



SIVILOMBUDSMANNEN

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

Vår referanse
2016/570

Deres referanse
16/1243 EO OKL/bj

Vår saksbehandler
Elisabeth Fougner

Dato
25.05.2016

Høring – evaluering av offentleglova

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev 25. februar 2016, som inviterer til innspill og kommentarer til Oxford Research AS' evalueringsrapport «Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt». Det åpnes også for innspill om eventuelle behov for lov- og forskriftsendringer på området, uavhengig av om de konkrete områdene er omtalt i evalueringsrapporten. Nedenfor følger ombudsmannens kommentarer.

1. Ombudsmannens behandling av innsynssaker – presisering

I rapportens punkt 8.1.1. «Andre kontrollordninger for oppfølging av offentleglova» fremgår det under omtalen av «Klage til Sivilombudsmannen» på side 100 at ombudsmannen «[i] praksis vil ... prøve alle sider av saken også om det burde vært gitt merinnsyn».

Om forvaltningen i en innsynssak skal utøves meroffentlighet etter offentleglova § 11, beror på en skjønnsmessig vurdering. Ombudsmannen kan bare kritisere slike skjønnsmessige avgjørelser der det er lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn eller avgjørelsen fremstår som «klart urimelig». Det vises til sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd. Ombudsmannens adgang til å prøve forvaltningens meroffentlighetsvurdering er derfor noe mer begrenset enn det som fremgår av rapporten.

2. Offentleglova § 9 – «enkle framgangsmåtar»

I rapportens punkt 4.2 «Sammenstillinger» heter det i omtalen av vilkåret om «enkle framgangsmåtar» i offentleglova § 9, at «Sivilombudsmannen har lagt til grunn at mer en-dagsarbeid [antatt feilskrift for «mer enn en dags arbeid»] for forvaltningen normalt vil være utenfor vilkåret om enkle framgangsmåter». Det er vist til ombudsmannens uttalelse SOMB 2013-2480. Det gjøres oppmerksom på at ombudsmannen i et avsluttende brev 17. oktober 2014 til VG i en innsynssak (sak 2014/1208 - upublisert) har lagt til grunn at en arbeidsbelastning på et halvt til ett dagsverk for å gjennomføre en sammenstilling i form av ett nytt dokument, ligger utenfor det som kan kreves etter offentleglova § 9. Saken gjaldt innsyn i en sammenstilling av anmeldte lovbrudd i Oslo registrert i politiets straffesakssystem (STRASAK) for årene 2008 -2012, brutt ned på postnummer for

gjerningssted og lovbruddsgruppe. Ombudsmannen foretok en konkret vurdering av den arbeidsinnsatsen det ville kreve å etablere en sammenstilling av opplysningene, og uttalte om dette:

«At STRASAK er et gammelt system, vil få betydning for hvilke opplysninger offentligheten har krav til å få sammenstilt med hjemmel i offentleglova § 9. Systemet støtter ikke at søket utføres i ett, men må gjennomføres i flere runder. Dette medfører blant annet en økt tidsbruk. Opplysningene om at resultatet av søkene vil måtte sammenstilles manuelt i en tabell, fremfor at systemet selv aggregere dataene er også et relevant moment i vurderingen av om sammenstillingen kan gjøres med «enkle framgangsmåtar».

De opplysningene som er gitt, tyder på at hele prosessen med sammenstilling krever et halvt til ett dagsverk. Denne tidsbruken forutsetter at sammenstillingen kun gjelder de anmeldelser som ligger inne med postnummer og gjelder hele prosessen, inkludert at søket må foretas i flere runder og at søkeresultatene må stammestilles manuelt.

I lys av de føringer som gis i forarbeidene, finner ombudsmannen – under henvisning til PODs opplysninger om estimert tidsbruk og det som kreves av manuelle operasjoner for å produsere det ferdigstilte dokumentet – at en slik arbeidsbelastning ligger utenfor det som kan kreves etter § 9. Dersom systemet selv hadde vært i stand til å aggregere dataene, eller dersom sammenstillingen kunne gjennomføres i ett, ville imidlertid vilkårene i offentleglova § 9 sannsynligvis måtte anses oppfylt».

3. Saksbehandlingsfrister – «uten ugrunna opphald»

Mange av innsynsklagene ombudsmannen mottar gjelder sen saksbehandling hos forvaltningen, både ved behandling av selve innsynskravet og i klagesaker. Dette kan tyde på at reglene om saksbehandlingstid i offentleglova § 29 første ledd og § 32 tredje ledd i en del tilfeller er utfordrende for forvaltningen å forholde seg til, eller at det er for liten kunnskap eller bevissthet om fristreglene.

