

Dokument nr. 8:33

(1999-2000)

Forslag fra stortingsrepresentantene Gunnar Skaug og Jorunn Ringstad om lov om endringer i lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Til Odelstinget

Bakgrunn

Det settes fram forslag om å gi en generell regel om dokumentoffentlighet i loven om sivilombudsmannen og å endre reglene om taushetsplikt i samme lov. Forslaget er i samsvar med utkast utarbeidet av sivilombudsmannen i brev av 18. juni 1999 til Stortingets presidentskap.

Bakgrunnen for saken er Stortingets vedtak den 23. november 1998, der Presidentskapet ble bedt om å foranledige at det utarbeides regler om offentlighet for Stortinget og Stortingets organer. Vedtaket ble gjort ved behandlingen av justiskomiteens Innst. S. nr. 21 (1998-1999) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, som bygde på St.meld. nr. 32 (1997-1998). Lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 nr. 69 gjelder ifølge loven § 1 siste ledd ikke for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget.

I brevet av 18. juni 1999 foreslår sivilombudsmannen at det i § 9 i ombudsmannsloven fastslås i generell form at ombudsmannens saksdokumenter er offentlige. Nærmere regler, herunder om adgangen til å unnta dokumenter fra offentlighet, foreslås gitt i instruksen for ombudsmannen, som er gitt av Stortinget ved plenarvedtak. I loven foreslås dessuten bestemt at ombudsmannen selv med endelig virkning avgjør om det skal gis dokumentinnsyn eller ikke.

I sammenheng med innføring av dokumentoffentlighet foreslås reglene om taushetsplikt for ombudsmannen og hans personale i § 9 omformulert og gitt en noe snevrere rekkevidde. Taushetsplikten foreslås å skulle omfatte opplysninger ombudsmannen får i sin tjeneste om forhold av privat karakter og opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter. I hovedsak vil taushetsplikten dermed bli den samme som den som gjelder for forvaltningen ved behandlingen av vedkommende sak, men bestemmelsen har et selvstendig grunnlag som det vil ligge

til ombudsmannen å fastlegge det nærmere innholdet av.

Forslagsstillerne viser til ovennevnte brev fra sivilombudsmannen. Brevet er trykt som vedlegg, bortsett fra de deler av brevet som inneholder forslag til endringer i instruksen for sivilombudsmannen og spesielle merknader til sistnevnte forslag. Forslagsstillerne fremmer forslag om endring i ombudsmannsloven i samsvar med sivilombudsmannens utkast. Det foreslås at lovendringen trer i kraft fra den tid Stortinget bestemmer.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Vedtak til lov

om endringer i lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

I

I lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen gjøres følgende endringer:

§ 9 gis denne overskrift:

§ 9 *Dokumentoffentlighet og taushetsplikt.*

§ 9 skal lyde:

Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige. Ombudsmannen avgjør med endelig virkning om et dokument helt eller delvis skal unntas fra offentlighet. Nærmere regler, herunder om adgangen til å unnta dokumenter fra offentlighet, gis i Ombudsmannens instruks.

Ombudsmannen har taushetsplikt med omsyn til

opplysninger han får i sin tjeneste om forhold av personlig karakter. Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter. Taushetsplikten varer ved også etter ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikt påhviler hans personale.

II

Loven trer i kraft fra den tid Stortinget bestemmer.

27. januar 2000

Vedlegg

Brev 18. juni 1999 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen til Stortingets presidentskap

Dokumentoffentlighet for sivilombudsmannen. Forslag til lov om endring i lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen og forslag til endringer i instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen

1. Innledning

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, jf. Innst. S. nr. 21 (1998-99) fra justiskomiteen, vedtok Stortinget 23. november 1998 følgende vedtak:

«Stortinget ber Stortingets presidentskap om å foranledige at det utarbeides regler om offentlighet for Stortinget og Stortingets organer».

