

Unnlatt saksbehandling av klage på avslag på innsynskrav

1.12.2022 (2022/4213)

Saken gjelder Domstoladministrasjonens manglende saksbehandling av en klage på avslag på innsyn i en sammenstilling av opplysninger om dommer som dreide seg om straffeloven § 231 fra tingrettene i Oslo og Viken.

Domstoladministrasjonen begrunnet avslaget med at innsyn i domsavgjørelser reguleres av rettspleielovgivningen, og at innsynskravet derfor var unntatt offentleglovas virkeområde, jf. § 2 fjerde ledd. Domstoladministrasjonen mente at klagerens innvendinger mot avslaget ikke skulle oversendes til klageinstansen, fordi innsynskravet ikke var omfattet av offentleglova.

Ombudet har kommet til at Domstoladministrasjonen må behandle klagen over avslag på innsyn etter reglene i offentleglova § 32, jf. forvaltningsloven § 33 andre og fjerde ledd. Herunder må Domstoladministrasjonen vurdere saken på nytt, og eventuelt forberede saken for og oversende den til klageinstansen (Domstoladministrasjonens styre).

Ombudet ba Domstoladministrasjonen følge opp klagebehandlingen snarest, og senest innen 16. desember 2022.

Sakens bakgrunn

I e-post 4. august 2022 til Domstoladministrasjonen ba A (heretter kalt klageren) om innsyn i en sammenstilling fra domsdatabasen over alle dommer i tingrettene i Oslo og Viken som «innebefatter § 231 i straffeloven». Klageren presiserte at han ønsket en «sammenstilling av dommer på gitt paragraf i geografisk område». Domstoladministrasjonen avsto kravet i e-post 9. august 2022 med den begrunnelse at offentleglova ikke gjelder for domstolenes oppgaver som følger rettspleielovene, jf. offentleglova § 2 fjerde ledd. Klageren påklaget avslaget samme dag og ba om at saken ble oversendt til klageinstansen. I e-post 10. august 2022 opplyste Domstoladministrasjonen at klagen ikke ville bli oversendt klageorganet, fordi offentleglova ikke kom til anvendelse i denne saken.

Klageren brakte deretter saken inn til ombudet.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke Domstoladministrasjonens behandling av saken nærmere. I brev 22. august 2022 herfra ba vi Domstoladministrasjonen om å redegjøre nærmere for sitt standpunkt om at saken ikke ville bli oversendt til klageorganet. Spørsmålet om klageren hadde krav på innsyn i sammenstillingen var ikke en del av undersøkelsen herfra.

I svarbrevet 9. september 2022 utdypet Domstoladministrasjonen hvorfor sammenstillingen klageren hadde bedt om innsyn i er knyttet til gjøremål som domstolene har etter rettspleielovene og fastholdt at innsynskravet ikke er omfattet av offentleglovas virkeområde.

Domstoladministrasjonen skrev også at en liste over saksnummer ikke faller innunder saksdokumentbegrepet i offentleglova § 4. Også på den bakgrunn syntes Domstoladministrasjonen å mene at sammenstillingen det var bedt om innsyn i falt utenfor offentleglovas virkeområde.

Deretter konkluderte Domstoladministrasjonen med at det ikke var behov for å oversende saken til klageinstansen, fordi sammenstillingen ikke omfattes av den delen av ansvarsområdet og virksomheten til Domstoladministrasjonen som er underlagt offentleglova. Svarbrevet inneholdt ingen nærmere redegjørelse for det rettslige grunnlaget for denne slutningen, slik vi ba om i undersøkelsesbrevet.

Klageren kom med merknader til Domstoladministrasjonens redegjørelse. Klageren ba ombudet om å ta stilling til innsynskravet i tillegg til Domstoladministrasjonens saksbehandling.

Sivilombudets syn på saken

Spørsmålet i saken er om Domstoladministrasjonen kan unnlate å behandle klagen på avslag på innsynskravet, herunder forberede klagesaken for og oversende den til Domstoladministrasjonens styre, som klageinstans.

Utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler eller lignende register for organer som er omfattet av offentleglova § 2. Det fremgår av § 2 fjerde

ledd at loven ikke gjelder «for gjeremål som domstolane har etter rettsstellovene» eller for «gjeremål som andre organ har etter rettsstellovene i eigenskap av rettsstellorgan».

Det følger av offentleglova § 32 at avgjørelser etter loven kan påklages til overordnet forvaltningsorgan, som i dette tilfellet anses å være Domstoladministrasjonens styre, jf. domstoloven § 33 b.

