

# Spørsmålet om sanksjoner for brudd på offentlighetsloven

Rapporten fra Oxford Research behandler spørsmålet om sanksjoner for brudd på offentlighetsloven bare i svært liten grad. På side 102 heter det imidlertid at «Dersom klager som fører frem ikke gir noen *sanksjonsmuligheter*, er ikke den faktiske effektiviteten sikret fullt ut,» som et ledd i evaluators vurdering av forsvarlig saksbehandling og effektivitet.

Pressens Offentlighetsutvalg går etter lang tids drøftelse inn for å innføre sanksjoner for brudd på offentlighetsloven, både på grunn av gjentatte tilfeller av sanering og boikott av klagebehandling og for manglende oppfølgelse av avgjørelser om å gi innsyn. I og med Stortingets vedtak fra 18. mai i år om å innføre nye regler om administrative sanksjoner og tvangsmulkt i forvaltningsloven (nye kapitler IX og X), mener vi at det ligger vel til rette for å gjennomføre tilstrekkelig enkel og effektiv sanksjonering overfor brudd på offentlighetsloven.

## Bakgrunn om sanksjoner i offentlighetslov

Spørsmålet om sanksjoner ved brudd på offentlighetsloven ble ikke drøftet spesielt i Offentlighetsmeldingen. Sanksjoner ble imidlertid drøftet i lovutvalget (NOU 2003-30) i punkt 19.3. side 246. Det starter med en gjennomgåelse av gjeldende rett:

Sanksjoner kan prinsipielt tenkes rettet enten mot det aktuelle forvaltningsorganet eller mot en person som gjør tjeneste i organet.

Ved grovere brudd på reglene i offentlighetsloven vil en person som gjør tjeneste for et forvaltningsorgan, kunne straffes etter bestemmelser i straffeloven. Mest aktuelle er bestemmelsene i straffeloven §§ 324 og 325 om forseelser i den offentlige tjeneste. Dersom en ser bort fra tilfeller der personer er blitt dømt for brudd på taushetsplikten, sml. offentlighetsloven § 5 a, kjenner utvalget ikke til noe tilfelle der noen er blitt straffet for å ha holdt tilbake dokumenter i strid med offentlighetsloven. En offentlig tjenestemann som forsettlig kasserer arkivmateriale i strid med arkivforskriften §§ 3-21 og 3-20 eller medvirker til dette kan straffes med bøter etter arkivloven § 22, jf. arkivforskriften § 3-21 fjerde ledd. Andre overtredelser av arkivregelverket er ikke straffebelagte.

Disiplinærsanksjoner av ulike slag kan i prinsippet være aktuelle ved brudd på offentlighetsloven. Tjenestemannsloven § 14 har bestemmelser om dette som gjelder for embets- og tjenestemenn ansatt i statens tjeneste. Slike disiplinærsanksjoner kan for eksempel være skriftlige irettesettelser og tap av ansiennitet fra en måned til to år. En alminnelig tjenestelig tilrettevisning regnes ikke som ordensstraff, jf. § 14 nr. 2 siste ledd.

Utvalget kjenner ikke til at noen er ilagt ordensstraff for å ha holdt tilbake dokumenter i strid med offentlighetsloven.

Prinsipielt kan en også tenke seg at forvaltningsvedtak ble kjent ugyldige foranlediget av at noen urettmessig har blitt nektet innsyn etter offentlighetsloven. Spørsmålet er drøftet i Arvid Frihagen: Offentlighetsloven bind II (3. utg. 1994)

s. 283–284. Det vises der til at manglende innsyn i strid med offentlighetsloven kan føre til at en sak ikke blir tilstrekkelig utredet, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 17 første ledd, og at dette i sin tur kan føre til at et vedtak blir kjent ugyldig.<sup>1</sup> Utvalget kjenner ikke til at slike tilfeller har kommet på spissen i praksis.