Stortingets vedtak ble fattet i forbindelse med behandlingen av justiskomiteens Innst. S. nr. 21 (1998-99) s. 5. I innstillingen uttalte komiteen bl.a.:

«Komiteen mener det ikke er behov for generelt å unnta Stortinget fra offentlighetsprinsippet. Komiteen mener at det vil gi et viktig signal fra lovgiver om betydningen av offentlighetsprinsippet dersom Stortinget også blir undergitt regler om offentlighet. Etter komiteens mening vil allmennheten kunne få bedre innsyn i Stortingets arbeid og innspill fra interesseorganisasjoner og andre for å påvirke utfallet av saker som behandles av Stortinget.»

...
«Komiteen viser til det som er sagt ovenfor om Stortinget, og mener at det heller ikke for Sivilombudsmannen eller Riksrevisjonen er behov for å gjøre et generelt unntak fra offentlighetsprinsippet.

Komiteen har med tilfredshet merket seg at Sivilombudsmannen følger offentlighetsloven så langt det er forenlig med særbestemmelsene om taushetsplikt i ombudsmannsloven- og instruksen.»

Uttrykket «Stortingets organer» er forstått slik at det bl.a. omfatter Sivilombudsmannen.

2. Gjeldende regler og praksis

Etter ombudsmannsloven § 9 annet ledd kan det i ombudsmannens instruks gis «nærmere regler om i hvilken utstrekning ombudsmannens saksdokumenter skal være offentlige.» I ombudsmannsloven § 10 siste ledd heter det at ombudsmannen selv avgjør «om, og i tilfelle i hvilken form, han skal gi offentligheten meddelelse om sin behandling av en sak.»

Offentlighetsloven gjelder for den «virksomhet som drives av forvaltningsorganer» når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov, jf. offentlighetsloven § 1 første ledd. Som forvaltningsorgan i lovens forstand regnes «ethvert organ for stat eller kommu-

ne». Sivilombudsmannen er unntatt fra lovens virkeområde, jf. lovens § 1 fjerde ledd. Det er heller ikke gitt egne bestemmelser om dokumentinnsyn for allmennheten i ombudsmannsloven eller ombudsmannsinstruksen i medhold av ombudsmannsloven § 9 annet ledd. Prinsippene i offentlighetsloven har imidlertid i lang tid blitt anvendt for ombudsmannens saksdokumenter så langt dette har vært forenlig med særbestemmelsene om taushetsplikt i ombudsmannsloven § 9 første ledd og ombudsmannsinstruksen §§ 11 og 12 tredje ledd.

Ombudsmannen og hans personale er i lovens § 9 første ledd pålagt taushetsplikt «med omsyn til de opplysninger han får i sin tjeneste om forhold som ikke er alminnelig kjent», med mindre annet følger av hans verv etter ombudsmannsloven. Taushetsplikten går lenger enn det som følger av forvaltningsloven §§ 13 flg. Helt siden vedtakelsen av offentlighetsloven i 1970, har ombudsmannen praktisert taushetspliktbestemmelsen i ombudsmannsloven § 9 første ledd slik at opplysninger som er tilgjengelige for allmennheten i kraft av offentlighetslovens regler som hovedregel må forutsettes «alminnelig kjent». Ombudsmannen har lagt til grunn at det ikke vil krenke taushetsplikten om dokumenter som har vært sendt forvaltningen, og der må anses offentlige i kraft av offentlighetsloven, også blir gjort tilgjengelige for pressen eller allmennheten ved ombudsmannens kontor. Ved praktiseringen av offentlighet er det tatt hensyn til at det kan gjøre seg gjeldende særlige hensyn for ombudsmannens virksomhet, og at ombudsmannen uansett ikke i noe tilfelle har noen plikt til å etterkomme anmodninger fra pressen eller allmennheten om dokumentinnsyn. Ombudsmannens tolkning av taushetspliktbestemmelsen og retningslinjer for praktisering av dokumentoffentlighet ved ombudsmannens kontor, er omtalt nærmere i årsmeldingen for 1971 (Dokument nr. 4 (1970-71)) s. 7-8 og årsmeldingen for 1976 (Dokument nr. 4 (1975-76)) s. 8-9.