Det følger av offentleglova § 29 første ledd annet punktum at krav om innsyn skal avgjøres «uten ugrunna opphald». I følge Justisdepartementets veileder, side 164 innebærer dette at innsynskravet skal avgjøres så snart det er praktisk mulig, og at vanlige krav bør avgjøres samme dag som de er mottatt, eller i alle fall innen én til tre virkedager. Lovens ordlyd åpner for at visse omstendigheter kan tilsa at behandlingen og avgjørelsen av en innsynsbegjæring tar noe lengre tid enn normalt. Sakens vanskelighetsgrad, kravets omfang og organets arbeidsbyrde for øvrig kan i visse tilfeller begrunne noe mer tidsbruk enn ellers, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 100. Se også ombudsmannens uttalelser SOM-2010-2991 og SOM 2012-157, som det også er referert til i evalueringsrapporten side 102. Ombudsmannen har i en rekke uttalelser også pekt på at innsynssaker skal prioriteres.

Loven oppstiller også krav om at klagesaker skal avgjøres «uten ugrunna opphald», jf. § 32 tredje ledd. Det er på det rene at behandlingen av klagesaker vil ta noe lengre tid enn behandlingen av selve innsynskravet. Om saksbehandlingstiden ved klagebehandlingen har ombudsmannen uttalt at en «saksbehandlingstid på mellom to og tre uker etter mottakelse [...] vanskelig [kan] aksepteres, også når det tas høyde for en eventuell tilbakesending av saken til førsteinstansen for klagebehandling», jf. ombudsmannens årsmelding for 2008 side 59 (SOMB-2008-7). Klageinstansen må prioritere behandling av klager over avslag på innsyn. Siden saksforberedelsen allerede har funnet sted i førsteinstansen, skal det mye til å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker, jf. blant annet SOM-2015-949.

Ombudsmannen mener det er behov for å synliggjøre hva som ligger i det skjønnspregede uttrykk «uten ugrunna opphald», og at det vil kunne ha en positiv virkning på forvaltningens saksbehandlingstid i innsynssaker om dette presiseres nærmere i lovteksten, for eksempel slik at det fremgår at innsynskrav som hovedregel skal avgjøres innen en til tre virkedager. Saksbehandlingsfristen i klagesaker bør klargjøres tilsvarende. I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 100 pekte departementet på at det ikke vil være formålstjenlig at loven oppstilte absolutte krav til saksbehandlingstiden. Ombudsmannen mener loven bør kunne utformes slik at dette ikke fremstår som et absolutt krav, men som en veiledning.

4. Kommunens saksbehandlingstid ved forberedelse av klagesaker for fylkesmennene - behov for regelendring?

Gjennom behandlingen av klager har ombudsmannen erfart at det i klagesaker hos fylkesmannen over innsynsvedtak truffet av kommunen, kan oppstå forsinkelse som følge av at kommunens saksbehandling trekker ut i tid, eller at det tar tid å få oversendt saksdokumentene fra kommunen. I slike situasjoner kan det være vanskelig for fylkesmannen som klageorgan å sikre at lovens krav til saksbehandlingstid i klagesaker overholdes. Fylkesmannen, som ikke er overordnet organ med tilhørende instruksjonsmyndighet, har begrensede muligheter til å pålegge kommunen å ferdigbehandle og oversende saken, eller saksdokumentene.

Ombudsmannen mener det bør vurderes om regelverket bør endres, slik at fylkesmannen får større mulighet til å sikre at lovens krav til saksbehandlingstid ivaretas ved klagebehandlingen, også når saken ligger hos kommunen.

5. Utarbeidelse av søkerlister, offentleglova § 25

Ombudsmannen har de senere årene behandlet flere klagesaker om hvilken adgang søkere til offentlige stillinger har til å trekke søknaden med virkning for søkerlisten, jf. offentleglova § 25 annet ledd (se blant annet SOMB-2008-9, SOMB-2009-24, SOM-2015-1740 og sak 2015/3451, avsluttet 12. mai 2016). At søkerlister til offentlige stillinger er korrekte og fullstendige, er en viktig forutsetning for at lovens formål med slike lister skal kunne ivaretas. Sakene som er behandlet her taler etter ombudsmannen syn for at det vil være nyttig med en klargjøring i lovteksten av hvilke søkere som skal stå på søkerlisten/hvilken adgang søkere til offentlige stillinger har til å trekke søknaden med virkning for søkerlisten. Departementet bes om å vurdere dette.

6. Ombudsmannens undersøkelser av Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementets behandling av innsynssaker

Ombudsmannen har nylig avsluttet undersøkelser av eget tiltak av henholdsvis Finansdepartementets behandling av innsynssaker (SOM-2015-1577) og Justis- og beredskapsdepartementets praktisering av offentleglova (sak 2015/1576). Rammen for undersøkelsene var de prosessuelle reglene, dvs. saksbehandlingstiden, om det sendes foreløpig svar om orientering om saksbehandlingstiden, hvilke opplysninger som gis i eventuelle avslag osv. Det er mulig at deler av rapportene i noen grad kan utdype de funnene som er gjort av Oxford Research AS. Avsluttende rapporter i de to sakene vedlegges derfor til orientering.

Aage Thor Falkanger
sivilombudsmann