



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmárkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija

Vår dato:

15.05.2023

Vår referanse

2022/9288

Deres dato:

31.10.2022

Deres referanse

2022/2430

GUOVDAGEAINNU SUOHKAN / KAUTOKEINO
KOMMUNE
Bredbuktnesveien 6
9522 KAUTOKEINO

Telefonnummer til saksbehandler

Jennifer Sveinbjørnsson, 78 95 03 84

Klage over avslag på innsyn i kommunedirektørens presentasjon til formannskapet

Statsforvalteren i Troms og Finnmark viser til kommunens oversendelse av klagesak i brev datert 31.10.2022. Vi viser også til senere korrespondanse og telefonsamtaler i saken. Saken gjelder klage over kommunens avgjørelse om å avslå innsyn i presentasjon holdt av kommunedirektøren for formannskapet den 22.2.2022.

Klagen tas delvis til følge, og det gis innsyn i en sladdet versjon av presentasjonen holdt av kommunedirektøren den 22.2.2022.

Vi vil begrunne vår avgjørelse i det følgende.

Sakens bakgrunn

Kautokeino kommune mottok den 29.9.2022 innsynskrav fra Kommunal Rapport v/Thomas Frigård (heretter klager). Klager ba om innsyn i presentasjon holdt av daværende kommunedirektør for formannskapet den 22.2.2022. Presentasjonen har tittelen «Giftig arbeidsmiljø, press om særfordeler til politikere, trusler og represalier».

Klager purret på svar overfor kommunen den 16.10.2022. Kommunen avslo innsynskravet i e-post datert 17.10.2022 under henvisning til at presentasjonen inneholder taushetsbelagte opplysninger, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 13 første ledd nr. 1. Kommunen begrunnet dette med at presentasjonen inneholder navn og andre identifiserende opplysninger som indirekte kan røpe hvem opplysningene omhandler. Kommunen opplyste videre at det ville være urimelig arbeidskrevende å skille ut de taushetsbelagte opplysningene samt at de taushetsbelagte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet. Det var derfor hjemmel til å holde hele dokumentet unntatt offentlighet, jf. offentleglova (offl.) § 12 bokstav b og c.

E-postadresse:
sftfpost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Postboks 700
9815 Vadsø

Besøksadresse:
Strandvegen 13, Tromsø
Damsveien 1, Vadsø

Telefon: 78 95 03 00
www.statsforvalteren.no/tf

Org.nr. 967 311 014



Kommunen viste i sin begrunnelse til offl. § 14 som gjelder organinterne dokumenter og til offl. § 24 andre ledd andre punktum som gjelder tips om lovbrudd. Kommunen fant å ikke gi innsyn i hele eller deler av dokumentet etter en merinnsynsvurdering, jf. offl. § 11.

Klager klagde på vedtaket i e-post datert 17.10.2022. Klager viser til at det allerede er offentlig kjent at kommunedirektøren har varslet om kritikkverdige forhold blant folkevalgte. Klager argumenterer for at informasjonen i dokumentet ikke er taushetsbelagt da den ikke gjelder «noens personlige forhold». Klager viser i denne forbindelse til at varselet er rettet mot folkevalgte og omhandler hva de har gjort i forbindelse med sine verv. Presentasjonen er derfor av stor offentlig interesse og offentligheten har en legitim rett til å få kjennskap til innholdet.

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.

Statsforvalteren ringte deretter til kommunen den 14.4.2023 for å innhente ytterligere opplysninger.

Statsforvalterens myndighet

Det følger av fvl. § 21 annet ledd at avslag på krav om innsyn kan påklages i samsvar med reglene i kapittel VI. Videre følger det at Statsforvalteren er klageinstans når avslaget er truffet av kommunalt organ.

Statsforvalterens kompetanse i klagesaker fremgår av forvaltningsloven § 34. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, herunder saksbehandlingen, lovanvendelsen og skjønnsutøvelsen. Statsforvalteren kan også ta opp forhold som ikke er nevnt i klagen. Statsforvalteren kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren legger til grunn at klagen er fremsatt rettidig av en part med rettslig klageinteresse, jf. fvl. §§ 28, 29 og 30.

Saken gjelder klage over Kautokeino kommunes avgjørelse om å nekte innsyn i presentasjon holdt av daværende kommunedirektør for formannskapet den 22.2.2022. Presentasjonen ble holdt av kommunedirektøren to dager før varselet om kritikkverdige forhold i kommunen den 24.2.2022. Presentasjonen gjelder langt på vei de samme forholdene som er redegjort for i varselet.