I praksis har innsyn først og fremst vært gitt i saksdokumentene i avsluttede saker som har vært tatt opp med forvaltningen, og da særlig ombudsmannens avsluttende uttalelse som er oversendt til klager og forvaltningen (med overstrykning av navn og andre identifiserende kjennetegn i nødvendig utstrekning). Men også ombudsmannens brev til forvaltningen på undersøkelsesstadiet, klageskrifter og forvaltningens svarbrev, har det i en viss utstrekning vært gitt innsyn i dersom dette klart har vært ansett som offentlig i forvaltningen. Praksis har imidlertid variert noe.

Ved ombudsmannens kontor føres det ikke of-

fentlig journal over inn- og utgående dokumenter i de sakene som opprettes og som pressen og andre interesserte kan få innsyn i. Den tidligere ordningen med regelmessig utlån av dokumenter i avsluttede saker til NTB, jf. omtalen av dette i årsmeldingen for 1971 s. 7-8 og årsmeldingen for 1976 s. 8-9, falt bort for flere år siden.

Taushetspliktbestemmelsen i ombudsmannsloven § 9 første ledd om forhold som ikke er «alminnelig kjent», pålegger som nevnt ombudsmannen sterkere begrensninger i hvilke opplysninger som kan meddeles til allmennheten enn det som følger av forvaltningsloven § 13 flg. Innsyn kan bare gis i ombudsmannens saksdokumenter så langt dokumentene finnes i forvaltningen og det kan kreves innsyn der etter offentlighetsloven. Klagebrev (ikke bare navn og andre identifiserende kjennetegn) vil således uansett nærmere innhold være underlagt taushetsplikt når de mottas av ombudsmannen, så langt klagen ikke anses alminnelig kjent. I dette ligger det at også selve «klientforholdet», dvs. at en bestemt person er klager hos ombudsmannen, i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt. Det samme gjelder ombudsmannens svarbrev til klager i saker som avvises, og ombudsmannens avsluttende brev til klager i realitetsbehandlede saker der klagen ikke fører frem, forutsatt at klagesaken ikke er forelagt forvaltningen til uttalelse eller det avsluttende brevet er oversendt forvaltningen til orientering. Det siste vil være aktuelt dersom saksdokumentene har vært utlånt fra vedkommende forvaltningsorgan i anledning klagen til ombudsmannen. Dette betyr at andre private som er berørt av avgjørelsen som er klaget inn for ombudsmannen (tredjeparter) eller pressen, som hovedregel vil være avskåret fra dokumentinnsyn i de nevnte tilfellene. Samlet utgjør dokumenter underlagt taushetsplikt hos ombudsmannen et ikke ubetydelig antall av de klagesaker som behandles årlig. En generell innføring av offentlighetsprinsippet for ombudsmannens saksdokumenter vil nødvendiggjøre en endring av taushetspliktbestemmelsen i ombudsmannsloven § 9 første ledd.

3. Behovet for lov- og instruksendring

Taushetspliktbestemmelsen i § 9 første ledd har stått uendret siden vedtakelsen av ombudsmannsloven i 1962. Vedtakelsen av offentlighetsloven og forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser har ikke ført til endringer i taushetspliktbestemmelsen eller til regelfesting av allmennhetens rett til innsyn i ombudsmannens saksdokumenter i lov eller instruks. Utredningsutvalget for ombudsmannsordningen (Schei-utvalget), nedsatt av Stortingets presidentskap 24. februar 1977, vurderte bl.a. taushetspliktreglene og spørsmålet om gi bestemmelser om dokumentoffentlighet for ombudsmannens saksdokumenter. I utvalgets innstilling til Stortingets president-

skap 9. mars 1978 (Dok. nr. 9 for 1977-78) s. 24, ble det lagt til grunn at ombudsmannslovens bestemmelser om taushetsplikt ikke ga grunn til endringer. Utvalget fant det heller ikke hensiktsmessig at tillemplingen av offentlighetsloven på ombudsmannens virksomhet ble bundet ved bestemmelser i ombudsmannsloven. Tilpasningen burde etter utvalgets syn fortsatt skje gjennom praksis. Når ordningen hadde festnet seg mer, kunne nærmere bestemmelser bli fastlagt i ombudsmannens instruks. Utvalget foreslo derfor et nytt annet ledd i ombudsmannsloven § 9 om at Stortinget i ombudsmannens instruks kan gi nærmere regler om i hvilken utstrekning ombudsmannens saksdokumenter skal være offentlige. Justiskomiteens sa seg enig i dette, jf. Innst. O. nr. 15 (1979-80) s. 17. Forholdet mellom forvaltningslovens regler om taushetsplikt og ombudsmannens taushetsplikt, er også omtalt i årsmeldingen for 1980 (Dokument nr. 4 (1980-81)) s. 9.