Det kan videre tenkes at nektelse av innsyn i strid med offentlighetsloven gir den som har krevd innsyn, rett til erstatning for det tapet vedkommende lider som følge av den ulovlige avgjørelsen det hele tatt). Etter det utvalget kjenner til, har noe slikt tilfelle ikke vært oppe i praksis.<sup>2</sup>

Lovutvalget gjorde disse *vrderinger* om sanksjoner (NOU 2003:30 side 247):

Den praktiske betydningen av at det finnes spesielle sanksjoner ved brudd på offentlighetsloven, skal kanskje ikke overdrives sammenlignet med andre virkemidler som skal sikre at loven etterlevs. I de aller fleste saker er det sentrale at det er mulig å få slått fast noenlunde autoritativt hvilke plikter forvaltningen og den enkelte som gjør tjeneste for et forvaltningsorgan har, og ikke at det finnes en sanksjon i bakhånd. Dersom en først har fått slått fast dette, særlig dersom det foreligger et bindende vedtak, er det temmelig uvanlig at forvaltningen ikke retter seg etter dette.

En har likevel sett eksempler på at et forvaltningsorgan har nektet å rette seg etter klare anvisninger fra klageinstanser eller andre organer.

Et mye omtalt tilfelle er Oslo Sporveier AS, som har nektet å rette seg etter pålegg fra fylkesmannen i Oslo og Akershus om å følge offentlighetsloven. Begrunnelsen er at selskapet ikke anser seg som et "forvaltningsorgan" etter offentlighetsloven § 1 første ledd, og at det mener fylkesmannen ikke har kompetanse etter loven til å treffe bindende avgjørelse om dette spørsmålet. I kap. 19.2.4.5.5 understreker et flertall i utvalget at klageinstansen, enten man beholder dagens system eller etablerer en uavhengig klageinstans, skal ha kompetanse til å avgjøre spørsmålet om et rettssubjekt omfattes av loven med bindende virkning.

Etter utvalgets oppfatning er det prinsipielt viktig at man har visse sanksjoner i bakhånd mot forvaltningsorganer og enkeltpersoner. Strafferettslige og disiplinære sanksjoner mot tjenestemenn er langt vanligere i andre land enn hos oss.

Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig å løfte straffereaksjonen frem som en sentral sanksjon for å sikre etterlevelse av offentlighetsloven. Spørsmålet bør for øvrig ses i sammenheng med strafferettslige reaksjoner mot brudd på tjenesteplikter i sin alminnelighet, herunder spørsmålet om straffelovens bestemmelser burde anvendes oftere enn i dag. Utvalget nøyer seg med å vise til drøftelsene i NOU 2002: 4 Ny straffelov s. 311–314.

Det kan være mer aktuelt å ilegge ordensstraffer for grovere overtredelser av offentlighetslovens bestemmelser. Det er imidlertid neppe noe behov for å gi bestemmelser spesielt med sikte på brudd på offentlighetsloven. Eventuelle sanksjoner bør skje innenfor rammen av tjenestemannslovens system og de ordningene som finnes i kommunene.

Et virkemiddel av en helt annen karakter er å ilegge det aktuelle forvaltningsorganet en løpende tvangsmulkt, typisk et kronebeløp pr. dag, for å fremtvinge etterlevelse av loven. Dette er kjent fra andre områder, for eksempel i saker etter arbeidsmiljøloven, plan-og bygningsloven og markedsføringsloven.

<sup>1</sup> Se også St.meld. nr. 32 (1997-98) s. 100.

<sup>2</sup> Spørsmålet er riktignok berørt i Sivilombudsmannens årsmelding 1972 s. 54 flg. (Nordmarka-avtalen).

For at dette skal være mulig må det finnes en institusjon som kan slå fast bruddet og fastsette en passende mulkt. Det er mulig å legge en slik myndighet til for eksempel klageorganet.

