

Innst. S. nr. 280

(2000-2001)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om særskilt melding fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen) om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner

Dokument nr. 4:1 (2000-2001)

Til Stortinget

Under henvisning til lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12 annet ledd, la Sivilombudsmannen i april 2001 frem for Stortinget en særskilt melding om ombudsmannens undersøkelser om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner.

1. Innledning og bakgrunn

Foranledningen til undersøkelsene av praktiseringen av offentlighetsloven i kommunalforvaltningen, var Sivilombudsmannens erfaringer med behandlingen av en rekke klagesaker om dokumentinnsyn og den generelle oppmerksomhet som knytter seg til forvaltningens praktisering av offentlighetsloven. I februar 1998 la ombudsmannen frem en særskilt melding til Stortinget om en undersøkelse av Justisdepartementets praktisering av offentlighetsloven, jf. Dokument nr. 4:1 (1997-1998), jf. Innst. S. nr. 164 (1997-1998).

2. Opplegg og gjennomføring av undersøkelsene

Undersøkelsen har i hovedsak vært konsentrert om tre forhold: journalføringen, saksbehandlingen ved konkrete innsynsbegjæringer, og kommunenes anvendelse av offentlighetslovens regler om unntak fra offentlighet. Når det gjelder journalføringen, bygger undersøkelsen på en utskrift av kommunenes offentlige journal for en avgrenset periode. Fordi begge kommunene hadde vanskeligheter med å etterspore konkrete innsynsbegjæringer og behandlingen av disse, har kommunene besvart et spørreskjema som grunnlag for vurderingene av kommunenes rutiner ved behandlingen av begjæringer om innsyn. Av samme grunn ble det funnet praktisk og formålstjenlig å ta utgangspunkt i anmerkningene om unntak fra offentlighet i kommunenes offentlige journal (forhåndsklassifiseringene)

ved etterprøvingen av kommunenes materielle vurderinger.

3. Resultater og vurderinger

Trondheim kommune

Når det gjelder journalføringen i Trondheim kommune, er det Sivilombudsmannens generelle inntrykk av det undersøkte materiale at praksis hovedsakelig har vært i samsvar med regelverket. Inntrykket er imidlertid ikke entydig. Undersøkelsene har vist at det i den offentlige journalen har vært bruk av utelatelse/overstryking (blendinger) som går ut over det som følger av regelverket. Ombudsmannen har funnet grunnlag for å rette visse kritiske bemerkninger til omfanget av kommunens bruk av unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven, herunder også mangelfull presisjon ved henvisningene til lovens unntaksbestemmelser.

Hva angår saksbehandlingen ved konkrete innsynsbegjæringer, har ombudsmannen funnet grunn til å understreke at både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om å praktisere meroffentlighet, skal vurderes når innsynskravet fremsettes, selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Videre har ombudsmannen minnet særskilt om den ubetingede plikten forvaltningen har til å opplyse om klageadgang og klagefrist ved avslag på innsynsbegjæringer. Saksbehandlingstiden synes gjennomgående å ha vært akseptabel, men enkelte av opplysningene i svarskjemaene gav grunnlag for kritiske merknader. Ombudsmannen har derfor understreket at saker om dokumentinnsyn skal avgjøres så raskt som mulig, dvs. vanligvis samme dag eller iallfall i løpet av en til tre virkedager.

Av totalt 104 forhåndsklassifiseringer i den undersøkte periode, tok Sivilombudsmannen 35 opp til nærmere undersøkelse med sikte på å danne seg et bilde av Trondheim kommunes anvendelse av lovens unntaks-

bestemmelser. Ombudsmannens inntrykk etter undersøkelsene av disse sakene er at kommunens praktisering av offentlighetslovens bestemmelser i mange tilfeller ikke har vært tilfredsstillende. Av de 35 sakene (forhåndsklassifiseringer) som er undersøkt nærmere, fant han grunnlag for kritiske merknader i 31 tilfeller. For en del av forhåndsklassifiseringene er det klart at det ikke fantes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. I mange tilfeller er det også avdekket henvisninger til uriktig unntaksbestemmelse, noe som har medført at forhåndsklassifiseringene er besluttet på sviktende grunnlag. I mange tilfeller er dessuten forhåndsklassifiseringene feilaktig begrunnet med lovbestemt taushetsplikt, og dette har forhindret at spørsmål om meroffentlighet har blitt vurdert. De undersøkte forhåndsklassifiseringene gir også grunnlag for å kritisere Trondheim kommune for å ha brukt for generelle og standardiserte vurderinger av hva som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, særlig for dokumenter vedrørende tjenestemanns-/personalsaker. Videre har ombudsmannen påpekt at det ikke er holdbart automatisk å forhåndsklassifisere nye dokumenter i en sak på grunnlag av at et tidligere dokument i saken er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Lillehammer kommune

