

Norsk Presseforbund  
Kristine Holm  
Postboks 46 sentrum  
0101 OSLO

SOM

*Var referanse*  
2008/1718

*Deres referanse*

*Var saksbehandler*  
Siv Nylenna


*Dato*  
23.10.2008

## SAKSBEHANDLINGSTIDEN VED KLAGEBEHANDLING AV INNSYNSSAKER

Det vises til tidligere korrespondanse i saken, sist brev herfra 26. september 2008.

./.. Vedlagt følger ombudsmannens uttalelse i saken.

For ombudsmannen

  
Siv Nylenna  
seniorrådgiver

Vedlegg

# Uttalelse

# S|OM

**Sak: 2008/1718**

## **SAKSBEHANDLINGSTIDEN VED KLAGEBEHANDLING AV INNSYNSAKER**

Saksbehandlingstiden hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus ved behandling av klager over avslag på begjæringer om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven har, etter klage fra Norsk Presseforbund, vært undersøkt nærmere.

Kravene til hurtighet gjelder på alle trinn ved behandlingen av innsynssaker. Ressursproblemer ved embetet er ikke i seg selv saklig grunn til å fravike lovens utgangspunkt om at innsynssaker skal avgjøres uten «ugrunnet opphold». Fylkesmannen bes vurdere å iverksette tiltak for å sikre at embetet er i stand til å avgjøre klager over avslag på innsyn i tråd med lovens krav.

### **Sakens bakgrunn og ombudsmannens undersøkelser:**

I brev til ombudsmannen 1. august 2008 klaget Norsk Presseforbund over lang saksbehandlingstid hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus ved behandling av klager over avslag på dokumentinnsyn etter offentlighetsloven. Det ble vist til en rekke saker der fylkesmannen skulle ha brukt flere uker på klagebehandlingen, og ombudsmannen ble bedt om å se nærmere på saksbehandlingstiden.

I brev herfra 19. august 2008 ble Fylkesmannen i Oslo og Akershus bedt om å opplyse normal behandlingstid i de innsynssakene som fylkesmannen behandler som klageinstans. Det ble også spurt om de sakene som Norsk Presseforbund hadde vist til i klagen, var i tråd med alminnelig saksbehandlingstid hos fylkesmannen. Dersom behandlingstiden i

disse sakene avvek fra normal behandlingstid, ble det bedt om en redegjørelse for årsaken til dette.

I brev 4. september 2008 opplyste fylkesmannen at saksbehandlingstiden i den aktuelle sakstypen varierer fra en dag til fem uker. Det ble videre opplyst at hovedtyngden av sakene behandles mellom to og tre uker etter mottakelse, slik at de sakene som Norsk Presseforbund hadde vist til i klagen, langt på vei var representative for saksbehandlingstiden hos fylkesmannen.

Som forklaring på den store variasjonen i saksbehandlingstid, viste fylkesmannen til at en del saker blir sendt direkte til fylkesmannen, slik at sakene må sendes kommunen til klagebehandling før fylkesmannen kan ferdigbehandle dem. Det ble videre vist til at det i en rekke saker som kommunen oversender, påløper tid til å innhente dokumenter som ikke er vedlagt eller det er behov for å forelegge saken for kommunen for utdypning.

Det ble opplyst at fylkesmannen, på bakgrunn av kravet om rask behandling av innsynssakene etter offentlighetsloven, prioriterer disse foran andre klagesaker på juridisk avdeling. Når saksbehandlingstiden likevel var så vidt lang, skyldtes det først og fremst ressursituasjonen i embetet. Klagesakene etter offentlighetsloven ble prioritert høyt sett hen til det totale saksantallet og ressursituasjonen ved juridisk avdeling. Fylkesmannen mente også at «klagesaker etter offentlighetsloven behandles "uten ugrunnet opphold", da det er vanskelig å behandle sakene særlig mye raskere med de ressursene avdelingen per i dag råder over».

Det ble videre opplyst at fylkesmannen foretok løpende vurdering av om det er grunnlag for å øke bemanningen på bestemte fagområder. Det ble vist til at det hadde vært en formidabel økning i antall klager etter offentlighetsloven i løpet av de siste 3 månedene, fra om lag 15-20 klagesaker per år til 30 saker i perioden juni til september i 2008. Fylkesmannen opplyste at «[d]ersom denne situasjonen vedvarer vil vi måtte vurdere å omfordele fagområder på våre saksbehandlere, slik at sakene etter offentlighetsloven kan behandles i tråd med lovens krav».

I brev 23. september 2008 hevdet Norsk Presseforbund bl.a. at de hadde inntrykk av at fylkesmannen ikke gjorde nok for å fremskynde prosessen med å innhente opplysninger fra underinstansen. Det ble i denne forbindelse vist til en konkret sak der det hadde gått en måned fra fylkesmannen hadde bedt underinstansen om en redegjørelse og frem til fylkesmannen etterlyste svaret.

### **Jeg ser slik på saken:**

Det følger av offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 9 første ledd at begjæringer om innsyn i forvaltningens dokumenter skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Jeg har tidligere lagt til grunn at de fleste begjæringer om dokumentinnsyn bør «kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av 1-3 virkedager, dersom det ikke skulle foreligge spesielle praktiske vanskeligheter» (Somb-2005-14).

