

Sivilombudsmannen

Justis- og beredskapsdepartementets behandling av innsynssaker

Endelig rapport

26. mai 2016

Innhold

1. Sammendrag	3
2. Innledning – bakgrunnen for undersøkelsen	4
3. Nærmere om gjennomføringen av undersøkelsen	5
4. Ombudsmannens spørsmål og kommentarer til behandlingen av innsynssaker i Justis- og beredskapsdepartementet	7
4.1. Innledning	7
4.2. Saksbehandlingstiden for behandlingen av innsynsbegjæringer	8
4.3. Hjemmelsbruk og vurdering av meroffentlighet	10
4.4. Opplysning om klageadgang og klagefrist mv.	14
4.5. Saksbehandlingstiden for behandlingen av innsynsklager	14
4.6. Departementets saksforberedelse i klagesak – svar til klageren	18
5. Avslutning	21
Vedlegg: Tallmaterialet fra undersøkelsen	22

1. Sammendrag

Ombudsmannen har gjennomført en undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets behandling av innsynssaker. Undersøkelsen viser at departementets behandling av innsynssaker i mange tilfeller er tilfredsstillende.

Det er likevel noen mangler ved departementets behandling av slike saker. De interne rutinene og skriftlige retningslinjene er på noen områder mangelfulle, og til dels misvisende. Saksbehandlingstiden for innsynsbegjæringer og innsynsklager er dessuten noen ganger for lang. I to saker har departementet gitt mangelfulle opplysninger om hjemmelshenvisning og det er noe uklart om departementet alltid har foretatt reelle meroffentlighetsvurderinger. Departementets behandling av klagesaker har også et forbedringspotensial, både gjennom mer aktiv oppfølging av underinstansen og ved at departementet gir bedre begrunnelser til de som klager over departementets egne avslag på innsyn.

Departementet har opplyst at det på bakgrunn av ombudsmannens undersøkelser vil prioritere å foreta en gjennomgang av de interne rutinene og skriftlige retningslinjene for behandling av innsynsbegjæringer, klager over avslag på begjæring om innsyn og tilsvarende interne rutiner i de enkelte avdelingene. Videre er det opplyst at departementets interne kurs reflekterer ombudsmannens funn og anbefalinger.

Ombudsmannen anser de foreslåtte tiltakene som fornuftige.

2. Innledning – bakgrunnen for undersøkelsen

På bakgrunn av den interessen som har vært knyttet til praktiseringen av offentleglova, viktigheten av at forvaltningen kjenner til og behandler saker i tråd med lovens regler og de erfaringene ombudsmannen har gjort fra behandlingen av klager i saker om allmennhetens innsynsrett, meddelte ombudsmannen i brev 10. juni 2015 at det var funnet grunn til å undersøke Justis- og beredskapsdepartementets saksbehandling i disse sakene, jf. sivilombudsmannsloven § 5. Tilsvarende undersøkelse ble iverksatt overfor Forsvarsdepartementet. Bakgrunnen for at Justis- og beredskapsdepartementet ble valgt, var at departementet er lovansvarlig departement for offentleglova.

Ombudsmannen mottar årlig en rekke klager som gjelder saker om allmenninnsyn. I noen av disse sakene er det spørsmål om forvaltningen har hjemmel til å unnta dokumentet, og eventuelt om det er foretatt en tilstrekkelig konkret meroffentlighetsvurdering. Noen av sakene gjelder også forvaltningens saksbehandling, herunder saksbehandlingstid, om det sendes foreløpig svar og orienteringer om saksbehandlingstiden og hvilke opplysninger som gis i eventuelle avslag.

Ombudsmannen har ingen egen arkivkode for klager som gjelder allmenninnsyn, og det lar seg derfor ikke gjøre å skaffe helt nøyaktige tall for ombudsmannens behandling av disse sakene. Det kan likevel gis et relativt korrekt bilde av omfanget av saker og utfallet av disse. I 2014 mottok ombudsmannen 128 saker som gjaldt allmenninnsyn, hvorav 30 gjaldt saksbehandlingstiden. I 35 av de avsluttede sakene ble det rettet kritikk mot forvaltningens behandling av innsynssaken, dvs. i ca. 27 % av sakene. I 2015 mottok ombudsmannen 149 saker som gjaldt allmenninnsyn. 16 av sakene som ble avsluttet i 2015, gjaldt saksbehandlingstiden. I 41 av de avsluttede sakene ble det rettet kritikk mot forvaltningens behandling av innsynssaken, dvs. i ca. 28 % av sakene. Kritikprosentene for tidligere år har ligget mellom 12 og 20 %. For øvrige sakstyper ombudsmannen behandler er kritikprosenten vesentlig lavere, normalt på ca. 5 %.¹