Når det gjelder journalføringspraksis, er ombudsmannens generelle inntrykk av det undersøkte materialet at denne hovedsakelig har vært i samsvar med regelverket. Inntrykket er imidlertid heller ikke her entydig. Han har således også funnet at det i den undersøkte journalen fra Lillehammer har vært bruk av utelatelser/overstrykinger (blendinger) som går ut over det som følger av regelverket. Videre har ombudsmannen kritisert kommunen for at henvisningene til unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven i ca. 70 pst. av tilfellene har vært for upresis. For øvrig har kommunen selv, etter at ombudsmannen forela kommunen en foreløpig redegjørelse for resultatene av de faktiske undersøkelsene til uttalelse, rettet opp en feil i sitt saks- og arkivsystem som førte til at sakslister og sakspapirer til politiske utvalg tidligere automatisk ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

I tilknytning til undersøkelsen av Lillehammer kommunes saksbehandling ved konkrete innsynsbegjæringer, har Sivilombudsmannen funnet grunn til å understreke at både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om å praktisere meroffentlighet, skal vurderes når innsynskravet fremsettes, selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Videre har han minnet særskilt om den ubetingede plikten forvaltningen har til å opplyse om klageadgang og klagefrist ved avslag på innsynsbegjæringer. Saksbehandlingstiden synes i all hovedsak å være akseptabel, men enkelte opplysninger i svarskjemaene gav grunnlag for kritiske merknader. Ombudsmannen har derfor understreket at saker om dokumentinnsyn skal avgjøres så raskt som mulig, jf. ovenfor om Trondheim kommune.

Av totalt 91 forhåndsklassifiseringer i den undersøkte periode, har ombudsmannen tatt 53 opp til nærmere undersøkelse med sikte på å danne seg et bilde av Lillehammer kommunes anvendelse av lovens unntaksbestemmelser. Hans inntrykk etter undersøkelsene av disse sakene er at kommunens praktisering av offentlighetslovens unntaksbestemmelser i mange tilfeller ikke har vært tilfredsstillende. Av de 53 sakene (forhåndsklassifiseringer) som er undersøkt fant jeg grunnlag for kritiske merknader i 52 tilfeller. For en del av forhåndsklassifiseringene er det klart at det ikke fantes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. Det er også avdekket mange tilfeller hvor det er henvist til uriktig unntaksbestemmelse, noe som har medført at forhåndsklassifiseringene er besluttet på sviktende grunnlag. Også i Lillehammer kommune er forhåndsklassifiseringene i mange tilfeller feilaktig begrunnet med lovbestemt taushetsplikt, og dette har forhindret at spørsmål om meroffentlighet har blitt vurdert. De undersøkte forhåndsklassifiseringene har også gitt grunnlag for å kritisere Lillehammer kommune for å ha brukt for generelle og standardiserte vurderinger av hva som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, særlig for dokumenter vedrørende tjenestemanns-/personalsaker.

4. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen Gunnar Skaug, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen og representanten Vidar Kleppe, viser til særskilt melding fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen) om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner.

Komiteen viser videre til at undersøkelsen i hovedsak har vært konsentrert om tre forhold: journalføringen, saksbehandlingen ved konkrete innsynsbegjæringer, og kommunenes anvendelse av offentlighetslovens regler om unntak fra offentlighet.

Komiteen har merket seg at når det gjelder journalføringen er ombudsmannens generelle inntrykk fra de to kommunene at denne stort sett har vært i samsvar med regelverket. Komiteen vil imidlertid påpeke at dette inntrykket ikke er entydig. Blant annet er det i begge kommuner benyttet utelatelser/overstrykinger i journalen som går ut over det som følger av regelverket.

Når det gjelder saksbehandlingen ved konkrete innsynsbegjæringer, konstaterer komiteen at ombudsmannen overfor de to kommuner har sett det som nødvendig å understreke betydningen av at regelverket følges. Komiteen har merket seg at ombudsmannen blant annet minner om at saker om dokumentinnsyn skal avgjøres så raskt som mulig, dvs. vanligvis samme

dag eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager. Videre har han minnet særskilt om den ubetingede plikten forvaltningen har til å opplyse om klageadgang og klagefrist ved avslag på innsynsbegjæringer.

Komiteen konstaterer at resultatet av Sivilombudsmannens undersøkelser viser at kommunenes praktisering av offentlighetslovens unntaksbestemmelser i mange tilfeller ikke er tilfredsstillende. Komiteen har lagt merke til at av 53 undersøkte forhåndsklassifiseringer i Lillehammer kommune fant han grunnlag for kritiske merknader i 52 tilfeller. I Trondheim kommune fant ombudsmannen grunnlag for kritikk i 31 tilfeller av de 35 sakene han undersøkte. Komiteen er enig i Sivilombudsmannens kritikk av kommunene i disse sakene.

