

Uttalelse

S | O M

Sak: 2005/1562

AVSLAG PÅ DOKUMENTINNSYN I BENÅDNINGSSAK

Saken gjelder Justis- og politidepartementets vedtak 1. september 2005 der Dagens Næringsliv ble nektet innsyn i dokumenter og opplysninger i en benådningssak.

Jeg har konkludert med at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken. Etter min mening kan bl.a. ikke sakens utfall – om vedkommende ble benådet eller ikke – unntas med den begrunnelsen at dette er en taushetsbelagt opplysning.

Sakens bakgrunn og undersøkelsene herfra

I brev 19. august 2005 til Justisdepartementet ba Dagens Næringsliv «om å få se benådningssaken av 15. desember 2000 hvor Kjell Rune Olsen ... fikk omgjort sin dom på 3 år og 6 måneder til betinget fengsel». Dagens Næringsliv ønsket sekundært «å få innsyn i det som ikke er personopplysninger». Begjæringen ble avslått 23. august 2005 av Justis- og politidepartementet med følgende tekst:

«Innsyn avslått – UOFF § 5 a.»

I ny henvendelse 23. august 2005 til departementet presiserte Dagens Næringsliv at det ønsket innsyn i saksnummer, antall dokumenter, journal over hvilke dokumenter som foreligger i saken, benådningssøknad, alle vedlegg til benådningssøknad, benådningsvedtak samt eventuelle andre dokumenter i saken. Departementet avsto også dette, og viste til offentlighetsloven § 5 a annet ledd.

Dagens Næringsliv ba igjen om fornyet vurdering. I svarbrev 1. september 2005 ga departementet opplysning om saksnummer og antall dokumenter. Dagens Næringsliv fikk også oversendt offentlig journal. For øvrig ble begjæringen avslått. Fra brevet siteres:

«**Alle vedlegg til benådningssøknad:** De vedlegg som fortsatt foreligger i departementet er et brev fra søkerens advokat og en legeerklæring. Innsyn i disse dokumentene avslås under henvisning til Offentl.loven § 5 a, annet ledd jf forv.l. § 13. Dokumentene inneholder i all hovedsak taushetsbelagte opplysninger.

Benådningsvedtak: Innsyn i vedtaket avslås under henvisning til off.l. § 5a, annet ledd jf. forv.l. §13. Hovedsak taushetsbelagte opplysninger.

Det eneste dok. i saken som ikke er omtalt ovenfor er **statsrådsforedraget**. Innsyn i statsrådsforedraget avslås under henvisning til off.l. § 5. Meroffentlighet er vurdert i henhold til off.l. § 2.3 ledd.

Avslutningsvis kan det opplyses at grunnen til at departementet sitter på få dokumenter i denne saken skyldes at alle grunnlagsdokumenter i benådningssaker følger straffesaken. Departementet får tilsendt straffesaken i sin helhet i forbindelse med søknad om benådning og det er vanlig prosedyre at alle sakens dokumenter, med unntak av de som departementet utarbeider som ledd i saksforberedelsen, returneres til påtalemyndigheten.»

På vegne av Dagens Næringsliv brakte advokat Vidar Strømme saken inn for ombudsmannen i brev 13. september 2005. Advokat Strømme anførte innledningsvis at det åpenbart ikke var grunn til å unnta alle opplysningene i saken under henvisning til offentlighetsloven §§ 5 og 5 a. Videre siteres fra brevet:

«Det er særlig paradoksalt at allmennheten fullstendig nektes innsyn i en slik sak, fordi benådning reelt er sluttsteinen i rettsprosessen mot den domfelte. Det er grunnleggende at selve rettsprosessen er offentlig, og det følger av både norsk rett og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon at også en dom er offentlig. Det er like grunnleggende at tilliten til rettsvesenet forutsetter at allmennheten har innsyn. I lys av dette er det urovekkende at forvaltningen gjennom benådning kan slå en strek over den straffen som er ilagt – uten at allmennheten overhodet gis adgang til innsyn. Offentlighetens interesse knytter seg her ikke til individuelle opplysninger om sykdom mv. Derimot er det avgjørende at pressen får tilgang til det minimum av opplysninger som er nødvendig for å avdekke eventuelle systemfeil i saksbehandlingen. Pressens oppgave er like viktig her som ved ordinære rettsprosesser. Kanskje viktigere, da denne prosessen i motsetning til rettsprosessen foregår i lukkede rom.