Gjennom klagesakene får ombudsmannen kun kjennskap til de tilfellene hvor behandlingen av innsynssaken etter klagerens oppfatning ikke har vært i tråd med lovens regler. Dette gir naturlig nok et visst innblikk i hvordan disse sakene behandles i forvaltningen, men samtidig er det på det rene at det tilfanget ombudsmannen mottar av klagesaker kan gi et noe skjevt bilde. Ombudsmannen fant derfor grunn til å foreta en bredere undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets behandling av allmenninnsynssaker, hvor det dels ble stilt spørsmål om hvordan departementet behandler slike saker og dels ble det bedt om å få oversendt saker behandlet av departementet i en gitt periode (stikkprøver). Rammen for undersøkelsen var de prosessuelle reglene. Dette omfatter saksbehandlingstiden, om det sendes foreløpig svar og orienteringer om forventet saksbehandlingstid, hvilke opplysninger som gis i eventuelle avslag osv. Ombudsmannen har ikke foretatt nærmere undersøkelser av

¹ Se også ombudsmannens årsmelding for 2014.

holdbarheten av departementets avslag på innsyn. Undersøkelsen er også begrenset ved at det kun er tatt stikkprøver.

Justis- og beredskapsdepartementet har selv opplyst at det i perioden 2010 til 2015 har hatt i gjennomsnitt 7200 innsynsbegjæringer i året, og at det i løpet av et års tid er publisert ca. 48 860 dokumenter på Offentlig elektronisk postjournal (OEP). I 2015 mottok Justis- og beredskapsdepartementet begjæring om innsyn i 4663 dokumenter gjennom offentlig elektronisk postjournal (OEP).² Ombudsmannens undersøkelse omfattet departementets behandling av 42 innsynsbegjæringer, som til sammen omfatter 74 dokumenter. Undersøkelsen gjaldt dermed kun en liten andel av departementets behandling av disse sakene.

3. Nærmere om gjennomføringen av undersøkelsen

I ombudsmannens brev 10. juni 2015 til Justis- og beredskapsdepartementet ble departementet bedt om å besvare følgende spørsmål:

«Behandling av innsynsbegjæringer i egne dokumenter

- Har departementet interne rutiner eller retningslinjer for behandling av innsynsbegjæringer. Det bes i så fall om at disse oversendes.
- Hvor mange arbeidsdager brukes normalt på å behandle en innsynsbegjæring? Departementet bes også om å opplyse hvor lang tid det tar å gi en nærmere begrunnelse for avslag på innsynskrav.
- Er det variasjoner i behandlingstiden avhengig av hvordan saken kommer inn til departementet (via postmottak, OEP eller saksbehandler)? Hvordan sikres likebehandling, uavhengig av hvordan innsynsbegjæringen kommer inn?
- Fører departementet statistikk over saksbehandlingstiden i innsynssaker, herunder for avgjørelser av innsynskrav, de nærmere begrunnelsene for eventuelle avslag og behandlingen av klager over avslag på begjæringer om innsyn?
- Sendes det foreløpig svar i saker der det tar mer enn tre dager å behandle en innsynsbegjæring?
- Hvem behandler innsynsbegjæringer og eventuelle klager hvis innsyn avslås? Hvordan sikrer departementet likebehandling?
- Det bes videre redegjort for hvilke opplysninger departementet gir i et avslag.
- Hvordan håndterer departementet innsynsbegjæringer som ikke er tilstrekkelig spesifisert?

² http://oep.difi.no/sites/oep_samarbeid/files/Innsyn_2015_0.pdf

Behandling av klager over avslag på innsynsbegjæringer i dokumenter i underliggende etater

- Har departementet interne rutiner eller retningslinjer for behandling av klager over avslag på begjæringer om innsyn i dokumenter i underliggende etat? Det bes i så fall om at disse oversendes.
- Hvor lang tid tar det å behandle en klagesak? Fører departementet statistikk over saksbehandlingstiden i klagesaker?
- Sender departementet foreløpig svar, og eventuelt etter hvor lang tid?
- Hvem behandler klager over avslag på innsynsbegjæringer og hvordan sikres likebehandling?
- Hvordan følger departementet opp egne underliggende forvaltningsorganers håndtering av innsynssaker?
- Hvis det klages direkte til departementet, følger departementet da opp underinstansen behandling av saken, f.eks. saksbehandlingstid og oversendelse?
- Hvilke dokumenter oversendes/innhentes ved behandling av klager over avslag på innsyn?

Generelle spørsmål

- Hvordan sikrer departementet at de tilsatte i departementet har tilstrekkelig kunnskap om bestemmelsene i offentleglova?
- Departementet bes også om å redegjøre for rutiner for journalføring av inn- og utgående post. Det bes særlig opplyst i hvilken grad dokumenter som blir sendt eller mottatt via e-post eller SMS blir journalført, når journalføring skjer og om departementet har retningslinjer for utarbeidelse av saks- og dokumenttitler. Eventuell skriftlig dokumentasjon for rutinene bes også oversendt.»

Departementet ble også bedt om å oversende følgende dokumenter:

- Alle innsynsbegjæringer som er kommet inn til departementet i perioden 12. til 18. januar 2015 og etterfølgende korrespondanse i de aktuelle innsynssakene.
- Alle dokumenter i innsynssaker hvor begjæringen om innsyn hos departementet er helt eller delvis avslått i perioden 9. til 15. mars 2015.
- Alle dokumenter i innsynsklagesaker avgjort i perioden 26. januar til 8. februar 2015.