Det er nå gått mer enn 20 år siden Schei-utvalgets vurdering. Holdningen til åpenhet og innsyn i forvaltningen har gjennomgått en betydelig utvikling i denne perioden. Denne utviklingen gir også grunn til å vurdere nærmere hvordan en skal forholde seg til dokumentinnsyn for allmennheten i den virksomhet ombudsmannen utøver. Flere forhold tilsier at det også for ombudsmannens virksomhet bør gjelde en alminnelig hovedregel om dokumentoffentlighet. Heller ikke synes det å være behov for en så omfattende taushetsplikt for ombudsmannens virksomhet, slik tilfellet er i dag.

De hensyn som ligger til grunn for offentlighetsprinsippet i forhold til forvaltningens saksdokumenter, slik som demokrati- og kontrollhensyn og tillits- og legitimitetshensyn, gjør seg i stor grad gjeldende også i forhold til ombudsmannens saksdokumenter. Innsyn i ombudsmannens saksdokumenter kan gi borgerne økt tilgang på informasjon og vil kunne bidra til åpenhet om de saker forvaltningen behandler og de avgjørelser som treffes. En innføring av offentlighetsprinsippet ved ombudsmannens kontor kan også bidra til å gi allmennheten bedre innsyn i ombudsmannens kontroll med forvaltningen og bedre informasjonen om ombudsmannens virksomhet. Dette vil kunne styrke kontrollvirksomheten og bidra til å få rettet søkelyset mot uheldige forhold som bør endres. Økt offentlighet vil formentlig også kunne være egnet til å styrke tilliten til ombudsmannens arbeid utad.

Hensynet til offentlighet må imidlertid avveies mot klageren og andres behov for vern om opplysninger av personlige karakter og drifts- eller forretningshemmeligheter. Det synes imidlertid ikke å være behov for en så generell og omfattende taushetspliktregel som vi har i dag. Taushetspliktbestemmelsen i lovens § 9 første ledd er ikke tilpasset forvaltningslovens alminnelige regler om taushetsplikt,

og blir i dag tolket innskrenkende for best mulig å kunne tilpasses offentlighetsprinsippet i offentlighetsloven. Hensynet til klagerens behov for diskresjon og taushet vil i all hovedsak være tilstrekkelig ivare tatt så lenge ombudsmannens taushetsplikt gjelder i samme utstrekning som for forvaltningen. Forvaltningens taushetsplikt om personlige forhold og drifts- og forretningshemmeligheter m.v. er fastslått i forvaltningsloven og særlover på de ulike forvaltningsområder. Så lenge ombudsmannen pålegges en taushetsplikt som i det vesentlige svarer til den som gjelder for forvaltningen, og iallfall ikke er snevrere, skulle således hensynet til personvern og andre beskyttelsesverdige interesser være tilstrekkelig ivare tatt. Det vesentlige vil være å sikre at ombudsmannens taushetsplikt ikke blir *mindre* vidtgående enn forvaltningens, noe som ville medføre en uheldig og ubegrunnet forskjell. Typisk bør opplysninger i ombudsmannens saksdokumenter i sosialsaker, trygdesaker, bidragssaker, fengselssaker, skattesaker og en del tjenestemannssaker som gjelder enkeltpersoners forhold, være unntatt fra offentlighet i samme utstrekning som i forvaltningen etter forvaltningsloven og særlovgivningen. Det er også grunn til å nevne at klagerne ved behandlingen av saken i forvaltningen allerede har måttet godta allmennhetens rett til innsyn i den utstrekning offentlighetsloven hjemler dette. Klager som skriver til ombudsmannen kan for øvrig heller ikke i dag kreve anonymitet dersom ombudsmannen skal ta saken under behandling.