Advokat Strømme anførte videre at departementet ikke hadde foretatt noen reell vurdering av innsynsbegjæringen. Han viste herunder bl.a. til at det verken i det første eller det andre avslaget var henvist til hvilken taushetsplikt det dreide seg om, om meroffentlighet skulle praktiseres eller om deler av dokumentet kunne frigis. Advokat Strømme viste også til at

han ved henvendelse til departementet 27. august 2005 hadde fått bekreftet at vedtakene var fattet uten at dokumentene var hentet opp fra arkivet.

Advokat Strømme antok det var korrekt at dokumentene inneholder en del personlige og taushetsbelagte opplysninger. Han påpekte at disse er uten interesse for klageren, men at klageren ønsker å få utlevert dokumentene i sladdet stand. Han fremholdt videre:

«Avisens anliggende er ikke å kontrollere f.eks. medisinske opplysninger, men å undersøke om det knytter seg skjevheter eller vilkårlighet til behandlingen. Dette forutsetter at det gis innsyn i hvilket resultat det endelige vedtaket innebærer, og hvilke personer som har vært premissleverandør og involvert i saksbehandlingen.

Som et minimum må Dagens Næringsliv være berettiget til å motta opplysninger om *hvem* som har utstedt de forskjellige dokumentene, for eksempel de faglige vurderingene og innstillingen fra påtalemyndigheten. Det er et selvstendig poeng å undersøke *om* det nødvendig minimum av dokumenter i det hele tatt er innhentet. Dette tilsier i det minste at dokumentenes adressat, tittel og avgiver fremlegges. Dersom det øvrige innholdet sladdes, kan selvsagt ikke dette gi noe "åpenbart misvisende bilde av innholdet" i de dokumenter som frigis. Man gir da ikke noe bilde av det materielle innholdet i det hele tatt. Det kan selvsagt heller ikke gi noe "misvisende bilde" om selve avgjørelsen frigis.»

Advokat Strømme stilte også spørsmål ved at statsrådsforedraget ikke var journalført, og at statsrådsforedraget skulle karakteriseres som et internt dokument etter offentlighetsloven § 5. Han påpekte også at departementet ikke hadde oppbevart sentrale dokumenter i saken – bl.a. benådningssøknaden med vedlegg og påtalemyndighetenes innstilling – og at dette neppe var i samsvar med arkivforskriften § 3-8.

Sakens dokumenter – herunder de dokumentene klageren hadde blitt nektet innsyn i – ble bedt oversendt fra Justisdepartementet. I oversendelsesbrevet 21. september 2005 bemerket departementet:

«Departementet bemerker at Dagens Næringsliv sitter med kunnskap om navn og personnummer til den personen som omhandles i den saken det er begjært innsyn i. Dette fremgår av den første begjæringen om innsyn i saken. Man har derfor vurdert saken slik at en ikke kan utgi de spesifiserte saksdokumentene i sladdet form uten å bryte taushetsplikten.»

Ved brev herfra 3. oktober 2005 ble det bedt om departementets merknader til advokat Strømmes anførsler i saken. Avslutningsvis i brevet ble det stilt spørsmål om departementet hadde vurdert hvorvidt klageren kunne gis innsyn i et notat datert 8. januar 2001 samt i et brev 19. desember 2000 fra Justis- og politidepartementet til Oslo statsadvokatembeter som begge lå blant saksdokumentene som hadde blitt oversendt.

I svarbrev hit 17. oktober 2005 erkjente og beklaget departementet at henvisningen til taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 ved en feil ble utelatt ved de to første avslagene på søknaden. Departementet uttalte videre at dette ikke var i samsvar med bestemmelsen i offentlighetsloven § 9 annet ledd annet punktum. Det understreket også at begjæringer om innsyn «alltid blir undergitt en konkret og reell vurdering» og stilte seg uforstående til opplysningene om at Dagens Næringsliv skulle ha fått bekreftet fra departementet at vedtakene var fattet uten at de aktuelle dokumentene var hentet fra arkivet.

Videre uttalte departementet at det ikke kunne se at det forelå brudd på arkivforskriften § 3-8 ved at det ikke hadde oppbevart sentrale dokumenter i benådningssaken.