Departementet besvarte spørsmålene i brev 15. september 2015 til ombudsmannen.

Etter en gjennomgang av de oversendte dokumentene ble det funnet grunn til å be om ytterligere dokumenter i innsynsklagesaker, og i brev 26. oktober 2015 ble departementet blant annet bedt om å oversende:

- alle dokumenter i de 14 første innsynsklagesakene som er avgjort etter 8. februar 2015.

Dokumentene ble oversendt ved brev 23. oktober, 29. oktober og 10. november 2015.

På bakgrunn av funnene utarbeidet ombudsmannen en foreløpig rapport om departementets behandling av innsynssaker. Den foreløpige rapporten forelå 1. februar

2016. Departementet ble deretter bedt om å kommentere funnene. Svaret fra departementet forelå 15. mars 2016.

4. Ombudsmannens spørsmål og kommentarer til behandlingen av innsynssaker i Justis- og beredskapsdepartementet

4.1. Innledning

Tallmaterialet i undersøkelsen bygger på en begrenset periode.³ Undersøkelsen baserer seg på departementets behandling av alle innsynsbegjæringer innkommet i perioden 12. – 18. januar 2015, dvs. en uke, i tillegg til alle avslag på innsynsbegjæringer i perioden 9. – 15. mars 2015, dvs. en uke. Dette innebærer at det er undersøkt 42 innsynsbegjæringer i totalt 74 dokumenter. Departementet mottok begjæring om innsyn i 6313 dokumenter i 2014⁴ og 4663 dokumenter i 2015⁵ gjennom offentlig elektronisk postjournal (OEP), og det undersøkte materialet utgjør dermed kun en liten andel av departementets behandling av innsynsbegjæringer. Dette er et noe spinkelt materiale for å trekke sikre slutninger om praktiseringen av offentleglova i departementet. Materialet som er undersøkt gir imidlertid grunnlag for enkelte vurderinger og slutninger av mer generell karakter når det gjelder saksbehandlingen av innsynsbegjæringer.

Ombudsmannen har i tillegg fått oversendt 22 saker hvor det er klaget over avslag på innsyn fra henholdsvis underliggende etat eller departementet. Gjennomgangen av dokumentene viste at fire av sakene ikke gjaldt klage over avslag på begjæring om innsyn etter offentleglova. En av disse sakene var en generell henvendelse, en gjaldt begjæring om fritak fra taushetsplikt og de to andre sakene gjaldt partsinnsyn. Disse fire sakene er derfor ikke tatt med i vurderingen. Av de resterende 18 sakene gjaldt kun to saker klage over vedtak fattet av underliggende etat. Selv om 16 enkeltsaker ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å trekke sikre slutninger om departementets behandling av klager over eget vedtak, gir undersøkelsen tilstrekkelig grunnlag for noen generelle tilbakemeldinger knyttet til saksbehandlingstiden og saksbehandlingen. Tallmaterialet for behandlingen av innsynsklager fra underliggende etat er derimot så begrenset at det kun gir grunnlag for å ta opp noen problemstillinger som har oppstått i de konkrete enkeltsakene. Behandlingen av klagesaker krever også regelmessig mer individuelle vurderinger, og det er derfor vanskeligere å trekke generelle slutninger basert på et fåtall saker. Noen klagesaker kan reise prinsipielle og vanskelige problemstillinger, som gjør at det eksempelvis må aksepteres noe lengre saksbehandlingstid, mens andre klagesaker kan være relativt kurante.

Ved igangsetting av undersøkelsen ble departementet bedt om å svare på en rekke spørsmål knyttet til dets behandling av allmenninnsynssaker. Gjennomgangen av departementets svar og de oversendte dokumentene har gitt grunnlag for enkelte

³ Se vedlegget til rapporten.

⁴ http://oep.difi.no/sites/oep_samarbeid/files/Innsyn_2014.pdf

⁵ http://oep.difi.no/sites/oep_samarbeid/files/Innsyn_2015_0.pdf

slutninger og vurderinger. På enkelte punkter har ombudsmannen ikke tilstrekkelig informasjon til å foreta vurderinger av hvordan departementet behandler innsynssaker, og noen av spørsmålene som ble stilt i undersøkelsen vil derfor ikke bli særskilt kommentert i denne rapporten. For ordens skyld er det funnet grunn til å opplyse at ombudsmannens gjennomgang ikke innebærer noen rettslig godkjenning av de delene av departementets svar som det ikke er knyttet særskilte merknader til.

