



SIVILOMBUDSMANNEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Lovavdelingen
postmottak@jd.dep.no

Vår referanse	Deres referanse	Vår saksbehandler	Dato
2018/2570	18/3391 EO OKL/bj	Ingeborg Skonnord	29.08.2018

Høringsuttalelse om endringer i offentleglova, sivilombudsmannsloven m.m.

Justis- og beredskapsdepartementet har i høringsbrev 4. juli 2018 foreslått endringer i blant annet offentleglova og sivilombudsmannsloven.

Ett av forslagene er å innføre et nytt annet ledd i sivilombudsmannsloven § 7 med følgende ordlyd:

«Følgende omfattes ikke av Ombudsmannens rett til opplysninger og dokumenter etter første ledd:

- a) protokoller, sakslister og referater fra regjeringskonferanser
- b) notater til regjeringskonferanser
- c) utkast til notater til regjeringskonferanser
- d) merknader til utkast som nevnt i bokstav c
- e) følgedokumenter til dokumenter som nevnt i bokstav a til d
- f) sitater fra, omtale av og referanser til dokumenter som nevnt i bokstav a til e
- g) omtaler i interne notater av politiske prosesser i regjeringen.»

Forslaget innebærer en begrensning i ombudsmannens rett til å kreve opplysninger som trengs for å utføre vervet, jf. sivilombudsmannsloven § 7 første ledd.

1. Innledende bemerkninger

Sivilombudsmannsloven § 7 første ledd er en sentral bestemmelse for ombudsmannens virksomhet. Saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig, og undersøkelsene herfra baserer seg i all hovedsak på en gjennomgang av forvaltningens saksdokumenter. Det er derfor avgjørende for en reell og effektiv kontroll med forvaltningen at ombudsmannen har tilgang til alle relevante saksdokumenter. Av den grunn har Stortinget gitt ombudsmannen hjemmel i sivilombudsmannsloven § 7 første ledd til å innhente fra forvaltningen de opplysninger og dokumenter «han trenger for å kunne utføre sitt verv». Sivilombudsmannsloven § 7 og Instruks for Sivilombudsmannen § 6 overlater til ombudsmannen selv å vurdere hvilke opplysninger, herunder dokumenter, det er nødvendig å innhente fra forvaltningen ved behandlingen av den enkelte sak.

Det er i denne forbindelse grunn til å merke seg at ombudsmannens innsyn i og tilgang til saksdokumentene ikke fører til at klageren får en større rett til å gjøre seg kjent med dokumentene enn det han/hun har etter de regler som gjelder for vedkommende forvaltningsorgan, jf. Instruks for Sivilombudsmannen § 6 tredje ledd.

2. Praktiseringen av sivilombudsmannsloven § 7 første ledd

Sivilombudsmannsloven § 7 første ledd har i dag følgende ordlyd:

«Ombudsmannen kan hos offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste, kreve de opplysninger han trenger for å kunne utføre sitt verv. Som nasjonal forebyggende mekanisme har Ombudsmannen tilsvarende rett til å kreve opplysninger fra person i tjeneste for private institusjoner som nevnt i § 4 første ledd annet punktum. I samme utstrekning kan han kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter.»

Bestemmelsen fastslår altså at ombudsmannen har rett til å se alle dokumenter og få tilgang til alle opplysninger «han trenger» i sitt arbeid.

Ett av punktene det var en viss uenighet om i forarbeidene til sivilombudsmannsloven, var om ombudsmannen skulle ha rett til å kreve å få seg forelagt forvaltningens interne dokumenter. Forvaltningskomiteen mente at det i utgangspunktet ikke var noen grunn til å nekte ombudsmannen å se forvaltningens interne dokumenter, se NUT 1958: 3 side 452. Justis- og politidepartementet mente imidlertid at det ville være uheldig å pålegge forvaltningen en uttrykkelig plikt til å legge frem rent interne dokumenter, se Ot.prp. nr. 30 (1959-60) side 19. Utenriks- og konstitusjonskomiteen anførte på sin side at «det riktige siktepunkt må være at ombudsmannen har rett til alle opplysninger som har betydning for den sak han har til behandling», se Innst. O. XV (1961-62) side 7.