Kravet til å avgjøre en innsynsbegjæring «uten ugrunnet opphold» gjelder også for klageinstansen, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd tredje punktum. Jeg har i tidligere saker gitt uttrykk for at hensynene bak kravet til saksbehandlingstid også gjør seg gjeldende ved klagebehandling av avslag på innsyn. Det er først ved klagevedtaket at det foreligger en endelig avgjørelse av spørsmålet om innsyn, og innsyn er ofte en nødvendig forutsetning for å gjøre andre rettigheter gjeldende.

I de konkrete sakene som Norsk Presseforbund har vist til, varierer den totale saksbehandlingstiden fra tre til fem uker. Fylkesmannen har erkjent at saksbehandlingstiden kan være helt opp til fem uker, men opplyst at hovedtyngden ligger på mellom to og tre uker.

Som forklaring på den varierende tidsbruken, har fylkesmannen vist til at sakene ofte må sendes tilbake til førsteinstansen for klagebehandling og i enkelte tilfeller for utdypning. Det er også vist til ressursituasjonen ved embetet.

Jeg har i tidligere saker (se bl.a. Somb-2007-2) uttalt at hensynet til innsynsreglenes effektivitet og formålet bak offentlighetsprinsippet, tilsier hurtighet på alle trinn ved behandlingen av innsynssakene. Dette innebærer både at klageorganet har en plikt til så raskt som mulig å sette i gang behandlingen av saken ved å kontrollere at saken er tilstrekkelig opplyst for klagebehandling, og om nødvendig be førsteinstansen om en redegjørelse. Videre må klageorganet fortløpende følge opp de saksbehandlingsskrittene som settes i gang i forbindelse med behandlingen av innsynssaken for å sikre at behandlingen ikke tar for lang tid. I denne forbindelse gir den foreslåtte lovfestingen i den nye offentleglova § 32 tredje ledd om at også klagen skal *forberedes* «utan ugrunna opphald», en viktig pekepinn om hvilket tidsperspektiv klageorganet kan tillate seg i denne fasen.

Når det gjelder behandlingstiden fra sakene er ferdig forberedt fra førsteinstansen og frem til fylkesmannen treffer vedtak, beror det på en konkret vurdering om klagesaken kan sies å være avgjort «uten ugrunnet opphold». Sentrale momenter vil først og fremst være sakens omfang og karakter, men også etter omstendighetene forvaltningsorganets arbeidsmengde. Fylkesmannen har fremholdt at klagesakene behandles «uten ugrunnet opphold», da det «er vanskelig å behandle sakene særlig mye raskere med de ressursene avdelingen per i dag råder over».

Om betydningen av ressursituasjonen hos forvaltningsorganet for saksbehandlingstiden, heter det i Justisdepartementets veileder i offentlighetsloven på side 99:

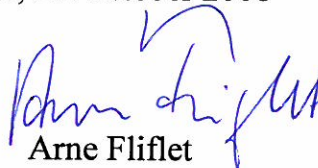
«At saksbehandleren som har saken som innsynskravet knytter seg til, er bortreist, syk eller på ferie når kravet kommer inn, er ikke tilstrekkelig til at behandlingen av innsynskravet kan utsettes. Det er det enkelte organs eget ansvar å sørge for rutiner som gjør at kravet i offentlighetsloven § 9 første ledd oppfylles.»

På samme måten som at ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte ikke uten videre er tilstrekkelig til at behandlingstiden av innsynssakene kan forlenges utover lovens utgangspunkt, kan heller ikke ressursproblemer som skyldes økt saksantall generelt

gi grunnlag for å godta lenger behandlingstid enn lovens krav. Selv om jeg har forståelse for at en plutselig økning i saksmengden kan skape problemer med hensyn til overholdelse av kravet til saksbehandlingstid i en periode, har forvaltningsorganet plikt til å sørge for at lovens krav oppfylles, uavhengig av årsaken til ressursproblemene i organet. Som nevnt er det først og fremst egenskaper ved innsynssaken eller de dokumenter det kreves innsyn i, som kan begrunne en behandlingstid utover lovens utgangspunkt. Det ligger i dette at det skal mye til for at forhold ved forvaltningsorganet skal kunne gjøre et opphold i behandlingen grunnet. Jeg kan derfor ikke slutte meg til fylkesmannens syn om at klagesakene avgjøres «uten ugrunnet opphold», fordi det ut fra ressursituasjonen ikke er mulig å behandle dem raskere. En normal saksbehandlingstid på mellom to og tre uker etter mottakelse kan vanskelig aksepteres, også når det tas høyde for en eventuell tilbakesending av saken til førsteinstansen for klagebehandling.

Jeg har merket meg at fylkesmannen løpende vurderer grunnlaget for å øke bemanningen på bestemte områder, og embetet synes å prioritere innsynssaker foran andre klagesaker på juridisk avdeling. I lys av det som har kommet frem i denne saken, bør imidlertid fylkesmannen allerede nå vurdere å iverksette tiltak for å sikre at embetet ressursmessig er i stand til å oppfylle kravet i offentlighetsloven § 9 tredje ledd. Fylkesmannen bes holde meg orientert om det videre arbeidet med dette. Jeg ber også fylkesmannen merke seg mine øvrige merknader om kravene til saksbehandlingstid, og innrette behandlingen av fremtidige innsynssaker i tråd med dette.

Oslo, 23. oktober 2008



Arne Fliflet