4.2. Saksbehandlingstiden for behandlingen av innsynsbegjæringer

4.2.1. Rettslig utgangspunkt

Det følger av offentleglova § 29 første ledd annet punktum at krav om innsyn skal avgjøres «utan ugrunna opphald». Utgangspunktet er at krav om innsyn skal behandles samme dag som de er mottatt, eller i alle fall innen en til tre virkedager, dersom det ikke skulle foreligge spesielle praktiske vanskeligheter, se bl.a. ombudsmannens uttalelser 8. september 2011 (SOM-2010-2991) og 1. mars 2012 (SOM-2012-157). Lovens ordlyd åpner for at visse omstendigheter kan tilsi 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.

Det følger imidlertid av selve formålet med offentleglova at innsynsbegjæringer må behandles raskt. Dersom forvaltningens saksbehandlingstid blir for lang, vil ofte innsynsbegjæringen miste mye av sin aktualitet og interesse. Offentlighetsprinsippet vil kunne bli uthult og lovens effektivitet som redskap for pressen og allmennheten til å få innsyn i offentlig forvaltning blir betydelig svekket, dersom innsynsbegjæringer ikke behandles hurtig. Rask saksbehandlingstid er også viktig av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen, og vil kunne motvirke at det oppstår mistanke om at forvaltningen legger vekt på utenforliggende hensyn ved å trenere eller vanskeliggjøre behandlingen av innsynsbegjæringer som kan avdekke mulige kritikkverdige forhold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en begjæring om innsyn kan avgjøres, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11 a.

4.2.2. Undersøkelsen og departementets svar

Departementet har opplyst at hovedregelen er at innsynsbegjæringer skal avgjøres uten ugrunnet opphold og senest innen tre virkedager. Etter departementets retningslinjer for behandling av innsynsbegjæring skal det sendes et midlertidig svar dersom det vil ta mer enn fem virkedager å behandle en innsynsbegjæring. Videre fremgår det av retningslinjene at svaret skal inneholde opplysninger om når svar kan forventes og at et eventuelt midlertidig svar skal dokumenteres i innsynsmodulen. Påminnelser om oversittet frist sendes fra dokumentasjonssenteret til saksbehandlerne en gang i uken.

Senere innsynsbegjæringer i dokumenter det tidligere er gitt innsyn i, behandles av dokumentasjonssenteret uten at innsynsbegjæringen går via saksbehandler.

Undersøkelsen viser at Justis- og beredskapsdepartementet stort sett behandler innsynsbegjæringer raskt. Av de 74 dokumentene undersøkelsene omfatter, er innsynsbegjæringen i 43 av dokumentene, dvs. 58 %, besvart enten samme dag eller innen en til tre virkedager. For seks av dokumentene er det gitt svar innen fire virkedager, for 10 av dokumentene er det gitt svar innen fem virkedager, mens det for fem av dokumentene er gitt svar innen seks til syv virkedager. For tre av dokumentene er det gitt svar etter åtte til ti virkedager og for syv av dokumentene er det først gitt svar etter ti virkedager. Dette innebærer at ca. 40 % av sakene ombudsmannen har undersøkt, har en saksbehandlingstid på mer enn tre dager. Halvparten av disse, ca. 20 % av det totale materialet ombudsmannen har undersøkt, har en saksbehandlingstid på mer enn fem dager.

Det synes ikke å ha vært gitt foreløpig svar i noen av tilfellene hvor departementet ikke har besvart innsynsbegjæringen innen fem virkedager, selv om dette fremgår av retningslinjene.

Ombudsmannen kjenner ikke årsaken til at det i enkelte tilfeller tar mer enn tre virkedager å behandle en innsynsbegjæring. På bakgrunn av materialet som er undersøkt, er det ikke mulig å fastslå om det foreligger grunner som kan rettfærdiggjøre en lengre saksbehandlingstid enn tre virkedager. Ut fra departementets redegjørelse og gjennomgangen av de aktuelle innsynsbegjæringene, fremsto det som uklart om departementet hadde rutiner for å sikre at foreløpig svar blir sendt i de tilfellene hvor det er nødvendig. Det var også uklart om retningslinjen for intern oppfølging av innsynssaker som ikke besvares innen en uke følges.

Departementet har opplyst at det er nedtegnet rutiner for dette i den felles retningslinjen for behandling av innsynssaker i departementet. Dette er også et punkt som blir gjennomgått på kurs om behandling av innsyn. I tillegg har alle ledere og andre medarbeidere i avdelingene i departementet kurser i saks- og arkivsystemet som til enhver tid viser alle innsynsbegjæringer avdelingene har til behandling, og de skal med dette ha god oversikt. Siden ombudsmannens funn viser at retningslinjene ikke alltid blir fulgt, vil departementet arbeide med å få dette bedre innarbeidet.

Ombudsmannens undersøkelser har videre avdekket at i de tilfellene der innsynsbegjæringen enten er innkommet etter klokken 15.45 eller der dokumentasjonssenteret har registrert saken som innkommet i systemet etter klokken 15.45 har departementets system for behandling av innsynsbegjæringer (innsynsmodulen) registrert innsynssaken som innkommet først dagen etter. Alle seks sakene som etter ombudsmannens beregning ble behandlet innen fire dager ble registrert som innkommet i systemet tidligst dagen etter innsynsbegjæringen ble mottatt. Sett i lys av at hensikten med den korte fristen er å sikre rask behandling av innsynsbegjæringer, og at et slikt systemoppsett vil kunne føre til at innsynsbegjæringer ikke blir behandlet innen tredagersfristen, er det uheldig at

systemet ikke registrerte den dagen innsynsbejæringen kom inn som «null-dagen», uavhengig av når på døgnet den inkom.

