

Posten Norge AS

Dokumentet blir kun sendt pr. e-post

Deres ref.

Vår ref.

Dato:

Sak nr: 22/8675-46

30.06.2023

Saksbehandler: Una Holøs Kamperhaug

Dir.tlf: 90 92 61 59

Avslutning av klagesak om informasjonskrav etter åpenhetsloven

Forbrukertilsynet fører tilsyn med virksomheters etterlevelse av forbrukervernlovgivning og åpenhetsloven. Tilsyn med åpenhetsloven skjer ut fra hensynet til å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Vi fører tilsyn med åpenhetsloven både gjennom generell og konkret veiledning, oppfølging av klager og tips, og ved andre former for tilsyn av eget tiltak.

Forbrukertilsynet mottok 26.09.2022 klage etter åpenhetsloven på Posten Norge AS (org.nr. 984661185), heretter omtalt som Posten. Klagen ble innsendt av Klassekampen AS.

Klassekampen AS anfører i klagen at de ikke har mottatt tilstrekkelig svar på sitt informasjonskrav som ble sendt til Posten 19.08.2022, når det gjelder navn og organisasjonsnummer på alle Postens leverandører innen segmentet transport med kjøretøy under 3,5 tonn (vare- og budbiler) inkludert underleverandører til Postens datterselskap i Norge og utlandet.

Posten har anført at opplysninger om leverandørlistene faller utenfor åpenhetsloven. Posten anfører videre at opplysningene uansett vil være unntatt informasjonsplikt som følge av at opplysningene er å anse som forretningshemmeligheter etter åpenhetsloven § 6 annet ledd bokstav d, samt at opplysningene er omfattet av personvernlovgivning, konkurranselovgivning og alminnelige prinsipper om lojalitet i kontraktsforhold.

Forbrukertilsynet har vurdert saken. Vi har i det følgende gjengitt hovedpunktene i saken, og viser utover dette til sakens øvrige dokumenter.

Hovedspørsmålet i saken er om Posten plikter å utgi navn og organisasjonsnummer til leverandørene for å svare dekkende på informasjonskravet etter åpenhetsloven §§ 6 og 7.

Saken reiser prinsipielle og til dels uavklarte juridiske spørsmål ut fra lov og forarbeider, og Forbrukertilsynet har av den grunn måttet bruke tid på å utrede spørsmålene saken reiser. Dette har medført lengre saksbehandlingstid.

1 KONKLUSJON

Etter vår vurdering har Posten ikke plikt til å utlevere navn og organisasjonsnummer på de aktuelle leverandørene i denne saken. Vår konklusjon er at Posten har svart dekkende på informasjonskravet, jf. åpenhetsloven §§ 6 og 7.

2 RETTSLIGE UTGANGSPUNKT

Etter åpenhetsloven § 7 skal virksomheter som mottar informasjonskrav svare skriftlig, dekkende og forståelig innen angitte frister. Spørsmålet i denne saken er om svaret er dekkende.

Det følger av åpenhetsloven § 6 at enhver har rett på informasjon «om hvordan virksomheten håndterer faktiske og potensielle negative konsekvenser etter § 4». Utgangspunktet for svar på informasjonskrav vil derfor være virksomhetens aktsomhetsvurderinger.

Det er videre presisert i § 6 første ledd andre punktum at «dette omfatter både generell informasjon og informasjon knyttet til en særskilt vare eller tjeneste som virksomheten tilbyr».

Med «generell informasjon» siktes det til informasjon om hvordan virksomheten jobber med aktsomhetsvurderinger. I forarbeidene til åpenhetsloven presiseres det at retten til informasjon er knyttet til «virksomhetens arbeid med å håndtere negativ påvirkning, dvs. de ulike trinnene som en aktsomhetsvurdering består av» (Prop.150 L (2020-2021) side 78). Det kan for eksempel være opplysninger om virksomhetens organisering og struktur, hvilke retningslinjer og rutiner virksomheten har etablert for å forhindre eller begrense negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, hvilken negativ påvirkning virksomheten har identifisert, hvordan virksomheten håndterer disse og hvilken effekt eventuelle tiltak har hatt (se Prop.150 L (2020-2021) s. 78).

Når det gjelder informasjon knyttet til en særskilt vare eller tjeneste er det i forarbeidene til åpenhetsloven vist til eksemplene «informasjon om under hva slags menneske- og arbeidsrettslige forhold et spesifikt produkt er produsert, hvordan virksomheten sørger for gode arbeidsforhold i et spesifikt område eller ved et produksjonssted, eller hvordan lokalbefolkningen berøres av produksjonen», jf. Prop.150 L (2020-2021) s. 78. Det uttales også at det eksempelvis kan innebære «nærmere opplysninger om hvor en råvare stammer fra og hva virksomheten gjør for å ivareta arbeidsforholdene på produksjonsstedet» eller «hvor i verden og under hvilke forhold og kontekst produksjonen er», jf. Prop.150 L (2020-2021) s. 113. Disse eksemplene er ikke uttømmende.