I praksis legges det nå til grunn at forvaltningen må etterkomme en anmodning fra ombudsmannen om å utlevere interne dokumenter. Hvorvidt dette gjelder helt uten reservasjoner, har imidlertid fra tid til annen aktualisert seg. Dette gjelder blant annet i forhold til regjeringsnotater, uten at spørsmålet – slik ombudsmannen ser det – så langt kan sees å ha fått sin endelige avklaring i praksis.

I høringsnotatet er det lagt til grunn at det gjelder en ulovfestet regel om at ombudsmannen ikke har krav på å få innsyn i regjeringsnotater mv. Som grunnlag for dette er det vist til Ot.prp. nr. 74 (2005-2006) side 14 der Justis- og politidepartementet la til grunn at det forelå en slik ulovfestet regel. Videre er det vist til at det har dannet seg en «fast praksis» ved at skiftende regjeringer «gjennomgående» har avslått å oversende regjeringsdokumenter til ombudsmannen.

Etter ombudsmannens syn kan det reises spørsmål ved om det gjelder en slik ulovfestet regel om at ombudsmannen ikke har krav på å få innsyn i regjeringsnotater mv. En slik

innskrenkende tolkning av sivilombudsmannsloven § 7 første ledd har et meget svakt rettskildemessig grunnlag.

Det er riktignok på det rene at ombudsmannen i noen saker har akseptert å ikke få oversendt regjeringsnotater mv. Dette er tilfellet for saker om innsyn etter offentleglova. Dersom en journalist har fått avslag på et innsynskrav i et regjeringsnotat og saken bringes inn for ombudsmannen, har ombudsmannen i noen saker etter en konkret vurdering kommet til at saken er tilstrekkelig opplyst og kan avsluttes uten å få tilgang til dokumentet det er bedt om innsyn i. Ombudsmannen har i slike tilfeller lagt til grunn forvaltningens opplysning om at det angjeldende dokumentet er et regjeringsnotat som det ikke vil bli gitt innsyn i, og har vist til Grunnloven § 82 annet punktum om at «[i]ntet medlem av statsrådet må fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer». At ombudsmannen i slike tilfeller har akseptert å ikke få oversendt dokumentet innsynskravet gjelder, har sammenheng med ombudsmannens uttalelse inntatt i årsmeldingen for 1999 side 141 (SOMB-1999-33). I uttalelsen hadde ombudsmannen ikke innvendinger mot at forvaltningen konsekvent unntar regjeringsnotater fra allmenhetens innsynsrett. Så lenge det ikke er nødvendig for ombudsmannen å vurdere forvaltningens merinnsynsvurdering, vil det som regel heller ikke være nødvendig å få oversendt regjeringsnotatet. Ombudsmannen har i slike tilfeller respektert forvaltningens ønske om å begrense spredningen av disse dokumentene.

Ombudsmannen bemerker for øvrig at spørsmålet om sladding av sitater fra, omtale av og referanser til regjeringsdokumenter kun har kommet opp i noen få saker. Sladding av opplysninger om «politiske prosesser» har – så vidt ombudsmannen er kjent med – ikke vært gjort ved oversendelse av dokumenter til ombudsmannen. Det er ikke riktig å legge til grunn – slik det er gjort i høringsnotatet – at en lovfesting av at ombudsmannen ikke har rett til å kreve slike opplysninger, er i samsvar med gjeldende rett.

Videre finner ombudsmannen grunn til å nevne at forvaltningen i enkelte saker har oversendt regjeringsnotater og andre dokumenter som omtaler regjeringsdokumenter. Dette gjelder for eksempel saken omtalt i ombudsmannens årsmelding for 1998 side 120 (SOMB-1998-27) og ombudsmannens sak 2008/303. Sistnevnte sak gjaldt et avslag fra Justis- og politidepartementet på et innsynskrav.