Særlige hensyn knyttet til ombudsmannens virksomhet kan på den annen side begrunne et behov for at ombudsmannen gis adgang til å praktisere en noe utvidet taushetsplikt når det finnes nødvendig. Klager og andre henvendelser til ombudsmannen kan ha et utpreget personlig preg både i form og innhold. Av hensyn til tillitsforholdet mellom ombudsmannen og borgerne kan det derfor være behov for at opplysninger som anses beskyttelsesverdige, f.eks. identifiserende kjennetegn som klagernavn og adresse, av hensyn til den enkeltes personvern unntas offentlighet, selv om dette strengt tatt ikke anses som et «personlig forhold» underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, jf. offentlighetsloven § 5 a eller etter særlovgivningen. Dette behovet søkes i lovforslaget ivare tatt gjennom en selvstendig taushetspliktbestemmelse som ikke er direkte knyttet opp til, eller bundet av, bestemmelsene i forvaltningsloven eller særlovgivningen. Dette gir rom for å tilpasse taushetsplikten til de særlige behov ombudsmannens virksomhet tilsier. Se nærmere om dette under pkt. 4 og 5 nedenfor.

4. Nærmere om forslaget til ny lovbestemmelse om dokumentinnsyn og taushetsplikt

Reglene om dokumentoffentlighet og taushetsplikt ved ombudsmannens kontor bør i størst mulig

utstrekning bygge på et selvstendig lovgrunnlag. Reglene bør også åpne adgang til en fleksibel praktisering, tilpasset de behov og hensyn som gjør seg gjeldende for ombudsmannens spesielle virksomhet.

Av flere grunner vil det kunne være uheldig om innsynsreglene for ombudsmannen knyttes til offentlighetslovens regler, fordi disse gjelder for den virksomheten som drives av organer som er underlagt ombudsmannens kontroll. De regler som skal gis om dokumentinnsyn for ombudsmannen må således sees i lys av at ombudsmannen i praksis har en viktig oppgave når det gjelder kontrollen med forvaltningens tolkning og anvendelse av offentlighetslovens bestemmelser. Det vil kunne virke forstyrrende og uheldig inn på ombudsmannens kontroll med forvaltningens praktisering av offentlighetsloven om ombudsmannen skulle være underlagt det samme regelverket som forvaltningen.

Ombudsmannen har dessuten særegne kontrolloppgaver og utøver ikke forvaltningsmyndighet eller treffer bindende vedtak som griper inn i borgernes rettigheter og plikter, slik forvaltningsorganer normalt gjør. Ombudsmannens kontroll skjer gjennom undersøkelser i forvaltningen. Formålet med ombudsmannens virksomhet er å søke å hindre at det gjøres urett og feil i den offentlige forvaltning. Særlige hensyn knyttet til ombudsmannens virksomhet kan derfor gjøre seg gjeldende. Regler om dokumentoffentlighet for ombudsmannen bør derfor gjøres fleksible og enkle å praktisere, slik at en unngår for sterk binding til reglene i offentlighetsloven. Det er heller ikke ønskelig at reglene om dokumentoffentlighet hos ombudsmannen gjøres avhengig av en detaljfortolkning av offentlighetslovens ulike unntaksbestemmelser.

Det foreslås derfor at det i loven bestemmes at nærmere regler om dokumentoffentlighet, herunder om adgangen til å unnta dokumenter helt eller delvis fra offentlighet, gis i ombudsmannens instruks.

De samme hensyn som er nevnt ovenfor gjør seg til en viss grad gjeldende også i forhold til ombudsmannens taushetsplikt. Også i forhold til taushetsplikten kan det, som nevnt tidligere, av hensyn til særlige forhold knyttet ombudsmannens virksomhet være en fordel at det gis selvstendige regler som ikke er knyttet direkte til taushetspliktbestemmelsene som gjelder for forvaltningen, f.eks. hva som nærmere bestemt anses som «noens personlige forhold» i forvaltningsloven § 13 i det konkrete tilfellet. Bestemmelsen er derfor i lovforslaget gitt en selvstendig utforming, jf. kriteriene «forhold av personlig karakter» og «drifts- eller forretningshemmeligheter». Dette gir ombudsmannen mulighet til å praktisere en noe utvidet taushetsplikt i forhold til det som strengt tatt gjelder for forvaltningen i den enkelte sak dersom behovet skulle tilsi det. Den foreslåtte taushetspliktbestemmelsen i ombudsmannsloven vil så-

ledes bli tolket og praktisert med forvaltningsloven og særlovgivningen som bakgrunn og rettesnor, men vil altså ikke være formelt bundet av disse bestemmelsene.