Departementet skrev om dette:

«I forbindelse med søknad om benådning får departementet tilsendt grunnlagsdokumentene via påtalemyndigheten. Det vises til påtaleinstruksen § 31-1, hvor det fremgår at politiet i de saker hvor politiet tar ut tiltale sender benådningssøknaden sammen med straffesakens dokumenter via Riksadvokaten til Justis- og politidepartementet. I saker hvor politiet ikke tar ut tiltale, sendes saken via statsadvokaten. Etter at saken er behandlet i departementet sendes dokumentene, med unntak av de som departementet selv har utarbeidet i forbindelse med saksbehandlingen, tilbake til påtalemyndigheten.

Det følger av påtaleinstruksen §2-2 første ledd at dokumenter i straffesaker som hovedregel skal oppbevares ved politikammeret på det sted hvor saken har vært behandlet eller hvorfra etterforskningen har vært ledet. Selv om saksdokumentene i benådningssaken strengt tatt ikke er en del av straffesaken, har de likevel en nær tilknytning til denne som gjør det naturlig å oppbevare disse samlet. De dokumenter som arkiveres i departementets eget arkiv vil dermed hovedsakelig være departementets ekspedisjoner og dokumenter utarbeidet av departementet.»

Departementet uttalte videre at det er et særpreg ved benådningssaker at disse i stor utstrekning inneholder sensitive opplysninger, og at dette særlig gjelder opplysninger vedrørende den enkelte søkerens eller dennes nærståendes helseforhold. Om taushetsplikten skrev departementet bl.a.:

«Departementet er kjent med at Dagens Næringsliv i foreliggende sak har kunnskap om navn og fødselsdato til den personen som omhandles i den konkrete saken det er begjært innsyn i. Det vises i den forbindelse til den første begjæringen om innsyn i saken samt til advokat Strømmes brev av 13.09.2005 til Ombudsmannen. Det fremgår ikke av saken at vedkommende har samtykket i at Dagens Næringsliv kan gis innsyn i de aktuelle saksdokumentene. Det forhold at samtlige opplysninger i foreliggende sak kan knyttes til en navngitt person tilsier etter departementets oppfatning at det må utvises betydelige varsomhet ved vurderingen av om det foreligger taushetsbelagte opplysninger. På bakgrunn av det ovennevnte har departementet vurdert saken slik at en ikke kan utgi de spesifiserte saksdokumentene, heller ikke i sladdet form, uten å bryte den forvaltningsmessige taushetsplikten som følger av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det vises til

at dokumentene inneholder opplysninger som må karakteriseres som personlige, herunder helseopplysninger. Det vises videre til at de taushetsbelagte opplysningene utgjør de vesentligste deler av dokumentenes innhold.

Departementet har merket seg at Dagens Næringsliv særlig ønsker innsyn i opplysninger om hvilke personer som har vært premissleverandører og involverte i saksbehandlingen. Etter departementets oppfatning kan det ikke gis innsyn i opplysningene om hvilken lege og advokat vedkommende søker har benyttet, da dette vil kunne røpe klientforholdene mellom disse og den navngitte søkeren, jf. forvaltningsloven § 13 annet ledd.

Departementet er videre av den oppfatning at også opplysninger om sakens utfall – hvorvidt vedkommende ble benådet eller ikke – må anses som personlig og dermed undergitt taushetsplikt. Det kan for øvrig opplyses at vedtak i saker om benådning er unntatt fra forvaltningsmessig begrunnelsesplikt, jf. forskrift til forvaltningsloven § 24. gitt ved kgl.res. av 16.12.1977 og 05.06.1981. Det vil således ikke fremgå av det aktuelle vedtaket hva som har vært avgjørende for beslutningen.»

Når det gjaldt notatet 8. januar 2001, opplyste departementet at dette ikke var omfattet av de vedtak som var truffet i saken om avslag på dokumentinnsyn. Dette skyldtes at notatet var skrevet i etterkant av at vedtak var fattet og ikke ble ansett som en del av sakens dokumenter. Departementet opplyste imidlertid at det ville vurdere hvorvidt det kunne gis innsyn i deler av dokumentet.

Departementet bemerket videre at statsrådsforedraget var et internt dokument utarbeidet av departementet til Kongen i statsråd.