Selv om ombudsmannen har akseptert at det som regel ikke vil være nødvendig å få oversendt regjeringsnotater mv. i innsynssaker, er det herfra gitt uttrykk for at det i andre sakstyper av stor rettssikkerhetsmessig betydning kan være nødvendig for ombudsmannen å se et regjeringsdokument for å kunne utføre sin kontrolloppgave. Ombudsmannen har flere ganger etterlyst en drøftelse av dette spørsmålet på prinsipielt grunnlag, se blant annet årsmeldingen for 2006 side 37. Riktignok har Justis- og politidepartementet i Ot.prp. nr. 74 (2005-2006) gitt uttrykk for at det gjelder en ulovfestet regel om at ombudsmannen ikke har krav på å få innsyn i regjeringsnotater mv. Spørsmålet ble imidlertid ikke drøftet på prinsipielt grunnlag i proposisjonen, og departementet ga selv uttrykk for at det lå utenfor rammen for proposisjonen å vurdere de prosessuelle reglene for ombudsmannens virksomhet. Den rettskildemessige betydningen av denne uttalelsen er derfor begrenset.

Som det fremgår ovenfor, er ombudsmannen ikke enig i at det gjelder en ulovfestet regel om at ombudsmannen ikke har krav på å få innsyn i regjeringsdokumenter, sitater fra, omtale av og referanse til regjeringsdokumenter og opplysninger om politiske prosesser. Standpunktet i høringsnotatet mangler dekning i rettskildene.

Det er for øvrig grunn til å trekke frem at det i høringsnotatet fremgår at ombudsmannen i årsmeldingen for 2006 side 29 (skal antakeligvis være side 37) skal ha sagt at et forslag om å vise til tvisteloven § 22-2 i den daværende sivilombudsmannsloven § 7 annet ledd «verkar å ville løyse spørsmålet om forvaltninga kan nekte å etterkoma ein førespurnad frå Ombudsmannen om innsyn i regjeringsnotat». Ombudsmannen finner grunn til å påpeke at dette ikke gir en riktig beskrivelse av det som fremgår av årsmeldingen. Ombudsmannen ga både i høringsuttalelsen til endringene i tvisteloven, som er omtalt i årsmeldingen, og i årsmeldingen uttrykk for at endringsforslaget syntes å løse spørsmålet «uten at det er drøftet på prinsipielt grunnlag». Dette var kun en konstatering av at departementet hadde valgt en løsning uten å vurdere de prinsipielle sidene ved spørsmålet. Ved å omtale ombudsmannens årsmelding på denne måten under beskrivelsen av gjeldende rett, skapes det et inntrykk av at ombudsmannen mener et unntak for regjeringsdokumenter mv. er i tråd med gjeldende rett. Som det fremgår ovenfor, er det ikke grunnlag for en slik konklusjon.

3. Behovet for å innføre en begrensning i ombudsmannens rett til å kreve opplysninger og dokumenter

Uavhengig av om det gjelder en ulovfestet regel som innskrenker ombudsmannens rett til å kreve opplysninger eller ikke, foreligger det nå et forslag om å lovfeste en slik begrensning. Forslaget reiser prinsipielle spørsmål som har stor betydning for ombudsmannens virksomhet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har tidligere gitt uttrykk for at ombudsmannen må sikres rammebetingelser som gjør det mulig å ivareta rollen som gransker av forvaltningens saksbehandling og beslutninger, se Innst. 121 S (2009-2010). Komiteen uttalte videre:

«Komiteen ser det som avgjørende at Sivilombudsmannen får tilgang til de dokumenter ombudsmannen finner nødvendig for å ivareta sin funksjon. Unntak fra denne hovedregelen må kreve konkrete begrunnelser, begrunnet med tungtveiende hensyn.»