Selv om erfaringene viser at det ganske sjelden vil være aktuelt å ilegge et forvaltningsorgan tvangsmulkt for å sikre at loven etterlevs, er det ikke helt utelukket. I tillegg kommer at loven i visse tilfeller kan anvendes overfor selvstendige rettssubjekter.

Tvangsmulkt er særlig aktuelt i forbindelse med at klageinstansen treffer vedtak om å gi innsyn i en klagesak og hvor det rettssubjekt som vedtaket retter seg mot, nekter å etterkomme avgjørelsen i klagesaken. I miljøinformasjonsloven § 19 sjette ledd er det fastsatt at vedtak fra Klagenemnda for miljøinformasjon er særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13. Klagenemnda for miljøinformasjon har kompetanse til å overprøve vedtak fattet av det som i loven er betegnet som "virksomhet". Dette vil kort og unøyaktig si private virksomheter.

*Utvalget* foreslår at en tilsvarende regel tas inn i offentlighetsloven, slik at klageinstansens vedtak er særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13 overfor selvstendige rettssubjekter, det vil si rettssubjekter som omfattes av lovutkastet § 2 første ledd bokstav b til d. Uten en slik regel ville ikke den som har fått medhold i klageinstansen kunne få tvangsfullbyrdet innsynskravet uten å gå veien om domstolene for å få dom for kravet først.

Som nevnt i kap. 19.3.1 kan brudd på offentlighetslovens bestemmelser iallfall indirekte tenkes å foranledige at et vedtak i den saken dokumentet tilhører, kjennes ugyldig.

Utover en slik mulighet ser utvalget det ikke som aktuelt å foreslå videregående ugyldighetsvirkninger. Ugyldighetsvirkningen ville da få en helt annen karakter enn den har i dag. I stedet for å sikre at vedtak i den underliggende saken blir korrekt, ville ugyldighetsvirkningen ha til formål å sikre etterlevelse av offentlighetsloven. En slik videregående virkning ville på urimelig vis kunne gå ut over de hensyn som taler for opprettholdelse av vedtaket.

Utvalget går heller ikke inn for å lovfeste erstatningssanksjoner i tilfelle brudd på loven. Spørsmålet bør som nå reguleres av den alminnelige erstatningsretten. Utvalget legger til grunn at det prinsipielt må være mulig å kreve erstatning for det økonomiske tapet en lider som følge av at dokumenter urettmessig er blitt holdt tilbake."

I lovproposisjonen (Ot.prp. nr. 102 [2004-2005], side 105) kom departementet bare med følgende korte merknad til sanksjonsspørsmålet, og kun avgrenset til spørsmålet om gjennomføring forslaget om tvangsfullføring av vedtak fra klageinstans:

"Departementet sluttar seg til utvalet sine vurderingar på dette punktet og er samde med utvalet i at ein slik regel vil kunne medverke til å sikre at lova blir etterlevd. Departementet meiner vidare at føresegna òg bør gjelde for kommunar og fylkeskommunar. I den seinare tida har ein sett saker der kommunar har nekta å rette seg etter vedtak frå Fylkesmannen som klageinstans etter offentleglova."

Dette ble gjennomført i lovens § 32 fjerde ledd, men bare for innsynskrav fremsatt mot kommuner, fylkeskommuner og selvstendige rettssubjekt, ikke mot Statens organer:

Vedtaket til klageinstansen er særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13 overfor kommunar og fylkeskommunar og rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d.

Proposisjonen har følgende spesialmerknad til dette (side 154):

*Fjerde ledd* gir reglar om tvangsgjennomføring av vedtaket til klageinstansen overfor kommunar og fylkeskommunar og sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av lova etter § 2 første ledd bokstavane b til d. Føresegna svarer til miljøinformasjonslova § 19 sjette ledd. Føresegna slår fast at vedtaket til klageinstansen vil vere særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullføringslova kapittel 13 overfor kommunar og fylkeskommunar og sjølvstendige rettssubjekt. Dersom eit slikt organ nektar å følgje vedtaket frå klageinstansen om å gi innsyn, vil den som har kravd innsyn, kunne få kravet tvangsfullført. Utan denne regelen ville den som kravd innsyn, ikkje kunne setje i verk tvangsfullføring av innsynskravet på grunnlag av vedtaket frå klageinstansen, men måtte først ha gått til domstolane for å få dom for kravet.