I brev 1. november 2005 kom advokat Strømme med merknader til departementets brev. Strømme fastholdt at flere av tolkningsspørsmålene og spørsmålet om meroffentlighet måtte vurderes i lys av sakens spesielle art. Han påpekte også at legers og advokaters forhold til klienten ikke er undergitt taushetsplikt under den forutgående rettsbehandlingen, og at han ikke kunne se reelle grunner til at dette skulle være annerledes ved spørsmålet om benådning. Når det gjaldt hans anførsel om at departementet ikke hadde foretatt noen konkret vurdering av begjæringen, refererte han hva vedkommende journalist hadde opplyst. Videre påpekte han at departementet ikke hadde kommentert de øvrige premissleverandørene, så som saksbehandlere i politi- og påtalemyndighet.

I brev herfra 3. november 2005 ble departementet bedt om å kommentere nærmere klagerens krav om å få innsyn i premissleverandørene til vedtaket.

I svarbrev 18. november 2005 opplyste departementet innledningsvis at det hadde vurdert spørsmålet om meroffentlighet i tilknytning til det interne notatet 1. august 2001 og at det hadde kommet til at det kunne gis innsyn i de deler som ikke var taushetsbelagt. Videre uttalte departementet bl.a.:

«Departementet er i Sivilombudsmannens brev bedt om å kommentere de øvrige premissleverandører, så som saksbehandlere i politi- og påtalemyndighet. Vi vil gjøre oppmerksom på at departementet ikke er i besittelse av dokumenter avgitt av politi- og påtalemyndighet i anledning saken, da disse er arkivert sammen med straffesaksdokumentene, jf. påtaleinstruksen § 2-2 første ledd. Det vises i den forbindelse til vårt brev av 17.10.2005. Vi kan imidlertid opplyse om at saken er forberedt av politi- og påtalemyndigheten i tråd med fremgangsmåten i påtaleinstruksen § 31-1. Det vises for øvrig til det som fremkommer av vårt interne notat av 08.01.2001 med hensyn til politi- og påtalemyndighetens innstillinger i saken.»

Departementet ga uttrykk for at advokat Strømmes fremstilling av innholdet i den kontakten vedkommende journalist hadde hatt med departementet berodde på en misforståelse. Avslutningsvis bemerket departementet at offentlighet i forbindelse med domstolsbehandling er regulert i domstolsloven og at benådningssaker er underlagt det forvaltningsrettslige regelverk.

Dagens Næringsliv kom tilbake til saken i brev 24. november 2005 og fastholdt at avisen i sin kontakt med departementet «ikke fikk inntrykk av at innsynsbegjæringen ble underlagt noen konkret vurdering».

Jeg bemerker:

1. Saksbehandlingsspørsmål

1.1. Advokat Strømme har reist spørsmål om det er i samsvar med arkivforskriften (forskrift 11. desember 1998 nr. 1193) § 3-8 at departementet ikke har oppbevart benådningssøknaden med vedlegg og påtalemyndighetens innstilling. Det følger av denne bestemmelsen at «[n]år behandlingen er avslutta og svarbrev er ekspedert, skal alle dokumenta i saka tilbake til arkivtenesta».

I svarbrevet hit 17. oktober 2005 har departementet redegjort for saksbehandlingen i forhold til søknader om benådning. I henhold til påtaleinstruksen § 31-1 sender politiet benådningssøknaden sammen med straffesakens dokumenter via Riksadvokaten til departementet i de saker hvor politiet tar ut tiltale. I saker politiet ikke tar ut tiltale, sendes saken via statsadvokaten. Departementet har videre opplyst at dokumentene – med unntak av de som departementet selv har utarbeidet – sendes tilbake til påtalemyndigheten når saken er behandlet i departementet. Departementet har videre vist til at påtaleinstruksen § 2-2 første ledd fastsetter at dokumenter i straffesaker som hovedregel skal oppbevares ved politikammeret på det sted hvor saken har vært behandlet eller hvorfra etterforskningen har vært ledet. Selv om dokumentene i benådningssaken strengt tatt ikke er en del av straffesaken, har departementet uttalt at de likevel har «en nær tilknytning til denne som gjør det naturlig å oppbevare disse samlet». Jeg kan ikke se at dette er i strid med arkivforskriften § 3-8 og at det er grunnlag for å reise rettslige innvendinger mot denne fremgangsmåten. Det må imidlertid legges til grunn at klageren kan rette en henvendelse til påtalemyndigheten om innsyn etter offentlighetsloven i denne forvaltningssaken.