Statsforvalteren legger til grunn at presentasjonen er et dokument hos Kautokeino kommune, jf. offl. § 3, jf. § 4 annet ledd. I brev av 22.12.2022 argumenterte kommunen for at presentasjonen ikke omfattes av definisjonen i offentleglova og derfor at klager ikke har rett til innsyn i den. Kommunen viste til Sivilombudets innsynsguide der det fremgår at dersom et dokument er vist til eller vist frem i et møte uten å overleveres, er det ikke «lagt frem» for organet og kan ikke defineres som del av organets saksdokumenter.

Som det fremgår av ordlyden i offl. § 4 omfattes dokumenter som er «opprettet av forvaltningen». Et dokument anses som opprettet når den enten sendes ut av organet, eller når det er ferdigstilt. Statsforvalteren viser til at presentasjonen er utarbeidet av kommunen v/daværende kommunedirektør. Dokumentet er videre ferdigstilt slik at det er klart at presentasjonen faller inn



under offl. § 4. Som redegjort for i vårt svar til kommunens brev av 5.1.2023, viser innsynsguiden til dokumenter som er vist til eller vist frem av *eksterne*.

Hovedregelen etter offl. § 3, er at forvaltningens saksdokumenter, journaler og lignende register er offentlige og at alle kan kreve innsyn i disse. Begrensninger i innsynsretten må følge av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Etter offl. § 13 første ledd er opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt unntatt fra innsyn. Slike opplysninger plikter organet å unnta fra offentlighet, og det er derfor heller ikke anledning til å vurdere merinnsyn, jf. offl. § 11, i tilfeller hvor det er bedt om innsyn i taushetsbelagte opplysninger

Kommunen har avslått innsynsbegjæringen under henvisning til at dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, jf. fvL § 13 første ledd nr. 1. Kommunen har videre vist til offl. § 14 som gjelder organinterne dokumenter og offl. § 24 annet ledd andre punktum som gjelder tips om lovbrudd.

Tips om lovbrudd – offl. § 24

Offentleglova § 24 andre ledd annet punktum gir hjemmel til å holde unntatt «andre dokument om lovbrudd, blant anna melding om tips frå offentlege organ». Slike dokumenter kan holdes unntatt «inntil saka er avgjort».

Statsforvalteren legger til grunn at presentasjonen er et dokument om lovbrudd. Kommunen har imidlertid opplyst i telefonsamtale med saksbehandler den 14.4.2023 at kommunedirektørens varsel ble behandlet av kommunestyret i møte den 30.3.2023. Kommunestyret har vedtatt ikke å foreta ytterligere undersøkelser i saken og har reversert tidligere vedtak om å politianmelde forholdene i varselet.

Varslingssaken er etter dette avgjort. Offentleglova § 24 andre ledd annet punktum hjemler derfor ikke unntak for innsyn i presentasjonen.

Taushetsbelagte opplysninger

Forvaltningens taushetsplikt reguleres blant annet av forvaltningsloven § 13, hvor første ledd nr. 1, oppstiller taushetsplikt for opplysninger om «noens personlige forhold». Ordlyden indikerer at det må dreie seg om informasjon som knytter seg til en bestemt person, gjerne på en måte som karakteriserer vedkommende eller berører vedkommendes identitet, og som man vanligvis ønsker å holde for seg selv.

Hva som skal anses som «noens personlige forhold» er blant annet beskrevet i forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 13 flg. og i Justisdepartementets veileder til offentliglova punkt 6.2.3. I vurderingen av om opplysningene er underlagt taushetsplikt eller ikke, skal det blant annet legges vekt på om opplysningene kan «bidra til å utlevere eller skade en person i allmennhetens øyne». Det må dreie seg om opplysninger som det med god grunn er vanlig å ville holde for seg selv. Videre kan det legges vekt på om opplysningene er gitt forvaltningen i fortrolighet og om utlevering av opplysningene kan skade tilliten til forvaltningen, slik at det kan bli vanskelig å hente inn nødvendige opplysninger i fremtidige saker. Det må også legges vekt på allmennhetens interesse i å gjøre seg kjent med opplysningene.

I Justisdepartementets veileder til offentliglova punkt 6.2.3.2 er det lagt til grunn at taushetsplikten må trekkes noe snevrere for opplysninger som gjelder offentlige arbeidsforhold. Begrunnelsen for dette er de særlige samfunnsinteressene som gjør seg gjeldende i slike saker. Allmennheten har også en legitim interesse i å få opplysninger om hvordan fellesskapets midler disponeres, og til å



kunne gjøre seg kjent med hvordan en tjenestemann utfører sitt arbeid. Dette har også klager trukket frem i foreliggende sak. Av ovennevnte punkt i veilederen fremgår det videre at hvor snever taushetsplikten er for offentlige tjenestemenns tjenestehandlinger vil avhenge av hvor høy stilling den aktuelle tjenestemannen har, hvor viktig tilliten fra allmenheten er for den aktuelle stillingen og hvor nært knyttet til stillingen og arbeidet opplysningene er.