Departementet har i etterkant bekreftet at innsynsteamet som følge av ombudsmannens påpekninger nå vil justere dato og tid til «rett ankomstid til mottaket, og fristen blir satt til tre virkedager fra ankomstdatoen».

Det fremkom at departementet ikke førte statistikk over saksbehandlingstiden i innsynssaker for den perioden ombudsmannen har undersøkt. Departementet opplyste i den sammenheng at det høsten 2014 ble innført en oppdatert versjon av saks- og arkivsystemet, og at statistikkverktøyet i den nye versjonen ikke fungerte slik det skulle før våren 2015, etter mye arbeid fra leverandøren. Statistikk verktøyet fungerer nå slik det skal og det kan derfor utarbeides flere typer statistikker på det som er lagt inn i innsynsmodulen.

4.2.3. Ombudsmannens merknader og anbefaling

Departementet har oppgitt ulike grunner til at en innsynsbejæring kan ta lang tid å besvare. Det er uklart hva som var grunnen til den lange saksbehandlingstiden i de konkrete sakene som inngår i ombudsmannens undersøkelse. Ombudsmannen minner om at reglene om behandlingstid for saker om innsyn også gjelder i perioder med redusert bemanning, og departementet bør etter ombudsmannens syn gjennomgå sine rutiner for å sørge for at innsynssakene får tilstrekkelig prioritet. Ombudsmannen støtter også departementets konklusjon om at rutinene bør følges bedre opp for å sikre at de følges.

Ombudsmannen har lagt grunn at «samme dag» må være den dagen innsynskravet kom inn til departementet, uavhengig av om det var i helgen eller etter arbeidstidens slutt. Dersom kravet inkommer en helgedag eller så sent på dagen at det medfører praktiske vanskeligheter å besvare bejæringen samme dag, skal svar gis innen en til tre virkedager. Ombudsmannen har merket seg at departementet har endret tidspunkt for mottak av innsynsbejæring og frist for svar i tråd med ombudsmannens merknader.

Statistikkverktøy er viktig for å kunne følge opp behandlingen av innsynsbejæring, og det er bra at dette nå fungerer. Det anbefales at statistikken synliggjør når en sak kommer inn og når den er avgjort, hva som er gjennomsnittlig saksbehandlingstid og hvor lang tid de ulike leddene i saksbehandlingen tar (avgjørelse av innsynskrav, nærmere begrunnelse for eventuelle avslag, klagebehandling mv.).

4.3. Hjemmelsbruk og vurdering av meroffentlighet

4.3.1. Rettslig utgangspunkt

I offentleglova § 31 første ledd annet punktum er det slått fast at et avslag på innsynskrav alltid skal vise til den bestemmelsen som gir grunnlag for avslaget.

Henvisningen skal være helt nøyaktig ved at det skal vises til hvilket ledd, punktum, bokstav eller nummer i bestemmelsen som er brukt. Dersom grunnlaget for avslaget er offentliglova § 13 om unntak fra opplysninger som er underlagt taushetsplikt, må det i avslaget også vises til den bestemmelsen som pålegger taushetsplikt, jf. offentliglova § 31 første ledd tredje punktum. Også her må henvisningen være helt nøyaktig ved at det vises til hvilket ledd, punktum, bokstav eller nummer i taushetspliktbestemmelsen som hjemler taushetsplikt.

Kravet om henvisning til den lovbestemmelsen som er grunnlaget for avslaget, er et viktig begrunnelseskrav som det må kreves at forvaltningen gir tilfredsstillende opplysning om. Lovens hovedregel i § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, og det er unntaket fra denne hovedregelen som krever særskilt hjemmel. Begrunnelseskravet innebærer at forvaltningen må tenke igjennom om det er grunnlag for å unnta dokumentet med hjemmel i en av lovens unntaksbestemmelser. Kravet vil også være av betydning for den som ber om innsyn ved at vedkommende får tilstrekkelig informasjon til å forstå forvaltningens avgjørelse og ha mulighet til å vurdere om avslaget skal påklages.

Ettersom ett av formålene med begrunnelseskravet er at den som har bedt om innsyn skal kunne forstå forvaltningens avgjørelse, bør forvaltningen skrive så forståelig som mulig. Etter ombudsmannens syn bør forkortelser på lover unngås, og dersom det brukes forkortelser, bør disse i tilfelle forklares nærmere. Ledd- og setningsnummer bør videre skrives med bokstaver. Det samme gjelder bokstaver eller nummer innenfor ett ledd.