1.2. Advokat Strømme har også stilt spørsmål om det er riktig at statsrådsforedraget ikke er journalført. Departementet har lagt til grunn at dette er å anse som et internt dokument. Jeg kan ikke se at det kan reises avgjørende innvendinger mot dette. I henhold til arkivforskriften § 2-6 første ledd skal organinterne dokumenter journalføres når det finnes «tenleg». Det er m.a.o. ikke plikt til å journalføre statsrådsforedrag. Jeg går her ikke nærmere inn på hva som skal regnes som «tenleg», dvs. som nyttig for saken.

1.3. Fra departementets side er det erkjent og beklaget at hjemmelshenvisningen i de to første avslagene ikke var i samsvar med bestemmelsen i offentlighetsloven § 9 annet ledd annet punktum. Departementet har herunder uttalt at henvisningen til den aktuelle bestemmelsen om taushetsplikt – forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 – ved en feil ble utelatt ved de to første avslagene. Jeg har tatt departementets erkjennelse og beklagelse til etterretning, og finner ikke grunn til å kommentere forholdet ytterligere.

1.4. Advokat Strømme har også anført at departementet traff sine avslag uten at det foretok noen konkret vurdering. Han har herunder vist til at avisen skal ha fått bekreftet fra departementet at vedtakene ble fattet uten at dokumentene var hentet opp fra arkivet. Dette har departementet stilt seg uforstående til. Departementet har også understreket at det i forbindelse med spørsmål om dokumentinnsyn må foretas en konkret vurdering i den enkelte sak og at anmodninger om innsyn *alltid* blir undergitt en konkret vurdering. Uenigheten på dette punkt, herunder hvordan telefonsamtalen mellom departementet og avisen skulle oppfattes, kan ombudsmannen vanskelig ta stilling til. Jeg finner derfor ikke grunn til å uttale meg nærmere om dette.

1.5. I foreleggelsesbrevet herfra 3. oktober 2005 ble departementet spurt om det hadde vurdert hvorvidt det kunne gis innsyn i et notat datert 8. januar 2001 som lå blant de mottatte saksdokumentene. Det ble også stilt spørsmål om klageren hadde fått innsyn i brevet 19. desember 2000 fra Justis- og politidepartementet til Oslo statsadvokatembeter. I svarbrevet hit 17. oktober 2005 opplyste departementet at det ikke hadde vurdert hvorvidt det skulle gis innsyn i notatet 8. januar 2001 fordi dette ble skrevet i etterkant av at vedtak var fattet i saken, og dermed ikke ansett som en del av sakens dokumenter. Departementet uttalte imidlertid at det ville vurdere meroffentlighet for dette interne dokumentet. I senere brev 18. november 2005 har departementet opplyst at klageren har fått innsyn i de deler av dokumentet som ikke er taushetsbelagt, og det er i utgangspunktet derfor ikke grunnlag for å gå nærmere inn på dette herfra. Jeg finner likevel grunn til å bemerke at notatet – som klart dreier seg om den aktuelle benådningssaken – synes å måtte anses som en del av sakens dokumenter, selv om det ble utferdiget i etterkant av avgjørelsen om benådning.

Når det gjaldt brevet 19. desember 2000, har departementet presisert at dette var omtalt som benådningsvedtaket i det siste avslaget, og at innsyn var avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 jf. forvaltningsloven § 13 da det i hovedsak ble ansett å inneholde taushetsbelagte opplysninger.

2. Realiteten

Hovedregelen i offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov, jf. lovens § 2 første ledd. Unntak gjelder bl.a. for opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, jf. lovens § 5 a første ledd. Videre følger det av lovens § 5 at interne saksdokumenter *kan* unntas fra offentlighet. Det er disse bestemmelsene departementet har vist til når det har nektet Dagens Næringsliv innsyn i dokumenter og opplysninger i benådningssaken. Jeg nevner også at det er en unntakshjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 3 for statsrådets protokoller.

Som nevnt ovenfor, følger det av offentlighetsloven § 5 a at *opplysninger* undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, er unntatt fra offentlighet. Etter forvaltningsloven 10. februar 1967 § 13 første ledd nr. 1 plikter enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om «noens personlige forhold».

Selv om taushetsbelagte opplysninger er unntatt fra offentlighet, skal det som hovedregel gis innsyn i resten av dokumentet, jf. offentlighetsloven § 5 annet ledd første punktum. Bestemmelsen lyder slik:

«Dokumentet for øvrig er offentlig, når ikke disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold.»