Utover de generelle utgangspunktene som er redegjort for i gjennomgangen ovenfor, har Sivilombudet i sak SOM-2022-1406 trukket frem ytterligere retningslinjer i saker som gjelder krav om innsyn i varsler eller bekymringsmeldinger spesielt. Det gjengis fra avgjørelsen:

«Et varsel vil typisk inneholde opplysninger og påstander om kritikkverdige forhold om enkeltpersoner. Det vil ofte være naturlig å regne dette for opplysninger som den de gjelder vil ønske å holde for seg selv, slik at disse vil være omfattet av taushetsplikten for «personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det er likevel antatt at taushetsplikten er noe snevrere for opplysninger om offentlige arbeidsforhold. Begrunnelsen for dette er at offentlige ansatte ivaretar og forvalter fellesskapets interesser. Allmenheten har en legitim interesse i å få opplysninger om hvordan fellesskapets midler disponeres, og å kunne gjøre seg kjent med hvordan en offentlig ansatt utfører arbeidet. Dette er lagt til grunn i flere uttalelser herfra, se for eksempel ombudets uttalelse 9. juli 2019 (SOM-2019-1297), som blant annet viser til uttalelse 17. desember 2018 (SOM 2018-3722) og 3. mars 2015 (SOM-2014-2514).

[..]

Sivilombudet mener at det er opplysninger om klagers personlige forhold i det sladdede varselet. På de åtte sidene som kommunen ble bedt om en nærmere redegjørelse om i undersøkelsen herfra, står det opplysninger om klagerens følelser, helse og økonomi. Dette er sensitive opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv og som er i kjernen av taushetsplikten om «noens personlige forhold», jf. § 13 første ledd nr. 1. Den snevrere taushetsplikten som gjelder for opplysninger knyttet til arbeid for et offentlig organ, kommer ikke til anvendelse på slike opplysninger.»

Gjennomgangen ovenfor viser at taushetsplikten i fvl. § 13 første ledd nr. 1 vil være noe snevrere for opplysninger om offentlige arbeidsforhold og offentlig ansatte. Dette utgangspunktet gjelder imidlertid ikke absolutt. Opplysninger som gjelder enkeltpersoners følelser, helse og økonomi vil fortsatt være taushetsbelagt.

Presentasjonen

I avslaget av 17.10.2022 viste kommunen til at dokumentet inneholder navn og andre opplysninger som indirekte kan røpe hvem opplysningene omhandler. Vi viser videre til det følgende fra kommunens klageoversendelse:

Dokumentet inneholder opplysninger i en varslings sak som ikke skal være kjent for flere enn det som er nødvendig for å behandle varselet. Vi vurderer at taushetsplikt etter offl. § 13 jfr. fvl § 13 første ledd nr. 1 gjelder her, samt at slike dokumenter også kan være unntatt offentligheten etter andre hjemler i offentlighetsloven og forvaltningsloven.

Kautokeino kommune har også gjort en merinnsynsvurdering, jfr. offl. § 11.



Presentasjonen inneholder opplysninger som indirekte kan røpe hvem opplysningene omhandler. Det vil ikke være mulig å anonymisere opplysninger som er taushetsbelagte, da opplysninger og andre detaljer i dokumentet utgjør en koblingsfare. Anonymisering vil være svært vanskelig og koblingsfaren er også reell med hensyn til at Kautokeino kommune er en svært liten kommune, hvor «alle kjenner alle». Samfunnsforholdene i Kautokeino kommune er små, og ved en eventuell sladding av dokumentet er det svært viktig å ta hensyn til forhold og formuleringer som kan utgjøre en koblingsfare, og lokal kunnskap vil i dette tilfellet gjøre en sladding sikrere med tanke på ivaretagelse av personvern.

Presentasjonen inneholder også mistanke om mulige straffbare handlinger, disse handlingene og bakgrunnen for de er skildret på en slik måte at opplysningene vil kunne identifisere vedkommende det gjelder, derav går disse opplysningene under taushetsplikten, jfr. Rettleiaren til offentleglova punkt 6.2.3.2.

Kautokeino kommune har ingen samtykke fra de omtalte i selve varselet om fritak fra taushetsplikten og kan derfor ikke se at dette er grunnlag for å gi innsyn i taushetsbelagte opplysninger i presentasjonen.