I høringsnotatet er det ikke påvist noen grunner for å begrense ombudsmannens rett til å kreve opplysninger og dokumenter. I notatet fremgår det at «mykje [tilseier] at det er eit behov for å klargjere rekkjevidda av retten til opplysningar etter sivilombudsmannslova § 7». Videre fremgår det at «[r]egjeringsdokument er ei prinsipielt viktig dokumentgruppe som særskilt gjeld den politiske forankringa for saker som sidan blir handsama og avgjort anten av eit departement eller av Kongen i statsråd», og at det derfor bør gå tydelig frem av sivilombudsmannsloven at ombudsmannen ikke kan kreve at slike dokumenter blir lagt frem.

Det er imidlertid ikke pekt på et konkret behov for å holde disse opplysningene eller dokumentene utenfor ombudsmannens kontroll. Forslaget synes dermed i hovedsak å være begrunnet i et ønske om å lovfeste det departementet hevder er gjeldende rett, uten at det er foretatt en prinsipiell vurdering av behovet for å begrense ombudsmannens rett til å kreve opplysninger.

Regjeringen har et åpenbart behov for å kunne drøfte en rekke spørsmål i full fortrolighet, og regjeringskonferansene er i denne sammenheng en sentral arbeidsform. Det er essensielt for arbeidet i en regjering at drøftelser i regjeringsdokumenter kan gjennomføres og holdes internt. Spredning av slike dokumenter vil føre til behov for mindre tjenlige arbeidsformer. Det er viktig at saksbehandlingen kan være skriftlig uten at konfidensialiteten går tapt. Dette hensynet taler klart for at allmennheten ikke bør kunne få innsyn i regjeringsdokumenter mv.

Hensynet gjør seg imidlertid ikke gjeldende for ombudsmannens tilgang til regjeringsdokumenter mv. Saksdokumenter som oversendes fra forvaltningen til ombudsmannen, regnes ikke som ombudsmannens saksdokumenter. Dokumentene vil derfor ikke bli oversendt klageren, og allmennheten får ikke innsyn i dokumentene hos ombudsmannen, jf. Instruks for Sivilombudsmannen § 6 tredje ledd og § 11 nr. 1. Ved oversendelse av saksdokumenter som en klager ikke har fått innsyn i hos forvaltningen, respekterer ombudsmannen uten videre forvaltningens avgjørelse og gjør ikke klageren kjent med dokumentene. Det samme gjelder dersom forvaltningen i brev til ombudsmannen gir opplysninger som den mener klageren ikke har rett til innsyn i. I brev herfra vil det heller ikke bli røpet noen opplysninger som forvaltningen mener skal unntas fra klagerens innsynsrett. Ombudsmannen avslår også konsekvent krav om innsyn fra klagere og fra allmennheten i forvaltningens saksdokumenter. Her er altså ikke stillingen den samme som ved en domstolsbehandling, der bevis som hovedregel føres i åpen hovedforhandling der publikum har fri tilgang. Overføringsverdien av at det gjelder et bevisforbud om drøftelser i regjeringskonferanser i tvisteloven, er dermed begrenset.

Ombudsmannens tilgang til regjeringsdokumenter mv. vil følgelig ikke innebære en spredning av opplysninger om drøftelser i regjeringskonferanser. Ombudsmannen har systemer for å skjerme opplysninger internt, og kan ved hjelp av tilgangsstyring sikre at bare de som trenger opplysningene i saksbehandlingen, får tilgang. Dette gjøres i dag for blant annet sikkerhetsgraderte dokumenter.