Virksomheter har etter åpenhetsloven ikke en generell plikt til å utlevere leverandørlistor. De konkrete faktaopplysningene forarbeidene trekker frem, viser at det likevel i enkelte tilfeller kan være nødvendig at virksomheten konkretiserer og gir detaljerte faktaopplysninger for å svare dekkende om håndteringen av negative konsekvenser.

Hva som kreves av informasjon for å redegjøre dekkende for virksomhetens «håndtering» av negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold oppstiller altså rammene for informasjonsretten, og vil bero på en konkret vurdering. Relevante momenter i en slik vurdering er blant annet hvor konkretisert og avgrenset informasjonskravet er, om informasjonskravet knytter seg til konkret risiko for negative konsekvenser, og om informasjonen behøves for å sikre hensynet til etterprøvnbarhet. I tillegg må det vurderes om prinsippene om forholdsmessighet og risikobasert tilnærming, som aktsomhetsvurderingene etter loven bygger på, tilsier at virksomheten må utgi informasjonen.

Virksomheter er i utgangspunktet ikke forpliktet til å besvare informasjonskrav med opplysninger som omfattes av avslagsgrunnene i § 6 andre ledd.

Når det gjelder opplysninger om faktiske negative konsekvenser som virksomheten er kjent med må virksomheten likevel redegjøre for disse uavhengig av avslagsgrunnene, jf. § 6 tredje ledd. Virksomheten plikter likevel bare å utgi slik informasjon der hvor det er nødvendig for å svare dekkende på informasjonskravet.

Det fremgår av åpenhetslovens forarbeider at hensynet til åpenhet om faktisk negativ påvirkning på menneskerettigheter veier tyngre enn virksomhetenes generelle interesse i å hemmeligholde slik informasjon, men at bestemmelsen (om informasjonskrav) er formulert på en generell måte som sjelden vil komme i konflikt med taushetsplikten. Det vil altså i utgangspunktet være mulig å formidle informasjonen på en god måte uten å røpe taushetsbelagte forhold. Det uttales også at regelen i § 6 tredje ledd må tolkes restriktivt der

den vil innebære å tilsidesette taushetsplikt, og «forstås slik at denne åpningen i bestemmelsen er ment å reserveres for spesielle tilfeller», se Prop.150 L (2020-2021) s. 80.

I tillegg til avslagsgrunnene som følger direkte av åpenhetsloven, kan det foreligge ulovfestede begrensninger for deling av informasjon med grunnlag iblant annet avtalefestet konfidensialitet. Det er også andre skranker for informasjonsdeling, blant annet som følge av personopplysningsregelverk.

Det er videre en forutsetning for å kunne besvare informasjonskrav at virksomheten gjennom sine aktsomhetsvurderinger har tilegnet seg kunnskap om negative konsekvenser på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, jf. Prop.150 L (2020-2021) s. 77. Likevel vil et informasjonskrav kunne kreve at virksomheten innhenter mer informasjon som virksomheten ikke besitter når den mottar informasjonskravet, til tross for at det er utført gode aktsomhetsvurderinger, jf. Prop.150 L (2020-2021) s. 112.

I tillegg må informasjonskravet ses opp mot prinsippet om forholdsmessighet og risikobasert tilnærming (se Prop.150 L (2020-2021) s. 78 og 113). Hva som kan forventes av virksomhetenes ressursbruk når det gjelder å besvare informasjonskrav om spesifikk informasjon knyttet til en særskilt vare eller tjeneste vil derfor kunne variere.

3 FORBRUKERTILSYNETS VURDERING AV OM POSTEN HAR SVART DEKKENDE PÅ INFORMASJONSKRAVET

Vi har vurdert konkret om det i dette tilfellet er nødvendig å opplyse om navn og organisasjonsnummer på leverandørene for å svare dekkende på det aktuelle informasjonskravet.

Klassekampens informasjonskrav omhandler én del av Postens drift (transport med kjøretøy under 3,5 tonn). Kravet er derfor avgrenset, og dette kan tale for at det er nødvendig med detaljerte faktaopplysninger for å kunne svare dekkende.

Likevel omfatter informasjonskravet en stor andel av Postens leverandører totalt sett, og et høyt antall leverandører isolert sett. Vi anser derfor de etterspurte opplysningene som å være av en så generell og omfattende karakter at de i realiteten tilsvarer en leverandørliste. Siden det ikke foreligger en generell rett til utlevering av leverandørliste, er spørsmålet om det i dette tilfellet er nødvendig å få informasjonen om leverandørene for å svare dekkende om Postens håndtering av negative konsekvenser.

