

Anmeldelse

Norsk Presseforbund (org.nr 971 435 208) anmelder med dette Kautokeino kommune og kommunedirektør Karin Hætta for grovt brudd på tjenesteplikt etter straffeloven § 171, for å ha bevisst holdt tilbake et dokument i fem måneder slik at klagebehandling hos Statsforvalteren etter klage på nektelse av innsyn ble forsinket.

Bakgrunn: I Statsforvalteren i Troms og Finnmarks avgjørelse «Klage over avslag på innsyn i kommunedirektørens presentasjon til formannskapet» med saksnummer 2022/9288 fremgår følgende om Kautokeino kommunes saksbehandling i nevnte klagesak:

«Statsforvalteren viser til at kommunen brukte nesten fem måneder på å oversende presentasjonen slik at klagen kunne behandles til tross for flere purringer. Som redegjort for flere ganger av Statsforvalteren har kommunen som underinstans plikt til å oversende dokumenter som de har nektet innsyn i til klageinstans. Kommunen kan ikke holde tilbake dokumenter med den begrunnelsen at de er faglig uenig med klageinstansen. Vi anser at en slik fremgangsmåte er et grovt brudd på kommunens plikter i klagesaker etter offentleglova slik disse fremkommer av forvaltningsloven og den ulovfestede læren om god forvaltningsskikk.»

Innsynsklagen gjaldt et innsynskrav av 29.9.2022 fra Kommunal Rapport v/Thomas Frigård, som hadde fått avslag på innsyn i en presentasjon holdt av daværende kommunedirektør for formannskapet i Kautokeino den 22.2.2022. Presentasjonen hadde tittelen «*Giftig arbeidsmiljø, press om særfordeler til politikere, trusler og represalier*».

I avgjørelsen kom følgende fram:

«Presentasjonen som kommunen hadde nektet innsyn i var ikke oversendt Statsforvalteren sammen med klageoversendelsen. Statsforvalteren ba derfor kommunen om å oversende dokumentet i flere telefonsamtaler, e-poster og brev i perioden 4.11.2022 – 24.3.2023. Presentasjonen ble oversendt av kommunen den 24.3.2023.»

Kommunen har offentlig begrunnet nektelsen slik overfor Kommunal Rapport:

«- Vi var klar over at dette var et brudd på offentlighetsloven, men det var slik vi valgte å gjøre det. Det finnes ingen sanksjoner for å bryte loven, og vi tenkte at vi bare skulle avvente og ta den kjeften vi eventuelt får, sier Hætta til Kommunal Rapport.»

Kommunen har i tillegg redegjort for handlingen på sine nettsider. Der fremgår det at det var kommunedirektør Karin Hætta som tok avgjørelsen. I redegjørelsen heter det blant annet:

«Ingen av de det var varslet om hadde fått beskjed fordi arbeidet med saken var ikke startet. Likevel klagebehandlet Statsforvalteren et innsynskrav om selve varselet og sendte sladdet versjon til media med en sladding som kommunen mente ikke var tilstrekkelig. Når det så kom klage på at kommunen ikke gav innsyn i Kent Valio sin presentasjon til formannskapet, ble klagen, i henhold til loven, oversendt til Statsforvalter for klagebehandling. De kunne ikke behandle klagen fordi vi valgte å ikke legge ved presentasjon. Fungerende kommunedirektør vurderte at det var best å avvente med innsending til vi hadde fått mer klarhet i hvordan saken skulle håndteres videre.»

Rettslig bakgrunn:

Det rettslige utgangspunktet er at grove tjenestefeil er straffbare etter straffeloven § 171. Straffeloven § 171 lyder:

«Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som utøver eller bistår ved utøving av offentlig myndighet, og grovt bryter sin tjenesteplikt»

De sentrale spørsmålene er om det er brutt en tjenesteplikt og om bruddet er grovt.

Tjenestebruddet vi her står overfor er å ikke sende over dokumenter for klagebehandling over avslag på innsyn selv om statsforvalteren gjentatte ganger etterspurte det. Konsekvensen var at klagesaken ble trenert med flere måneder.

Kommunen har vist til misnøye med statsforvalterenes klagebehandling i en tidligere sak som bakgrunn for nektelsen.

Det er ikke tvilsomt at et organ plikter å sende over dokumentene til klagebehandling, selv om de skulle være uenig i at de har en slik plikt eller om de er uenig i en tidligere avgjørelse fra klageorganet. Det fremgår av statsforvalterenes avgjørelse at den flere ganger har gjort kommunen oppmerksom på dette.

Sivilombudet har også tatt stilling til tilsvarende spørsmål tidligere, blant annet i uttalelsen [SOM-2017-3088](#), hvor ombudet blant annet konkluderer med at heller ikke bevis- og beslagsforbudene i tvisteloven og straffeprosessloven har betydning for kommunens plikt til å oversende dokumentet til Fylkesmannen i denne saken. Ombudet konkluderte også med at EMK artikkel 8 ikke kunne hjemle et slikt unntak (til å nekte oversendelse).