I det tredje avslaget av slo departementet å gi innsyn i to vedlegg til benådningssøknad – et brev fra søkerens advokat og en legeerklæring – samt i benådningsvedtaket (brevet fra departementet til Oslo statsadvokatembete) med henvisning til offentlighetsloven § 5 a annet ledd og forvaltningsloven § 13. Departementet tilføyde videre at dokumentene i «hovedsak» inneholder taushetsbelagte opplysninger. Når det gjaldt innsyn i statsrådsforedraget av slo departementet dette med henvisning til offentlighetsloven § 5. Denne bestemmelsen fastsetter som kjent en *unntaksadgang*. Ut fra departementets uttalelser legger jeg imidlertid til grunn at departementet begrunnelse for å nekte innsyn også i dette dokumentet er at det i hovedsak inneholder taushetsbelagte opplysninger.

I klagebrevet hit 13. september 2005 skriver advokat Strømme at de antar «at det er korrekt at dokumentene inneholder en del personlige og taushetsbelagte opplysninger». Advokat Strømme har understreket at disse er uten interesse for klageren. Klageren ønsker imidlertid å få utlevert dokumentene i sladdet stand, og det er understreket at avisens anliggende ikke er å kontrollere for eksempel medisinske opplysninger, men å undersøke om det knytter seg skjevheter eller vilkårlighet til behandlingen. For å kunne foreta slike undersøkelser er det uttalt at det er en forutsetning at det gis innsyn i hvilket resultat det endelige vedtaket innebærer og hvilke personer som har vært premissleverandører og involvert i saksbehandlingen. Som et minimum hevder advokat Strømme at klageren må være berettiget til å motta opplysninger om *hvem* som har utstedt de forskjellige

dokumentene, - for eksempel de faglige vurderingene og innstillingen fra påtalemyndigheten.

Innholdet i begrepet «personlige forhold» er ikke fast. Det må foretas en konkret vurdering og det kan by på tvil om opplysninger er undergitt taushetsplikt etter denne bestemmelsen. Forvaltningsloven § 13 annet ledd første punktum nevner selv eksempler på opplysninger som normalt ikke skal regnes som personlige forhold. Benådningssaker vil normalt i stor grad inneholde personopplysninger som utvilsomt er å anse som «personlige forhold» i forvaltningslovens forstand. Dette gjelder for eksempel helseopplysninger.

Offentlighet er et grunnleggende prinsipp ved domstolenes behandling av en straffesak. Regler om dette finnes i domstolloven 13. august 1915 nr. 5, straffeprosessloven 22. mai 1981 nr. 25, forskrift 6. juli 2001 nr. 757 om offentlighet i rettspleien og forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen). I henhold til domstolloven § 124 er rettsmøtene offentlige hvis ikke annet er bestemt i lov eller av retten i medhold av lov. Det følger videre av straffeprosessloven § 28, jf. påtaleinstruksen § 4-1 at enhver kan kreve utskrift av en dom i en bestemt straffesak dersom det ikke er satt forbud mot offentlig gjengivelse. Personlige opplysninger, som for eksempel om helse, vil derfor i stor utstrekning være offentlige i en rettsprosess. Benådning er imidlertid en forvaltningsavgjørelse, hvor reglene om forvaltningsrettslig taushetsplikt kommer til anvendelse. Når rettsprosessen og dommen er offentlig etter regler bl.a. i straffeprosessloven, kan det likevel stilles spørsmål om ikke dette er et moment som må tillegges vekt ved offentlighetsvurderingen i benådningssaken. Dette gjelder for eksempel spørsmålet om den domfelte har blitt benådet kan sies å gjelde «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Selv om det i utgangspunktet er forhold som er inntruffet etter dommen eller forhold som ikke var kjent på domstidspunktet som kan gi grunnlag for benådning, vil – som klageren har påpekt – likevel benådning også kunne oppfattes som en omgjøring av straffen. Den straffedømte slipper å sone en ilagt straff. Jeg er derfor tilbøyelig til å mene at det må tillegges noe vekt ved taushetspliktsvurderingen at dommen er offentlig. Det kan derfor få betydning med hensyn til hvilken grad av beskyttelse den domfelte har krav på. Ut fra tilliten til forvaltningen er det også viktig at slike opplysninger er offentlige slik at det kan føres en viss kontroll med forvaltningens benådnings.