I merknaden til offentleglova § 32 i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) fremgår det i andre avsnitt at:

«[d]ersom kravet blir avvist fordi verksemda hevdar at ho ikkje fell inn under verkeområdet til lova, vil dette òg kunne påklagast. Klageinstansen vil i desse tilfella ha kompetanse til å slå fast med bindande verknad at eit organ eller eit sjølvstendig rettssubjekt er omfatta av verkeområdet.»

I punkt 12.4.7 slår departementet fast at det ikke er nødvendig å innta dette i selve lovteksten, fordi det er «nok at lova fastset at avgjerder etter lova kan påklagast».

Dette er også lagt til grunn blant annet i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova punkt 10.1 andre avsnitt.

Det er således klart at det er klagerett på avslag som er begrunnet med at underinstansen mener at organet som har mottatt innsynskravet ikke er omfattet av offentleglovas virkeområde. Ombudet kan ikke se noen grunner til at ikke det samme gjelder når avslaget er begrunnet med at innsynskravet faller utenfor lovens virkeområde etter offentleglova § 2 fjerde ledd, selv om organet i andre saker mener seg omfattet av loven.

Det følger av offentleglova 32 tredje ledd at en klage skal forberedes og avgjøres «utan ugrunna opphald», og at bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder så langt de passer. Etter forvaltningsloven § 33 andre og fjerde ledd kan underinstansen oppheve eller endre vedtaket, dersom den finner klagen begrunnet. Hvis avgjørelsen opprettholdes, skal underinstansen sende sakens dokumenter til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt.

Domstoladministrasjonen avslo innsynskravet med hjemmel i § 2 fjerde ledd. I redegjørelsen hit utdypet Domstoladministrasjonen begrunnelsen for hvorfor innsynskravet falt utenfor offentleglovas virkeområde. I tillegg skrev de at sammenstillingen som klageren ønsker innsyn i ikke er et saksdokument, jf. § 4, og faller utenfor ansvarsområdet og virksomheten til Domstoladministrasjonen. Domstoladministrasjonen mente derfor at sammenstillingen falt utenfor offentleglova.

Det er uklart for ombudet om innsynskravet i realiteten er avslått med hjemmel i § 2 fjerde ledd, fordi innsynskravet reguleres av rettspleielovene, eller fordi sammenstillingen klageren har bedt om ikke er et saksdokument etter § 4. Videre har ikke Domstoladministrasjonen redegjort for hvorfor et avslag begrunnet med at innsynskravet faller utenfor offentleglovas virkeområde eller ikke er omfattet av § 4, ikke skal klagebehandles etter bestemmelsene i offentleglova § 32. Undersøkelsen har derfor ikke brakt klarhet i hva Domstoladministrasjonen bygger sin konklusjon på. På bakgrunn av redegjørelsen over, mener ombudet det uansett er klart at klageren har rett til å få prøvet spørsmålet om innsynskravet er omfattet av lovens virkeområde

av klageinstansen, og at Domstolsadministrasjonen skulle ha forberedt klagesaken og oversendt saken klageinstansen.

Ombudet presiserer at spørsmålet om klageren har rett til innsyn i den etterspurte sammenstillingen ikke har vært en del av undersøkelsen her. Det er bare spørsmålet om Domstolsadministrasjonen skal behandle klagesaken etter offentleglova § 32, jf. forvaltningsloven § 33 som har vært omfattet av undersøkelsen, selv om både Domstoladministrasjonen og klageren i redegjørelsene hit har redegjort for innsynsretten. Ombudets saksbehandling er etterfølgende, som innebærer at en sak må være endelig avgjort i forvaltningen for at den kan tas til behandling her. Det er mest i tråd med dette prinsippet at klageinstansen tar stilling spørsmålet om innsynsretten før dette spørsmålet eventuelt bringes inn hit.

Konklusjon

Domstoladministrasjonen har lagt feil rettslig forståelse til grunn for behandlingen av klagen på avslag på innsyn ved unnlate å behandle klagen etter offentleglova § 32, jf. forvaltningsloven § 33 andre og fjerde ledd. Domstoladministrasjonen må forberede klagesaken og oversende saken til klageinstansen, dersom avslaget opprettholdes. Ombudet ber om å få kopi av Domstoladministrasjonen nye avgjørelse eller oversendelsen til klageinstansen innen 16. desember 2022.

Ombudet forutsetter at Domstoladministrasjonen sørger for å ha rutiner for behandling av klager på avslag på innsyns krav som sikrer at klager blir behandlet i tråd med offentleglovas og forvaltningslovens bestemmelser for slike saker.

1.12.2022 (2022/4213)