I Stortinget våren 2006 uttalte Justiskomiteen følgende om sanksjoner:

"K o m i t e e n s f l e r t a l l, m e d l e m m e n e f r a A r b e i d e r p a r t i e t o g S o s i a l i s t i s k V e n s t r e p a r t i, har merket seg at det foreslås at vedtaket til klageinstansen skal være særlig tvangsgrunnlag overfor kommuner og fylkeskommuner og overfor selvstendige rettssubjekter som er omfattet av loven. Etter gjeldende lov har det forekommet at enkelte selvstendige rettssubjekter og kommuner har nektet å rette seg etter klageinstansens vedtak om å gi innsyn uten at man har hatt noen sanksjoner mot dette.

F l e r t a l l e t e r t i l f r e d s m e d a t f o r s l a g e t g i r m u l i g h e t t i l å t v a n g s f u l l b y r d e k l a g e i n s t a n s e n s v e d t a k i s l i k e t i l f e l l e r.

F l e r t a l l e t k a n i k k e s e a t d e t e r b e h o v f o r å t a i n n s a n k s j o n s m i d l e r u t o v e r d e t t e i o f f e n t l i g h e t s l o v e n v e d m a n g l e n d e e t t e r l e v e l s e e l l e r o p p f ø l g i n g a v l o v e n.

F l e r t a l l e t v i s e r t i l a t t j e n e s t e m e n n s o m f o r s e t t l i g e l l e r g r o v t u a k t s o m t h a n d l e r i s t r i d m e d o f f e n t l i g h e t s l o v e n e t t e r o m s t e n d i g h e t e n e v i l k u n n e s t r a f f e s e t t e r s t r a f f e l o v e n § § 3 2 4 o g 3 2 5. K a s s e r i n g a v d o k u m e n t e r v i l o g s å k u n n e s t r a f f e s e t t e r a r k i v l o v e n § 2 2. D e t k a n o g s å v æ r e a k t u e l l m e d t j e n e s t e l i g e d i s i p l i n æ r s a n k s j o n e r e t t e r t j e n e s t e m a n n s l o v e n § 1 4. D e t t e t i l s i e r e t t e r f l e r t a l l e t s s y n a t d e t i k k e e r b e h o v f o r å t a i n n s æ r l i g e b e s t e m m e l s e r o m s t r a f f e l l e r a n d r e s a n k s j o n e r i o f f e n t l i g h e t s l o v e n.

Komiteens medlemmer fra F r e m s k r i t t s p a r t i e t e r f o r u n d r e t o v e r a t l o v e n i k k e i n n e h o l d e r n o e n o m f o r s t r a f f v e d b r u d d p å b e s t e m m e l s e n e. A t n o e n m e d v i l j e i s t r i d m e d l o v e n u n n d r a r e n s a k o f f e n t l i g h e t, v i l o f t e b e r o p å a t d e t h a r s k j e d d n o e u r e g l e m e n t e r t e l l e r n o e s o m s k a p e r v e l d i g d e b a t t.

D i s s e m e d l e m m e r m e n e r d e t n e t t o p p e r i d e t i l f e l l e n e o f f e n t l i g h e t s l o v e n s k a l h a e n f u n k s j o n.

D i s s e m e d l e m m e r m e n e r d e t b ø r f o r e s l å s s a n k s j o n s - o g s t r a f f e m u l i g h e t e r ( b ø t e r / d i s i p l i n æ r s a k ) v e d f o r s e t t l i g b r u d d p å l o v e n f o r å s k j u l e o p p l y s n i n g e r s o m s k a l v æ r e t i l g j e n g l i g e.