I uttalelsen viste ombudet til at etter offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel VI «så langt dei passar» for behandlingen av klager over avslag på krav om innsyn. I Ot.prp.nr.102 (2004–2005) fremgår det på side 154 at følgende bestemmelser er omfattet av denne henvisningen:

«Tilvisinga gjeld blant anna klagefristen, jf. fvl. § 29 til § 31, krav til form og innhald på klagen, jf. fvl. § 32 og reglane om saksførebuinga i klagesak, jf. fvl. § 33.»

Ombudet viste videre til at det følger av forvaltningsloven § 33 fjerde og femte ledd at sakens dokumenter skal sendes klageinstansen og at klageinstansen skal påse at saken er

så godt opplyst som mulig. Ombudet viste videre til sin tidligere uttalelse SOM-2017-804, hvor følgende ble uttalt om betydningen av at klageinstansen har tilgang til dokumentene i saken:

«Det klare utgangspunkt ved enhver forvaltningsmessig klagebehandling er at klageinstansen skal ha tilgang til samtlige dokumenter i saken, jf. blant annet ombudsmannens uttalelse 29. juni 2012 (SOM-2010-2557). Tilgangen til saksdokumentene er en forutsetning for at klageinstansen skal kunne oppfylle plikten til å prøve «alle sider av saken», jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Likeså er det en forutsetning for at saken skal kunne bli tilstrekkelig opplyst.

For å kunne ta stilling til om dokumenter eller opplysninger skal eller kan unntas fra innsyn etter offentleglova, må klageinstansen som hovedregel undersøke dokumentet innsynskravet gjelder. Uten en slik undersøkelse av dokumentet vil ikke klageinstansen nødvendigvis kunne foreta en reell og selvstendig behandling av saken. Det er egnet til å svekke borgernes tillit til den offentlige forvaltningen, dersom saker behandles uten at det gjøres en selvstendig kontroll av opplysningene. Underinstansens egen oppfatning av innsynsspørsmålet og hva de aktuelle opplysningene eventuelt røper, kan ikke være avgjørende.»

Det er derfor etter gjeldende rett ingen tvil om at kommunen hadde plikt til å sende over dokumentene, og at det foreligger et tjenestebrudd. Kommunenes egen oppfatning av innsynsspørsmålet er, slik Sivilombudet tidligere har konkludert med, uten betydning.

Spørsmålet blir deretter om tjenestebruddet er "grovt".

Om grovhetsvilkåret uttales det i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 234 (og der kommenteres faktisk innsynssaker spesifikt):

«Ethvert bagatellmessig brudd på tjenesteplikten bør ikke straffsanksjoneres. Det kan tenkes en rekke mindre alvorlige pliktbrudd – som for eksempel å glemme å legitimere seg eller å unnlate å sende ut varsel etter forvaltningsloven – som ikke bør føre til straffansvar. Det samme gjelder hvis en tjenestemann avslår dokumentinnsyn etter offentleglova. Det kan likevel stille seg annerledes hvis det er tale om en systematisk innsynsnektelse som savner grunnlag i en rimelig tvil om forståelsen av bestemmelsen. Det må være tilstrekkelig å reagere tjenstlig mot de minst alvorlige pliktbruddene. Et pliktbrudd kan også gjøre at den aktuelle avgjørelsen blir ugyldig og følgelig ikke bindende for den som avgjørelsen er rettet til. Straffansvaret bør reserveres for de mer alvorlige overtredelsene. Etter departementets mening må det oppstilles en nedre grense for området for det straffbare, og denne grensen synliggjøres i lovforslaget ved at det er grove pliktbrudd som er straffbare. Med det ønsker departementet å uttrykke et kvalifikasjonskrav på to punkter i gjerningsbeskrivelsen: For det første må bruddet (handlingen) være grovt. For det andre må bruddet gjelde en tjenesteplikt av en viss betydning».

I LB-2021-25070 sammenfattet Borgarting lagmannsrett det slik:

«Det må vera tale om eit grovt avvik frå korrekt handlemåte for at vilkåret om tenestefeil i straffelova § 171 og § 172 objektivt sett skal vera oppfylt.»

Brudd på offentleglova og dens plikter er et stort problem. Offentleglova skal sikre borgerne innsyn i offentlige dokumenter, noe som innebærer at offentlige myndigheters virksomhet skal være åpen og tilgjengelig for allmennheten. Det sikrer demokrati, deltakelse, åpenhet og innsyn, og bidrar til å styrke tilliten mellom befolkningen og myndighetene.

Offentlighetsprinsippet er forankret i Grunnloven § 100 og er beskyttet som en del av ytringsfriheten etter EMK artikkel 10. Når denne loven brytes, mister borgerne tilgang på informasjon de har krav på. Ofte skyldes brudd på loven og dens plikter misforståelser. Det er det ikke snakk om i denne saken: Det er et bevisst brudd på plikten til å oversende dokumenter til klagebehandling.

I vurderingen av om det foreligger et grovt brudd på tjenesteplikten, må også tjenestepersonens stilling ilegges vekt jf. ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 233 flg. Det må derfor ses hen til at avgjørelsen ble tatt av (fungerende) kommunedirektør, og ikke en tjenesteperson på lavere nivå.