Selv om håndteringen av regjeringsdokumenter mv. er underlagt et spesielt regime i forvaltningen, er det som regel flere personer i embetsverket som kjenner innholdet. Utkast til regjeringsnotat blir i hovedsak utarbeidet av embetsverket, og embetsverket bidrar også med utforming av merknader til utkast til regjeringsnotater som er forelagt for andre statsråder. Ettersom embetsverket er permanent og partipolitisk nøytralt, anses ikke dette problematisk for regjeringens mulighet til å drøfte spørsmål i fortrolighet. Det er vanskelig å se at dette skulle stille seg annerledes for ombudsmannens del. Ombudsmannen er en selvstendig og uavhengig kontrollinstans, som foretar rettslige, objektive og nøytrale vurderinger av forhold forvaltningen har tatt stilling til.

4. Betenkeligheter med å begrense ombudsmannens rett til å kreve opplysninger og dokumenter

For å kunne utføre vervet som Stortingets tillitsmann er ombudsmannen avhengig av å få tilgang til informasjon. Det er avgjørende for en reell og effektiv kontroll med forvaltningen at ombudsmannen har tilgang til alle relevante saksdokumenter. Dette er også lagt til grunn av kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 35 L (2011-2012). For å sikre ombudsmannens uavhengige og nøytrale kontroll vil det måtte være ombudsmannen som tar stilling til hvilke dokumenter som skal oversendes. Dersom forvaltningen gis en hjemmel til å nekte ombudsmannen tilgang til noen opplysninger og dokumenter, vil dette åpenbart svekke ombudsmannskontrollen.

Spørsmålet om ombudsmannens rett til å kreve regjeringsdokumenter mv. har ikke kommet på spissen i mange saker. En av grunnen til dette kan være at disse dokumentene ofte ikke kaster lys over saker som det er aktuelt for ombudsmannen å undersøke. I denne forbindelse er det også verdt å nevne at det her er lagt til grunn at ombudsmannen som hovedregel ikke skal be om å få oversendt regjeringsdokumenter. Det er bare når regjeringsdokumenter er av betydning for den klagen som er under behandling her, at det kan være aktuelt å be om slike dokumenter.

Ombudsmannens behov for å se regjeringsdokumenter vil dermed være begrenset til noen få saker. Samtidig kan det forekomme at saker av stor rettsikkerhetsmessig betydning for den enkelte blir behandlet i regjeringskonferanser. Regjeringskonferansene benyttes ikke bare til politisk rådslagning, men også som et viktig ledd i saksbehandlingen med sikte på å få saker som formelt skal avgjøres av departementet, forhåndsklarert av den samlede regjering. Selv om man må legge til grunn at de standpunkter regjeringen kommer frem til i en regjeringskonferanse, må følges opp av formelle vedtak, kan det ikke være tvilsomt at de hensyn som regjeringens standpunkt bygger på, i praksis også vil måtte bli avgjørende for de senere vedtakene, se Rt. 1994 side 1036 om dette.

Forvaltningen plikter riktignok å gi opplysninger til ombudsmannen om det faktiske grunnlaget for en avgjørelse, de hensynene avgjørelsen bygger på og den reelle begrunnelsen for avgjørelsen. Ved å begrense ombudsmannens rett til å kreve regjeringsdokumenter mv., vil ombudsmannen imidlertid ikke kunne etterprøve den redegjørelsen som forvaltningen gir. Ombudsmannens kontroll vil dermed kunne bli vanskeliggjort eller forhindret dersom det innføres et forbud mot at ombudsmannen kan kreve å få innsyn i regjeringsdokumenter. En begrensning i ombudsmannens rett til å kreve opplysninger og dokumenter som foreslått, kan medføre at ombudsmannen i noen tilfeller ser seg nødt til å måtte avslutte saken uten å behandle klagen, idet ombudsmannen ikke har det nødvendige faktiske grunnlaget for å kunne foreta en reell kontroll.

Det er avgjørende for ombudsmannen å få tilgang til de dokumentene som er nødvendige for å ivareta kontrollfunksjonen. Både klagerne, allmennheten, forvaltningen og Stortinget må ha tillit til at ombudsmannens rettslige kontroll er nøytral og uavhengig, og

ombudsmannens rett til å kreve innsyn i forvaltningens dokumenter er helt avgjørende for å bevare denne tilliten.