Statsforvalteren har tidligere behandlet klage over avslag på innsyn i selve varselet i vår sak 2022/8116. I den saken kom vi frem til at opplysninger om hendelsene som det ble varslet om var taushetsbelagte og viste til at varselet ikke var undersøkt eller behandlet av kommunen. Hensynet til fortrolighet og til å ivareta en forsvarlig behandling av varselet talte derfor for at opplysningene var taushetsbelagte. På tidspunktet for behandling av denne saken har kommunestyret imidlertid behandlet varselet. Kommunen har avgjort at det ikke skal foretas flere undersøkelser rundt hendelsene som det er varslet om. Kommunen skal heller ikke anmelde noen av forholdene til politiet. Presentasjonen omhandler i stor grad de samme forhold som kommunedirektøren senere varslet om i varsel av 24.2.2022.

Det er derfor vår vurdering at hensynet til å ivareta en forsvarlig undersøkelse av de hendelsene som er omtalt i presentasjonen, ikke lenger gjør seg gjeldende. Hendelsene som er omtalt er videre nært knyttet til hvordan offentlig tjenestemenn og folkevalgte politikere utfører sitt arbeid i kommunen og er av stor offentlig interesse. Dette taler mot at opplysninger om enkelthendelser er taushetsbelagte, jf. Justisdepartementets veileder til offentleglova punkt 6.2.3.2. Statsforvalteren offentliggjør derfor opplysninger om forhold som daværende kommunedirektør mente var kritikkverdig og som han senere varslet om i tillegg til andre forhold som ikke er nevnt i varselet. Statsforvalteren har sett hen til at enkeltindivider, i noen tilfeller, vil kunne identifiseres enten ved navn eller andre identifiserende opplysninger. Det er likevel vår vurdering at hensynet til offentlighet veier tyngre enn folkevalgte politikeres og offentlig ansattes ev. ønske om å ikke bli identifisert i forbindelse med saken.

Vi har likevel kommet til at noen av opplysningene i presentasjonen er taushetsbelagte da de gjelder «noens personlige forhold», jf. fvl. § 13 første ledd første punktum.

Opplysninger som gjelder kommunedirektørens følelser og beskrivelser av hvordan saken har påvirket han anses å være taushetsbelagte, jf. ovennevnte saken fra Sivilombudet SOM-2022-1406. Slike opplysninger finnes på side 8, 20, 28, 33 og 34.

Andre opplysninger anses å omhandle personmessige forhold der enten kommunedirektøren eller andre ansatte omhandles. Personalsaker og arbeidsgivers oppfølging av disse berører ofte personlige forhold slik at det er snarere regelen heller enn unntaket at slike opplysninger er



taushetsbelagte. Statsforvalterens vurdering er videre at de sladdede opplysningene som omhandler slike personalmessige forhold er ikke av stor nok offentlig interesse til at de kan offentliggjøres. Slike opplysninger finnes på side 11, 17, 21, 28, 30, 32.

Vi har til slutt sladdet taushetsbelagte opplysninger om enkeltindivider som gjelder deres «personlige forhold». Det er ikke mulig å gi en nærmere begrunnelse for dette uten å avsløre opplysningene. Opplysningene finnes på side 12 og 13.

Organinternt dokument – offl. § 14

Statsforvalteren går ikke nærmere inn på spørsmålet om hvorvidt presentasjonen kan unntas etter § 14. Vår vurdering er uansett at de ikke taushetsbelagte opplysningene i presentasjonen er av så stor offentlig interesse at innsyn må gis etter en merinnsynsvurdering, jf. offl. § 11.

Kommunens saksbehandling

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 offentliglova slik disse fremkommer av forvaltningsloven og den ulovfestede læren om god forvaltningsskikk.

Vi ber om at kommunen hensyntar dette ved senere behandling av innsynsklager.

Med hjemmel i offl. § 32 treffer Statsforvalteren følgende

vedtak:

Kautokeino kommunes avgjørelse av 17.10.2022 omgjøres delvis. Klager gis delvis innsyn i presentasjonen holdt av daværende kommunedirektør for formannskapet den 22.2.2022.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages. Klager anses orientert gjennom kopi av dette brev. Vi gjør oppmerksom på retten til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19. Sladdet versjon av varselet det er bedt om innsyn i følger vedlagt.

Med hilsen

Toril Feldt (e.f.)
justis- og kommunaldirektør

Tone Selseth Bertheussen
leder for juridisk seksjon

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:



Kommunal Rapport