Den foreslåtte taushetspliktbestemmelsen beskytter i hovedsak private interesser. Uttrykket «drifts...hemmeligheter» vil imidlertid også kunne omfatte taushetsplikt til vern av offentlige interesser, se nærmere punkt 5 nedenfor. Taushetsplikt som har til formål å verne offentlige interesser, vil for øvrig dels følge av lovbestemmelser som også gjelder andre enn tjenestemenn i forvaltningen, herunder ombudsmannen og hans personale, jf. f.eks. straffeloven av 22. mai 1902 § 90 og lov om forsvarshemmeligheter av 18. august 1914 nr. 3 §§ 3, 4 og 7. Videre legges det til grunn at taushetsplikten for ombudsmannen og hans personale til vern for offentlige interesser vil følge av instruks når det mottas lovlig graderte dokumenter fra forvaltningen etter sikkerhetsinstruksen/sikkerhetsloven av 23. mars 1998 nr. 10 eller beskyttelsesinstruksen. Selv om den nye sikkerhetsloven ikke gjelder for ombudsmannen, jf. lovens § 2 femte ledd, forutsettes det at ombudsmannen og hans personale underlegges de samme krav til sikkerhetsklarering og autorisasjon som de loven for øvrig gjelder for, jf. Innst. O. nr. 20 (1997-98) s. 2. Det forutsettes også at det avgis taushetserklæring dersom det gis tilgang på sikkerhetsgradert informasjon med hjemmel i den nye sikkerhetsloven, slik tilfellet til nå har vært for dokumenter gradert etter sikkerhetsinstruksen. Brudd på instruksbestemt taushetsplikt vil for øvrig kunne være straffbart etter straffeloven § 121. Dokumenter påført lovlig beskyttelsesgrad som mottas fra forvaltningen vil dessuten bli unntatt fra offentlighet med hjemmel i utkastet til regler om dokumentinnsyn i ombudsmannens instruks § 11 nr. 2, se punkt 6 nedenfor.

Det er ønskelig at det i loven slås fast at ombudsmannen selv med endelig virkning avgjør om det skal gis dokumentinnsyn eller ikke. En formell klagerett til Stortinget må anses prinsipielt uheldig så vel som upraktisk. En slik ordning vil samsvare dårlig med at ombudsmannen i følge ombudsmannsloven § 2 skal «utføre sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget».

Lovforslaget er for øvrig begrenset til dokumentoffentlighet for ombudsmannens saksdokumenter. Med dette forstås de saksdokumentene som er utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken. Innsynsretten vil typisk gjelde korrespondansen mellom klageren og ombudsmannen og mellom forvaltningen og ombudsmannen. Forvaltningens saksdokumenter som forelå før saken ble brakt inn for ombudsmannen, og som typisk vil bli utlånt til ombudsmannen i forbindelse med at saken blir undersøkt, vil ikke være omfattet av den foreslåtte lovbestemmelsen. Spørsmålet om innsyn i slike

dokumenter må i første omgang avgjøres av forvaltningen selv etter reglene i offentlighetsloven. Dersom innsyn nektes i forvaltningens saksdokumenter, kan avslaget klages inn for ombudsmannen, jf. prinsippet om ombudsmannens etterfølgende kontroll med forvaltningen. Det er ikke ønskelig at ombudsmannen skal bli et alternativt sted å kreve innsyn i forvaltningens saksdokumenter før forvaltningen selv har fått anledning til å vurdere spørsmålet. Det foreslås presisert i ombudsmannens instruks hva som ligger i uttrykket «ombudsmannens saksdokumenter». I de tilfellene hvor det er helt åpenbart at forvaltningens saksdokument er offentlig etter offentlighetsloven, vil ombudsmannen imidlertid kunne praktisere offentlighet.