5. Nærmere om sladding av dokumenter om regjeringsdokumenter og politiske prosesser

I høringsnotatet er det også foreslått at forvaltningen på visse vilkår skal kunne sladde dokumenter før oversendelse til ombudsmannen. Dette forslaget er svært betenkelig, fordi det legger til rette for en praksis der forvaltningen kan skjerme enkeltopplysninger for ombudsmannen uten at det er noen uavhengig instans som kan vurdere om det er grunnlag for skjerming eller ikke.

Ombudsmannen ser at det er en viss sammenheng mellom unntaket for regjeringsdokumenter og unntaket for sitater fra, omtaler av og referanser til regjeringsdokumenter i andre dokumenter. På den annen side kan et slikt unntak føre til vanskelige avgrensninger. Det kan nok være problematisk i enkelte tilfeller å avgjøre om noe er en omtale av et regjeringsdokument. Avgrensningen av ombudsmannens innsynsrett blir enda vanskeligere for forslaget i høringsnotatet om «omtaler i interne notater av politiske prosesser i regjeringen». Konsekvensene for ombudsmannskontrollen er vanskelig å overskue, idet begrepet «politiske prosesser» ikke har et klart definert innhold. Ombudsmannen har også erfart at skillet mellom faktiske opplysninger, faglige vurderinger og politiske vurderinger kan være vanskelig å trekke. Ombudsmannens erfaring er at forvaltningen noen ganger trår feil her, og det kan ikke alltid trekkes et alt for skarpt skille mellom fag og politikk, se for eksempel ombudsmannens årsmelding for 2002 side 99 (SOMB-2002-10) og årsmelding for 2004 side 55 (SOMB-2004-1). Ved å åpne for at forvaltningen skal kunne sladde opplysninger i dokumenter som oversendes hit, vil det være en risiko for at forvaltningen, på bakgrunn av en feilvurdering av opplysningenes karakter, unntar opplysninger som ombudsmannen har rett til å se.

Det er også en viss risiko for at denne adgangen kan bli misbrukt. Under henvisning til at dette er omtale av et regjeringsdokument eller en «politisk prosess», kan forvaltningen for eksempel sladde opplysninger i dokumenter som de anser det som uheldig at ombudsmannen får innsyn i. Det vil da ikke være noen instanser som kan kontrollere disse opplysningene, heller ikke om det er grunnlag for å sladde opplysningene ved oversendelsen til ombudsmannen. Ombudsmannen opplever fra tid til annen at dokumenter sladdes eller påføres opplysninger ved oversendelsen hit. Dette vanskeliggjør kontrollen. En lovfesting av en slik mulighet for forvaltningen, vil kunne svekke tilliten til ombudsmannsordningen, men også tilliten til forvaltningen. Borgerne kan i slike tilfeller – med rette eller urette – få mistanke om at den som blir kontrollert, opptrer illojalt for å unngå å bli kikket i kortene.

Det er også grunn til å påpeke at interne notater som inneholder omtale av regjeringsdokumenter eller «politiske prosesser», ikke er underlagt det samme regime som regjeringsdokumenter. Etter det ombudsmannen er kjent med, blir ikke disse dokumentene behandlet med samme grad av fortrolighet i forvaltningen som regjeringsdokumenter. Det

er da vanskelig å se noen gode grunner for at ombudsmannen ikke skal få fullt innsyn i slike dokumenter.

6. Ordningen i Danmark

I høringsnotatet er ordningene i andre land ikke omtalt. Den norske og danske ombudsmannsordningen har mange likhetstrekk, og det er grunn til å se hen til den danske ombudsmannsloven 12. juni 1996. Denne loven, som var resultat av en inngående og grundig gjennomgang av Folketingets ombudsmannsordning, inneholder ikke noen tilsvarende begrensninger i ombudsmannens rett til å kreve å få seg forelagt opplysninger fra forvaltningen. I lovens § 19 heter det følgende om ombudsmannens innsynsrett:

«Myndigheder m.v., der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter m.v., som forlanges af ombudsmanden.