Informasjonskravet er knyttet til nærmere angitt risiko for negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i transportbransjen.

Denne konkretiseringen taler for at Posten må svare med utfyllende detaljer for å svare dekkende på informasjonskravet.

Posten har imidlertid gitt både generell informasjon til klager om hvordan de arbeider med sine aktsomhetsvurderinger, og konkret informasjon om hvordan de håndterer negative konsekvenser knyttet til leverandører for transport med kjøretøy under 3,5 tonn. Posten har dermed svart på hvordan de håndterer den konkret angitte risikoen.

Klager anfører at informasjonen de har fått ikke er tilstrekkelig for at de skal kunne etterprøve Postens opplysninger om håndtering.

Hensikten med informasjonskrav er å gi allmennheten tilgang på informasjon om virksomheters arbeid med menneskerettigheter og arbeidsforhold, slik at allmennheten skal kunne ta informerte valg og etterprøve virksomhetene. Dette vil igjen bidra til å fremme respekt for menneskerettigheter og arbeidsforhold (se Prop.150 L (2020-2021) s. 77). Det fremheves i forarbeidene at blant annet media «vil kunne be om informasjon som kan bidra til å avdekke, påvirke og videreformidle samfunns viktig informasjon» (Prop.150 L (2020-2021) s. 77). Hensynet til etterprøvbarehet kan tale for at detaljerte opplysninger som navn og organisasjonsnummer på leverandører må oppgis, også der dette er av et stort omfang. Likevel plikter ikke virksomhetene å oppgi informasjon utover det som kreves for å svare dekkende på informasjonskravet.

Selv om navn og organisasjonsnummer på leverandørene kan være nyttige for Klassekampen for å etterprøve Postens opplysninger om hvordan de arbeider med de aktuelle risikoene, er det ikke gitt at opplysningene er nødvendige for å få et «dekkende» svar på hvordan Posten håndterer negative konsekvenser. Lovgiver har også lagt opp til at etterprøvbareheten skal ha visse grenser. Dette i hovedsak ved å begrense retten til informasjon til opplysninger som omhandler virksomhetens «håndtering» av negative konsekvenser. Retten til informasjon er også blant annet begrenset som følge av avslagsgrunnene i § 6 andre ledd, jf. tredje ledd, og unntak for produksjonssted. Hensynet til etterprøvbarehet er et av flere momenter som må vurderes i den konkrete saken.

Forbrukertilsynet er avhengige av at allmennheten benytter seg av informasjonsretten og etterprøver virksomhetenes arbeid med åpenhetsloven. Informasjonsplikten etter §§ 6 og 7 er likevel ikke like vid som opplysningsplikten virksomhetene har overfor Forbrukertilsynet i forbindelse med kontroll og håndheving av loven, jf. åpenhetsloven § 10.

Forbrukertilsynet er av den oppfatning at det, i denne konkrete saken, ikke er nødvendig å oppgi navn og organisasjonsnummer på leverandørene for å svare dekkende på hvordan Posten håndterer de negative konsekvensene som er adressert.

Retten til informasjon dreier seg som nevnt om hvordan en virksomhet håndterer negative konsekvenser. Det vil som oftest være mulig å redegjøre for denne håndteringen uten å utlevere opplysninger som navn og organisasjonsnummer på leverandører - slik som Posten har gjort i dette tilfellet.

Vår konklusjon er derfor at svaret til Posten i denne saken er dekkende, og dermed i tråd med åpenhetsloven §§ 6 og 7.

Siden vi har kommet til at svaret på informasjonskravet er dekkende, går vi ikke nærmere inn på anførselene om unntaksbestemmelsene i åpenhetsloven § 6 andre til fjerde ledd. Vi vurderer heller ikke nærmere anførselene om at andre grunnlag taler mot utlevering av opplysningene, som personvernlovgivning, konkurranselovgivning og lojalitet i kontraktsforhold.

4 AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Som følge av vår konklusjon redegjort for ovenfor, avsluttes saken med dette fra Forbrukertilsynets side.

Vi understreker at Forbrukertilsynet vil kunne komme tilbake til Posten ved en senere anledning for å følge opp det videre arbeidet med pliktene etter åpenhetsloven, eller dersom vi i fremtiden blir oppmerksomme på forhold som reiser ytterligere spørsmål etter åpenhetsloven.

Generelt minner vi også om at brudd på plikten til å besvare informasjonskrav kan medføre forbuds- og påbudsvedtak og økonomiske sanksjoner etter åpenhetsloven §§ 12-14.

Vi oppfordrer i alle tilfeller virksomheter til å gi så mye informasjon som mulig ved besvarelse av informasjonskrav for å oppnå lovens formål.

Med hilsen

Bente Øverli e.f.
avdelingsdirektør

Una Holøs Kamperhaug
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevet signatur