Innføring av regler om dokumentoffentlighet for ombudsmannens virksomhet, gjør det nødvendig å opprette en offentlig journal over inn- og utgående dokumenter i de sakene som opprettes. Offentlig journal er et viktig arbeidsredskap for å gjøre innsynsretten effektiv, særlig for pressen, og en viktig forutsetning for at innsynsretten skal virke etter sitt formål. Det foreslås at det gis bestemmelser om en offentlig journal i ombudsmannens instruks. Det forutsettes at det blir etablert journal både i papirform og elektronisk. Den elektroniske journalen legges ut på ombudsmannens hjemmeside på internett.

5. Merknader til forslag til endring i lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Til § 9:

I første ledd fastslås offentlighetsprinsippet i generell form for ombudsmannens saksdokumenter. Bestemmelsen innebærer at pressen og allmenheten som hovedregel gis rett til innsyn i ombudsmannens saksdokumenter dersom det fremmes begjæring om innsyn. Begrensninger i innsynsretten vil følge av ombudsmannens taushetsplikt og av unntaksbestemmelsene i ombudsmannens instruks (taushetsrett).

Det foreslås at de generelle prinsippene for dokumentoffentlighet ved ombudsmannens kontor blir fastslått i lovbestemmelsen. De nærmere regler om dokumentinnsyn, herunder om ombudsmannens adgang til å unnta dokumenter, foreslås gitt i ombudsmannens instruks, jf. forslaget til første ledd tredje punktum.

Innsynsretten er knyttet til ombudsmannens «saksdokumenter». I dette ligger at innsynsretten gjelder dokumenter med tilknytning til ombudsmannens behandling av klagesaker og saker som tas opp av eget tiltak, samt dokumenter knyttet til virksomheten for øvrig. Av hensyn til arbeidsbelastningen ved kontoret forutsettes det videre at den som begjærer innsyn, må angi den enkelte sak/saker en ønsker å se. Dette kan enkelt gjøres ved hjelp av den offentlige journalen som foreslås opprettet.

Prinsippet om dokumentoffentlighet gjelder etter

forslaget bare for «ombudsmannens» saksdokumenter. Med dette forstås de saksdokumentene som er utarbeidet i forbindelse med sakens behandling hos ombudsmannen. Dette vil ikke være begrenset til dokumenter utferdiget av ombudsmannen. All korrespondanse mellom klageren og ombudsmannen og mellom forvaltningen og ombudsmannen, i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken, vil være omfattet av forslaget. Typisk vil dette gjelde brev fra klager til ombudsmannen, ombudsmannens svarbrev til klager, brev fra ombudsmannen til forvaltningen der det bes om uttalelse til klagen, forvaltningens svarbrev og ombudsmannens avsluttende brev/uttalelse i saken. Men også annet dokument utarbeidet i forbindelse med ombudsmannssaken som ombudsmannen har innhentet eller mottatt, f.eks. fra en berørt tredjepart, Stortinget eller sakkyndige, vil i utgangspunktet være omfattet. Forvaltningens saksdokumenter som er utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er derimot ikke omfattet av bestemmelsen. Dokumenter mottatt av vedkommende forvaltningsorgan fra private eller andre forvaltningsorgan og dokumenter utferdiget av forvaltningsorganet selv, i forbindelse med den forvaltningsmessige behandling forut for at saken ble brakt inn for ombudsmannen, eller etter ombudsmannens avslutning av saken, vil derfor falle utenfor anvendelsesområdet for de foreslåtte innsynsbestemmelsene. Avgrensingen av hva som forstås med «ombudsmannens saksdokumenter» foreslås inntatt i ombudsmannens instruks. Det vises for øvrig til det som er sagt under pkt. 4 om dette.

I bestemmelsens første ledd er det også presisert at det er ombudsmannen som «avgjør med endelig virkning» om det skal gis dokumentinnsyn. Med denne formuleringen fastslås det at det er ombudsmannen som med bindende virkning tar stilling til om et dokument skal offentliggjøres. Ombudsmannens avgjørelse vil være endelig og kan ikke påklages til Stortinget.