Jeg er på denne bakgrunn kommet til at den forvaltningsrettslige taushetsplikt generelt ikke er til hinder for at opplysning om hvorvidt den domfelte er benådet eller ikke offentliggjøres. Ut fra oppslag i Dagens Næringsliv i etterkant av klagen hit, legger jeg for øvrig til grunn at utfallet nå er kjent i den foreliggende saken.

Dagens Næringsliv har også anført at det må gis innsyn i opplysninger om hvilke personer som har vært premissleverandører og involverte i saksbehandlingen, herunder både lege, advokat og saksbehandlere i politi- og påtalemyndighet. Fra klagerens side er det også henvist til at legers og advokaters forhold til klienten ikke er undergitt taushetsplikt under den forutgående rettsbehandlingen. Departementet har på sin side vist til bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 annet ledd og uttalt at det ikke kan gis opplysning om hvilken lege og advokat vedkommende søker har benyttet fordi dette vil kunne røpe klientforholdet

mellom disse og søkeren. Bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 annet ledd regner opp flere forhold som ikke er å anse som personlige. Videre heter det i bestemmelsen:

«--- med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige».

Det følger av dette at det er en forutsetning for å unnta opplysninger om klientforhold at dette er tale om klientforhold «som må anses som personlige». Det vil for eksempel være forskjell på et klientforhold til en advokat på den ene siden og til en lege, psykolog eller psykiater på den andre siden. Et klientforhold til en lege, psykolog eller psykiater vil i seg selv kunne røpe opplysninger av sensitiv karakter og vil da være taushetsbelagt. Jeg kan imidlertid ikke se at det samme er tilfellet når det gjelder klientforhold til en advokat. At en domfelt blir bistått av en advokat i forbindelse med en benådningssøknad vil være naturlig, og kan normalt ikke regnes som et sensitivt klientforhold.

I notatet 8. januar 2001 – som departementet har gitt klageren innsyn i under behandlingen av saken her – har for øvrig heller ikke departementet unntatt opplysninger om sakens utfall og advokatens identitet. Det er derfor noe uklart om departementet har skiftet syn når det gjelder spørsmålet om taushetsplikt for slike opplysninger.

Som påpekt ovenfor, har klageren også bedt om å få opplyst premissleverandørene for så vidt gjelder saksbehandlere i politi- og påtalemyndighet. Departementet har ikke uttalt seg om dette er opplysninger som er undergitt taushetsplikt, men har henvist til at det ikke er i besittelse av dokumenter avgitt av politi- og påtalemyndighet i saken da disse er arkivert sammen med straffesaksdokumentene i henhold til påtaleinstruksen § 2-2 første ledd. Min kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende, og jeg går derfor ikke nærmere inn på dette. Dersom det fremdeles er aktuelt for Dagens Næringsliv å få innsyn i disse opplysningene, må kravet i første omgang rettes til påtalemyndigheten, jf. punkt 1.1. foran.

3. Konklusjon

Sammenfatningsvis finner jeg at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken. Sakens utfall – om vedkommende ble benådet eller ikke – kan etter min mening ikke unntas med den begrunnelsen at dette er en taushetsbelagt opplysning. Jeg kan heller ikke se at advokatens navn kan unntas. Når det gjelder premissleverandørene for helseforhold, er jeg imidlertid enig med departementet at dette etter dagens regelverk er å anse som taushetsbelagte opplysninger fordi det vil kunne avsløre et sensitivt klientforhold. Da sakens utfall og advokatens navn nå forutsettes kjent, er det ikke grunnlag for å be departementet vurdere den foreliggende saken på nytt. Jeg forutsetter imidlertid at departementet merker seg mine synspunkter for fremtiden.

Saken viser at innsyn i straffesaken og innsyn i benådningssaken følger ulike regelverk. Personlige opplysninger, som for eksempel opplysninger om helse, vil i stor utstrekning være offentlige i en rettsprosess, mens spørsmål om benådning er en forvaltningsavgjørelse, hvor reglene om forvaltningsrettslig taushetsplikt kommer til anvendelse. Hvorvidt denne forskjellen i regelverket skal opprettholdes, er opp til lovgiver

å ta stilling til. Jeg antar at departementet fortløpende vurderer om det er grunn til å foreslå særskilte regler om offentlighet i benådningssaker.

Oslo, 30. desember 2005



Arne Fliflet