Komiteen legger til grunn at Lillehammer og Trondheim kommuner endrer sin praksis for å rette på de kritikkverdige forhold som Sivilombudsmannen har avdekket i sin undersøkelse.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet og representanten Vidar Kleppe er av den oppfatning at det er oppsiktsvekkende opplysninger som fremkommer av Sivilombudsmannens undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner, og at denne undersøkelsen med stor sannsynlighet er et signal om hvordan offentlighetsloven praktiseres i norske kommuner. Disse medlemmer vil påpeke den viktige betydningen som offentlighetsprinsippet i forvaltningen har i Norge og disse medlemmer vil i den anledning understreke at offentlighetsloven er innbyggernes viktigste redskap til å føre kontroll med og å få innsyn i den offentlige forvaltning. Disse medlemmer viser til at offentlighetsloven nå er ca. 30 år gammel og er et meget viktig redskap i et samfunn som vil være fritt for korrupsjon, samt for en tilstrebing av lik behandling av like saker. Etter disse medlemmers oppfatning vil offentlig innsikt i saksbehandlingen virke preventivt mot vilkårlig behandling og skape grunnlag for stor forsiktighet overfor lettvintheter og feil i forvaltningsapparatet. Disse medlemmer tror at når saksbehandlere vet at offentligheten har rett til innsyn i det de skriver og de avgjørelser med de begrunnelser som fattes, vil de ha et sterkt incitament for å gjennomføre en forsvarlig saksbehandling. Disse medlemmer mener at det er en uakseptabel praktisering av offentlighetsloven når Sivilombudsmannen finner det riktig å påpeke mangler i nesten samtlige av de saker som er undersøkt i de to kommunene som har vært gjenstand for undersøkelsen. Disse medlemmer vil påpeke betydningen av at de som ber om innsyn i offentlige dokumenter får innsyn raskt, slik at verdifull tid ikke går til spille. Disse medlemmer mener derfor at det er behov for en betydelig innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven i kommunene, slik at innbyggerne får det innsyn som de har krav på. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag :

"Stortinget ber Regjeringen om å innskjerpe praktiseringen av offentlighetsloven i kommunene, slik at innbyggerne får det innsyn som de har krav på etter loven".

Disse medlemmer er videre av den oppfatning at det som har fremkommet i denne saken viser at det er behov for kontrollordninger i forhold til praktiseringen av offentlighetsloven. Disse medlemmer viser til sitt forslag, Dok. nr. 8:15 (1995 - 1996), om etablering av et offentlighetsombud og et offentlighetsråd. Disse medlemmer vil påpeke at det er uakseptabelt at offentlighetsloven blir praktisert på den måten som det er avdekket i denne undersøkelsen, og at Stortinget derfor må foreta seg noe, slik at allmennhetens rett til krav på offentlighet blir ivaretatt. Etter disse medlemmers oppfatning kan Stortinget, som lovgivende organ, ikke akseptere at offentlighetslovens intensjoner og formål ikke blir ivaretatt. Disse medlemmer er derfor av den oppfatning at de opplysninger som fremkommer i denne saken viser at det er behov for at det utnevnes et offentlighetsombud som kan føre kontroll med om offentlige organer respekterer den offentlighet som allmennheten har etter reglene i offentlighetsloven. Etter disse medlemmers oppfatning vil opprettelsen av et offentlighetsombud bidra til å sikre at det er en forsvarlig saksbehandling i det offentlige. Disse medlemmer vil derfor fremme forslag om at det opprettes et offentlighetsombud etter mønster av Forbrukerombudet, og et offentlighetsråd etter mønster av Markedsrådet. Alle gis rett til å klage til offentlighetsombudet. Dersom et forvaltningsorgan ikke bøyer seg for pålegg fra ombudet, skal ombudet kunne reise sak for offentlighetsrådet. Vedtak i rådet bør være bindende for forvaltningsorganet med mindre saken bringes inn for domstolene. I tillegg til å behandle klagesaker, skal offentlighetsombudet sikres rett til å foreta undersøkelser i forvaltningen om journalføring og oppfølging av offentlighetsloven. Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag :

"Stortinget ber Regjeringen fremme de nødvendige lovforslag for å etablere et Offentlighetsombud og et Offentlighetsråd som skal føre tilsyn og kontroll med at offentlighetsloven etterleves etter bestemmelser og intensjoner".

5. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og representanten Vidar Kleppe:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen om å innskjerpe praktiseringen av offentlighetsloven i kommunene, slik at innbyggerne får det innsyn som de har krav på etter loven.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen fremme de nødvendige lovforslag for å etablere et Offentlighetsombud og et

Offentlighetsråd som skal føre tilsyn og kontroll med at offentlighetsloven etterleves etter bestemmelser og intensjoner.

6. Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 4: 1 (2000-2001) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen) om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 30. mai 2001

Gunnar Skaug
leder

Vidar Kleppe
ordfører

Svein Ludvigsen
sekretær