Stk. 2. Ombudsmanden kan afkræve myndigheder m.v., der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, skriftlige udtalelser.

Stk. 3. Ombudsmanden kan indkalde personer til for retten at afgive forklaring om forhold, som er af betydning for ombudsmandens undersøgelser. Forklaringerne afgives efter reglerne i retsplejelovens kapitel 68.

Stk. 4. Ombudsmanden kan besigtige ethvert tjenestested og har adgang til samtlige lokaler.

Stk. 5. Ombudsmanden har, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til at inspicere private institutioner m.v., hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed, jf. § 7, stk. 1, 2. pkt., og private institutioner m.v., som varetager opgaver umiddelbart i forhold til børn, jf. § 7, stk. 1, 3. pkt. Politiet yder om nødvendigt bistand til gennemførelsen.»

I Andersen m.fl., Ombudsmandsloven med kommentarer, 2. utgave, 2013 side 171 er det gitt følgende innledende merknader til bestemmelsen:

«Bestemmelserne i § 19 gentog ikke henvisningerne i den tidligere lovs § 7, stk. 2 og 4, og i den tidligere instruks § 7, stk. 3, til retsplejelovens regler om vidneudelukkelse og vidnefritagelse. Da ombudsmanden i praksis hadde haft ubegrenset adgang til de opplysninger og dokumenter, som han har anset for nødvendige, fant man ikke behov for en regulering av spørsmålet i loven.

Den daværende ombudsmand Lars Nordskov Nielsen uttalte i Juristen 1980.261 ff., at ombudsmanden også i de saker, hvor hensynet til statens sikkerhet kunne have begrunnet, at opplysningene var nægtet ham etter reglerne om vidneudelukkelse og

vidnefritagelse, hadde modtaget de opplysninger, han bad om. I forlængelse heraf fortsatte han: 'Netop i de sager, som ellers er lukkede for offentligheden og eventuelt også for Folketinget eller Folketingets udvalg, må det forekomme værdifuldt, at den af Folketinget valgte ombudsmand kan få samtlige oplysninger og på grundlag heraf tage stilling til den pågældende sag. Både offentligheden og ombudsmanden må så leve med, at de pågældende oplysninger ikke kan viderebringes på grund af tavshedspligten.' »

Det følger av dette at den danske ombudsmannen har ubegrenset adgang til de opplysninger og dokumenter som han anser nødvendig for kontrollen. Etter det ombudsmannen kjenner til, har den danske ombudsmannen også tilgang til regjeringsdokumenter mv. Gode grunner taler for at tilsvarende bør gjelde i Norge. Den norske forvaltningen vil i motsatt fall bli mer lukket enn de landene vi normalt sammenligner oss med. En slik begrensning som foreslått vil innebære at det er visse deler av forvaltningen som ikke er gjenstand for uavhengig kontroll. Hensynet til tilliten til forvaltningen taler for at ombudsmannen får tilgang til opplysninger og dokumenter om regjeringskonferanser.

7. Høringsfristen

Departementet har satt en frist på to måneder for å avgi høringsuttalelse. Dette fraviker hovedregelen i utredningsinstruksen punkt 3-3, der det fremgår at høringsfristen normalt skal være tre måneder. Høringsfristen skal tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er.

Forslaget innebærer blant annet en viktig prinsipiell endring av ombudsmannens rett til å kreve opplysninger fra forvaltningen. Spørsmålet har vært under utredning i Justis- og beredskapsdepartementet siden 2014, og det er på denne bakgrunn vanskelig å se noen gode grunner for en så kort høringsfrist.

Aage Thor Falkanger
sivilombudsmann

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

Kopi til:

Kontroll- og konstitusjonskomiteen, Stortinget Postboks 1700 Sentrum 0026 OSLO