Kommunen har i redegjørelsen publisert på deres nettsider gitt uttrykk for at den, i tillegg til misnøyen med statsforvalterenes tidligere klagebehandling, ikke visste hvordan den skulle håndtere saken. Dette kan tolkes som en slags rettsvillfarelse. Det må her, etter vårt syn, legges vekt på at statsforvalteren har opplyst at den orienterte kommunen om plikten den hadde flere ganger. Det må også poengteres at Høyesterett i flere avgjørelser har lagt til grunn at det offentliges ansvar for feil lovforståelse er strengt og at det stilles relativt strenge krav for at offentlige myndigheters rettsvillfarelse skal kunne anses som unnskyldelig, jf. HR 2010-412-A avsnitt 42 og HR 2009-638-A avsnitt 74, med henvisning til tidligere praksis. Dersom det stemmer at kommunen og kommunedirektøren ikke vet om de har plikt til å sende over dokumentene til klageinstans, vil en slik uvitenhet uansett være uaktsom og straffbar, jf. strl. § 26.

Om eventuell foretaksstraff:

Etter straffeloven § 27 kan et foretak straffes når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av det.

Som det følger av bestemmelsens annet ledd er offentlige virksomheter omfattet av bestemmelsen, og det gjelder også vanlige forvaltningsorgan som kommuner, jf. Ot.prp. nr. 27 (1990–91) s. 29–30.

Det er ikke noe krav om at foretaket har hatt noen fordel av handlingen, jf. Ot.prp. nr. 27 (1990–91) s. 19-20.

Flere kommuner har de senere år fått foretaksstraff etter handlinger begått av medarbeidere i kommunen. Se LH-2021-40214, LB-2022-11106, TIOF-2021-2989 og LB-2021-25070¹.

Av kommunens redegjørelse fremgår det at det var fungerende kommunedirektør Hætta som tok avgjørelsen om å ikke oversende dokumentene. Hun var, og er, kommunens øverste administrative leder. Som det fremgår av NOU 1989: 11 s. 17 andre spalte, Ot.prp. nr. 27 (1990–91) s. 18 andre spalte og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 430–431 kan et foretak gjennomgående lettere straffes dersom vedkommende som har gjennomført den aktuelle handlingen har en høy, sammenlignet med en underordnet stilling.

Oppsummert: Norsk Presseforbund mener vi står overfor et grovt avvik fra korrekt handlemåte, og at det derfor foreligger et grovt brudd på tjenesteplikten etter straffeloven § 171. Anmeldelsen retter seg både kommunedirektøren, fordi det ifølge kommunens redegjørelse er hun som har utført tjenestehandlingen det er snakk om, og kommunen som foretak etter straffeloven § 27.

Politiets eventuelle etterforskning vil kunne avdekke nærmere om det er aktuelt å eventuelt straffeforfølge den ene eller begge. Det er antatt at bruk av foretaksstraff på generelt grunnlag gir sterkere insentiver til virksomheter til å styrke opplæringen av sine ansatte og å gjennomføre bedre kontroll med at de overholder gjeldende regelverk, og dette er på overordnet plan relevant ved praktisering av offentleglova.

Hvorfor anmelder Norsk Presseforbund:

Norsk Presseforbund er en paraplyorganisasjon for norske presseorganisasjoner. Vårt arbeid dreier seg i hovedsak om å styrke pressen, gjennom arbeid med presseetikk og for et åpent samfunn. NP arbeider for å sikre og styrke offentlighetsprinsippet og tilgangen til informasjon i samfunnet.

NP går til anmeldelse fordi brudd på offentlighetsloven og dens plikter er et stort og gjentakende problem, noe som blant annet er dokumentert av Riksrevisjonens undersøkelser fra 2021 og 2017, og i en rekke uttalelser fra Sivilombudet. I denne saken er det snakk om et tydelig grovt og veldokumentert brudd, som det etter vårt syn bør sanksjoneres mot. Det er ingen sanksjonsbestemmelse i offentlighetsloven, og det eneste alternativet er da straffelovens bestemmelser.

Elin Floberghagen, generalsekretær i Norsk Presseforbund

¹ I sistnevnte sak ble kommunen dømt for brudd på strl. § 171 i tingretten, men dette ble endret til § 172 av lagmannsretten.

Vedlegg:

Avgjørelse fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark:

15.05.2023: «Klage over avslag på innsyn i kommunedirektørens presentasjon til formannskapet», saksnummer 2022/9288

Artikler fra Kommunal Rapport:

22.05.2023: [Brøt offentlighetsloven: – Vi tenkte at vi bare skulle avvente og ta den kjeften vi eventuelt får](#)

22.05.2023: [Jussprofessor mener at kommunedirektør bør politianmeldes og straffes](#)

26.05.2023: [Varaordfører i Kautokeino om lovbrudd: – Ikke bra i det hele tatt](#)

Redegjørelse fra Kautokeino kommune:

26.05.2023: [Avklaring av medias vinkling på bevisste lovbrudd i Kautokeino kommune - Guovdageainnu suohkan](#)