Offentliglova hjemler både unntak fra offentlighet for hele dokumenter og for enkeltopplysninger i dokumenter. Dersom forvaltningen unntar hele dokumentet fra innsyn, men har benyttet en hjemmel som kun gir adgang til å unnta opplysninger, må hjemmelen for å unnta hele dokumentet fremgå.

Meroffentlighetsprinsippet er fastslått i offentliglova § 11. Bestemmelsen stiller krav om at forvaltningen skal vurdere om et dokument eller opplysninger som *kan* unntas fra innsyn, likevel bør gjøres offentlig helt eller delvis. Alle unntaksbestemmelsene i offentliglova, bortsett fra offentliglova § 13 om opplysninger som er underlagt taushetsplikt, er såkalte «kan-regler». Dette innebærer at bestemmelsene gir forvaltningen adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet (taushetsrett), men pålegger ikke taushetsplikt. For å oppnå størst mulig grad av åpenhet, er det derfor viktig at forvaltningen vurderer om det er et reelt og saklig behov for å bruke «kan-unntakene» i det konkrete tilfellet. Dersom dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger som er unntatt offentlighet etter offentliglova § 13, vil det derimot være et forbud mot at disse opplysningene, men ikke nødvendigvis hele dokumentet, offentliggjøres. Forvaltningen kan derfor ikke utøve meroffentlighet i opplysninger som er taushetsbelagte.

4.3.2. Undersøkelsen og departementets svar

De skriftlige retningslinjene gir ikke anvisning på at saksbehandlerne må oppgi nøyaktig hjemmelshenvisning ved avslag eller delvis avslag. De omhandler heller ikke regelen om meroffentlighet i § 11. Departementet har imidlertid opplyst at det sikres at de tilsatte i departementet har tilstrekkelig kunnskap om bestemmelsene i offentliglova gjennom interne kurs som holdes i regi av JD-skolen.

Departementet synes å ha etablert en ordning hvor saksbehandleren vurderer innsynsspørsmålet og departementets dokumentasjonssenter besvarer innsynsbegjæringen. Svarene synes å være basert på de vurderingene saksbehandler har gjort, som fremgår av innsynsmodulen. Selve svarene på innsynsbegjæringene synes å bli utformet på bakgrunn av ferdige maler. Av malene fremgår det at svar skal inneholde hjemmel for avslag eller delvis avslag, opplysning om at meroffentlighet er vurdert, samt opplysninger om klagemuligheter og klagefrister. Malene synes å legge opp til at hjemmelshenvisningene blir nøyaktige. Det er imidlertid uklart om klageren får informasjon om alle hjemlene der saksbehandler har oppgitt mer enn en hjemmel for avslag eller delvis avslag i innsynsmodulen. Undersøkelsen har avdekket to tilfeller der hjemmelshenvisningen i avslagsbrevet manglet, selv om hjemmel for avslag synes å ha blitt påført av saksbehandler i innsynsmodulen. De to sakene hvor det er avdekket manglende opplysning av hjemmel er sendt fra departementet 11. mars 2015, og gjelder begjæring om innsyn i departementets sak 14/8393 dokumentnummer 1 og 2.

I alle svarbrev som avslår eller delvis avslår en begjæring om innsyn fremgår det at meroffentlighet er vurdert. I tre av sakene hvor det er gitt delvis avslag, er det i svarbrevet dessuten påført unntakshjemmel som hjemler unntak for hele dokumentet. I disse sakene synes det å ha vært vurdert og praktisert meroffentlighet.

Undersøkelsen viser videre at det er gitt avslag på innsyn i 18 dokumenter med hjemmel i enten §§ 13 til 15, 20 eller 23. Flere av disse bestemmelsene hjemler kun avslag på innsyn i opplysninger og ikke for hele dokumentet. I de tilfellene der avslag i hele dokumentet er hjemlet i en bestemmelse som kun gir adgang til å unnta opplysninger, er det ikke opplyst om det foreligger annen hjemmel for å unnta de resterende delene av dokumentene.

Da ombudsmannen ikke har innhentet dokumentene det er bedt om innsyn i, er det vanskelig å vurdere om departementet hadde hjemmel til å avslå innsyn i hele dokumentet. Det er mulig at det i disse sakene også skulle vært oppgitt hjemmel for å unnta de resterende delene av dokumentene for innsyn, alternativt at det skulle vært gitt delvis innsyn.

Undersøkelsen viser videre at departementet i samtlige tilfeller hvor innsyn er avslått begrunnet i taushetsplikt, har oppgitt at meroffentlighet er vurdert. Selv om dette kun gjelder ti saker, er praksisen likevel så gjennomgående at det er grunn til å reise spørsmål ved dette. Departementet har oversendt flere av malene for behandling av innsynsbegjæringer. Det står i malen for avslag med hjemmel i taushetsplikt, at

«[m]eroffentlighet er vurdert jf. offentlighetsloven § 11». Dette kan være årsaken til at det er opplyst at meroffentlighet er vurdert i taushetsbelagte opplysninger, uten at dette er tilfellet. Sett i lys av at offentleglova § 13 kun hjemler unntak for opplysninger og ikke for hele dokumenter, er dessuten malen noe misvisende. Den inneholder ikke opplysninger om eventuell annen hjemmel for unntak, og om det er vurdert meroffentlighet for de delene av dokumentet som ikke er underlagt taushetsplikt, men hvor det finnes annen unntakshjemmel.