I bestemmelsens annet ledd foreslås en taushetspliktbestemmelse som fastslår at ombudsmannen har taushetsplikt med omsyn til opplysninger han får i sin tjeneste «om forhold av personlig karakter». Det foreslås videre at ombudsmannens taushetsplikt omfatter opplysninger om «drifts- eller forretningshemmeligheter», slik tilfellet også er i dag. Kriteriet «forhold av personlig karakter» søker å ivareta hensynet til klageren og andres personverninteresser som det er grunn til å pålegge taushetsplikt om. Bestemmelsen har et selvstendig grunnlag som det ligger til ombudsmannen å fastlegge det nærmere innholdet av. I hovedsak vil taushetsplikten være den samme som den som gjelder for forvaltningen ved behandlingen av vedkommende sak. Det vil være naturlig å tolke bestemmelsen i lys av taushetspliktbestemmelsene i forvaltningslovgivningen, jf. den alminnelige taushets-

pliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og bestemmelser i særlovgivningen om noens personlige forhold, slik som sosialtjenesteloven § 8-8 og ligningsloven § 3-13 om noens formues- og inntektsforhold m.v.

Tilsvarende tolkningsprinsipp vil også gjelde for alternativet «drifts- eller forretningshemmeligheter». I tillegg til å verne private interesser vil dette alternativet også kunne omfatte taushetsplikt til vern for visse offentlige interesser, jf. særlig uttrykket «drifts.....hemmeligheter». Et eksempel på dette vil være opplysninger om driftsforholdene i fengslene, som ombudsmannen blir kjent med gjennom behandlingen av klagesakene eller saker som tas opp av eget tiltak. Slike opplysninger kan være underlagt taushetsplikt etter fengselsloven av 12. desember 1958 nr. 7 § 7 for de som gjør tjeneste i fengselsvesenet, og bør også gjelde for ombudsmannen og hans personale.

På samme måte som etter offentlighetsloven § 5 a gjelder den lovbestemte taushetsplikten «opplysninger». Dokumentet for øvrig vil i utgangspunktet være offentlig dersom disse delene ikke alene gir et åpenbart misvisende bilde.

I tillegg ivaretar taushetspliktbestemmelsen behovet for å kunne praktisere en noe mer utvidet taushetsplikt på bakgrunn av de særlige hensyn kan gjøre seg gjeldende for ombudsmannens spesielle virksomhet. Det vises for øvrig til det som er sagt under punkt 3 ovenfor.

På samme måte som i forvaltningen, vil innsyn kunne gis uten hinder av taushetsplikt i saksdokumenter i anonymisert form dersom dette ikke røper taushetsbelagte opplysninger. Innsyn vil også kunne gis uten hinder av taushetsplikt dersom opplysningene er alminnelig kjent, f.eks. gjennom presseomtale, eller dersom den som har krav på taushet samtykker i at det gis innsyn. Forslaget berører for øvrig ikke den rett klageren i en ombudsmannssak har til å gjøre seg kjent med uttalelser og opplysninger som er gitt i klagesaken, jf. ombudsmannens instruks § 6 tredje ledd.

For øvrig vil ombudsmannens behov for å bevare taushet dersom særlige forhold knyttet til ombudsmannens virksomhet eller andre beskyttelsesverdige interesser skulle tilsi det, bli ivaretatt ved de nærmere regler om dokumentoffentlighet i ombudsmannens instruks (taushetsrett). Det vises til forslag til regler i ombudsmannens instruks, jf. punkt 6 og 8 nedenfor.

7. Forslag til lov om endring i lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen

I lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen gjøres følgende endringer:

§ 9 gis denne overskrift:

§ 9 Dokumentoffentlighet og taushetsplikt

§ 9 skal lyde:

Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige. Ombudsmannen avgjør med endelig virkning om et dokument helt eller delvis skal unntas fra offentlighet. Nærmere regler, herunder om adgangen til å unnta dokumenter fra offentlighet, gis i Ombudsmannens instruks.

Ombudsmannen har taushetsplikt med omsyn til opplysninger han får i sin tjeneste om forhold av personlig karakter. Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter. Taushetsplikten varer ved også etter ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikt påhviler hans personale.

- - -