D i s s e m e d l e m m e r f r e m m e r f ø l g e n d e f o r s l a g:

"Under kapittel 4 Saksbehandling og klage mv. skal § 33 Straff lyde:

*Den som forsettlig bryter bestemmelser om offentlighet i denne lov eller i medhold av denne lov straffes med bøter. Dersom lovbruddet er forøvet av en offentlig ansatt tjenestemann, vil man også kunne idømmes tap av stilling eller tjeneste. Innstillingens §§ 33 og 34 blir §§ 34 og 35."*

Forslaget fra Fremskrittspartiet falt med 61 mot 17 stemmer ved voteringen.

## **Lovhjemler for sanksjoner**

Det er verdt å merke seg at talere i Odelstinget som gikk imot en egen sanksjonsbestemmelse i offentlighetsloven, pekte på at klare og bevisste lovbrudd ville kunne sanksjoneres gjennom følgende bestemmelser:

Etter omstendighetene kan en bli straffet etter gjeldende straffelov (1902) §§ 324 og 325 om tjenesteforsømmelser m.v. Det er ett eksempel. Et annet eksempel er at en ved regelstridig kassering av dokumenter eller lignende kan straffes etter arkivloven § 22. I tillegg til det har vi tjeneste- og disiplinærsanksjoner som er hjemlet i tjenestemannsloven § 14 om ordensstraffer.

Det var straffelovens bestemmelser som var aktuelle å bruke da Norsk Redaktørforening i 2003 overveide å anmelde en statsråd som innrømmet at han hadde brent opp en faks som han hadde mottatt. Etter at han offentlig ba om unnskyldning ble saken avsluttet.

I Sverige er det avsagt en dom, der en kommunalråd i Sölvesborg kommune høsten 2014 ble dømt til 40 dagsbøter på totalt 23.200 kroner i Hovrätten for Skåne og Blekinge. Kommunalråden nektet journalister innsyn i søknadene til en stilling som administrerende direktør for det kommunale boligselskapet.

Det er vel på sin plass å nevne at blant kriteriene som er satt opp i den internasjonale rankingen av innsynslover som er nevnt ovenfor, er også ett kriterium som gjelder muligheten for å sanksjonere brudd på loven. I den seneste rankinglisten er Norges offentlighetslov naturlig nok gitt 0 poeng i score på dette punktet.<sup>3</sup>

## **Bestemmelsen om tvangsgjennomføring i praksis**

Krav om tvangsgjennomføring etter § 32 andre ledd er etter det vi kjenner til skjedd i to tilfeller:

Avisa GD (Gudbrandsdølen/Dagningen) innga stevning til Hedmarken tingrett i mai 2012 i forbindelse med at Eidsiva Energi AS ikke ville bøye seg for vedtak fra Fylkesmannen i Hedmark. Samme dag som tingretten fikk stevningen, erklærte selskapet at det ville rette seg etter vedtaket. Saken ble deretter hevet i tingretten og avisa tilkjent 30.000 kroner i sakskostnader (advokathonorarer mv).

Det andre tilfellet var NRK Møre Romsdal som stevnet selskapet Norsk Bane AS for Sunnmøre tingrett. Også her bøyd selskapet av da saken ble åpnet av domstolen. Etter å ha gitt innsyn, ble saken hevet og NRK ble tilkjent 6.000 kroner i sakskostnader.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Denne scoren er korrekt for Norges vedkommende, men på den rekke andre kriterier er Norge feilaktig oppført med null poeng.

<sup>4</sup> Sakskostnader kan også kreves i ordinære klagesaker, dersom den som krever innsyn har pådratt seg utgifter, f.eks. ved juridisk bistand, i forbindelse med en klagesak. Dette er fastsatt i forvaltningsloven § 36 fjerde ledd. Se mer om dette i min bok "Kommentarboek til offentleglova", side 321.