Departementet har opplyst at malene vil bli gjennomgått og endret etter ombudsmannens anbefaling. Saksbehandlere har ikke mulighet til å besvare innsynsbegjæringene selv, da disse ekspederes fra innsynsmodulen, og den er det kun arkivarene i innsynsteamet som har tilgang til. Justis- og beredskapsdepartementet har videre sjekket med de andre departementene som benytter seg av innsynsmodulen i systemet, og samtlige departementer gjør det på samme måte. Det skal vurderes om det skal ses på mulighetene for en innskjerping av rutinene for kontroll før svar ekspederes til innsynsbestiller, slik at innsynsteamet har fått med seg alle hjemmelshenvisningene som saksbehandler eventuelt har satt, samt vurderingen av meroffentlighet.

4.3.3. Ombudsmannens merknader og anbefaling

Etter ombudsmannens syn er det grunn til å stille spørsmål ved om den eksisterende ordningen, der saksbehandleren vurderer innsynsspørsmålet og arkivet besvarer innsynsbegjæringen, er forsvarlig slik den praktiseres i dag. En ordning der svaret er basert på standardiserte maler, og hvor selve svaret utformes av en annen enn den som foretar vurderingene, innebærer en risiko for at avslaget ikke synliggjør de vurderingene som faktisk er foretatt. Det vil også være en fare for at svaret ikke oppfyller kravet til nøyaktig henvisning, der det eventuelt er flere hjemler som danner grunnlag for avslag. At det er opplyst i avslaget at meroffentlighet er vurdert, innebærer ikke nødvendigvis at saksbehandleren har vurdert meroffentlighet.

Departementet har ikke gitt en tilbakemelding på hvordan det skal dokumenteres at det er foretatt en tilstrekkelig meroffentlighetsvurdering og det er ikke mulig å lese ut av skjemaene som er generert av innsynsmodulen om meroffentlighet faktisk er vurdert i alle sakene. Så lenge saksbehandleren ikke selv skriver utkast til avgjørelse, eller får seg forelagt et utkast til avgjørelse, bør departementet på annen måte sikre seg at det foretas reelle meroffentlighetsvurderinger i det enkelte tilfelle. Det kan ikke uten videre kan legges til grunn at saksbehandleren i slike tilfeller har foretatt en reell meroffentlighetsvurdering.

Sett i lys av dette, er det vanskelig å trekke noen sikre slutninger om departementets hjemmelsbruk og vurderinger av meroffentlighet. Med dette forbeholdet har gjennomgangen av det tilsendte materialet likevel gitt en viss indikasjon. Ombudsmannen støtter departementets konklusjon om at rutinene bør skjerpes inn. Det anbefales at kommunikasjonen mellom saksbehandler og arkiv dokumenteres, slik at arkivet kan vite med sikkerhet hva saksbehandlet har eller ikke har vurdert.

4.4. Opplysning om klageadgang og klagefrist mv.

4.4.1. Rettslig utgangspunkt

Det følger av offentleglova § 31 første ledd femte punktum at forvaltningen ved avslag på innsynskrav skal opplyse om klageadgangen og klagefristen. Bestemmelsen er viktig for at den som har begjært innsyn og fått avslag på innsynskravet, skal kunne ivareta sin interesse i å få avslaget overprøvd av et høyere forvaltningsorgan. Når et departement har avslått et innsynskrav, bør avslaget også inneholde opplysninger om at adgangen til å klage til Sivilombudsmannen går tapt dersom klagen blir avgjort av Kongen i statsråd, jf. offentleglova § 32 første ledd sjette punktum, jf. Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova side 170. Det er ikke krav om at det i avslaget opplyses om retten til å kreve en nærmere begrunnelse, jf. offentleglova § 31 annet ledd. For at borgerne skal ha mulighet til å benytte seg av retten til å kreve begrunnelse, kan imidlertid god forvaltningsskikk tilsi at forvaltningen også bør gi informasjon om denne retten.

4.4.2. Undersøkelsen og departementets svar

De skriftlige retningslinjene omtaler både retten til å kreve en nærmere begrunnelse etter § 31 annet ledd og klagefrist etter § 32. Det fremgår imidlertid ikke hvilke opplysninger et avslag skal inneholde etter § 31. Bortfall av retten til å klage til ombudsmannen, ved klage til Kongen i statsråd, omtales ikke. Disse opplysningene fremgår derimot av de tilsendte malene. I retningslinjene er det ikke vist til departementets maler for avslag, men departementet har opplyst at de faste malene finnes i innsynsmodulene, som fletter inn gjeldende paragrafer for avslaget.

Undersøkelsen viser at departementet i praksis har opplyst om klageadgang og klagefrist i alle avslag og delvis avslag. Det opplyses også om bortfall av retten til å klage til ombudsmannen ved klage til Kongen i statsråd. Det er ikke gitt opplysninger om retten til å kreve en nærmere begrunnelse etter § 31 annet ledd.

Departementet har opplyst at det vil gjennomgå retningslinjene og gjøre de nødvendige endringer.

4.4.3. Ombudsmannens merknader og anbefaling

Ombudsmannen støtter departementets konklusjon, og ber departementet gjennomgå gjeldende rutiner og foreta eventuelle nødvendige endringer i retningslinjer og maler, for å sikre at det gis tilstrekkelig informasjon i innsynssakene.

4.5. Saksbehandlingstiden for behandlingen av innsynsklager

4.5.1. Rettslig utgangspunkt

Etter offentleglova § 32 tredje ledd første punktum skal en klage over avslag på innsyn forberedes og avgjøres «utan ugrunna opphald». Ombudsmannen har i tidligere saker fremhevet at hensynene bak kravet til rask saksbehandling i innsynssaker 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 vil ofte kunne være en nødvendig forutsetning for å gjøre andre rettigheter gjeldende.

Det er imidlertid på det rene at behandlingen av klagesaker vil ta noe lenger tid enn behandlingen av selve innsynskravet. Klagesaksforberedelsen vil til dels finne sted i førsteinstansen, som skal legge saken til rette for klageinstansen. Klageinstansen må deretter gjennomgå og vurdere saken på nytt, og det stilles strengere krav til begrunnelsen for avgjørelser i klagesaker. Ofte vil klagesaker også være mer kompliserte enn førsteinstanssakene. Både selve kravet om innsyn, begrunnelsen for å avslå innsyn og eventuelle nye momenter må vurderes av klageinstansen. Dette må imidlertid ses i lys av at vanlige innsynskrav skal avgjøres samme dag som de er mottatt, eller i alle fall innen en til tre virkedager.

Om saksbehandlingstiden ved klagebehandling har ombudsmannen tidligere 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 behandlingen av klager over avslag på innsyn. Siden saksforberedelsen allerede har funnet sted i førsteinstansen, skal det mye til for å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en klage over avslag på innsyn kan avgjøres, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11 a.

4.5.2. Undersøkelsen og departementets svar

I departementets interne «retningslinjer for behandling av innsynsbegjæringer i JD» fremgår det at krav om nærmere begrunnelse skal behandles «snarast råd og seinast ti arbeidsdagar etter at kravet om grunngiving vart motteke», jf. offentleglova § 31 andre ledd. For klager over avslag på innsyn i departementets egne dokumenter oppstiller ikke retningslinjene noen særskilt saksbehandlingsfrist ut over å vise til at det følger av § 32 at klager skal behandles og avgjøres «utan ugrunna opphald». Det er heller ikke oppstilt krav til når foreløpig svar skal sendes. I saker som gjelder klage over avslag eller delvis avslag på begjæring om innsyn i dokumenter hos underliggende etat fremgår det at det skal sendes foreløpig svar dersom «man ser at saken ikke kan behandles uten ugrunnet opphold. Dette skal sendes så raskt man ser at saken ikke kan ferdigstilles uten ugrunnet opphold, eller senest innen tre uker». Det legges til grunn at departementet med dette har ment at klager skal ferdigbehandles i løpet av tre uker. Slik retningslinjene er utformet, er det uklart om treukersfristen også gjelder ved klager over departementets egne vedtak i innsynssaker.

Departementet har opplyst at det ikke føres statistikk over nærmere begrunnelser for eventuelle avslag eller klager på avslag på begjæring om innsyn. På bakgrunn av at det er opplyst at disse sakene registreres som egen sak og derfor kan søkes opp i saksbehandlingssystemet, antas det at departementet her har ment at det ikke føres statistikk over saksbehandlingstiden.

I svaret hit opplyste departementet at det så at det «kan være en uheldig formulering» når det gjaldt punktet om saksbehandlingstiden i klagesaker, og at det ville gjennomgå retningslinjene.

4.5.2.1. Nærmere om saksbehandlingstiden for klager over vedtak fattet av underliggende organ

I materialet som er oversendt ombudsmannen var det kun to klager over vedtak fattet av underliggende organ. Det er derfor ikke mulig for ombudsmannen å foreta en vurdering av departementets behandling av klager fra underliggende etater. Det er ikke funnet grunn til en nærmere omtale av disse enkeltsakene i denne rapporten.

Departementet har opplyst at i de tilfeller der det klages direkte til departementet oversendes saken til underliggende etat for klageforberedelse. Fastholdes avslaget, skal saken sendes departementet. Alternativt innhenter departementet dokumentasjon på innsynsbehandlingen og tilhørende dokumenter. Departementet har opplyst at det ikke har noen generell oppfølging av underliggende forvaltningsorganers håndtering av innsynssaker, men at departementets dokumentasjonssenter bistår ved spørsmål om rutiner for innsynsbegjæring og ved andre henvendelser angående innsyn.

Departementet har opplyst at det vil gjennomgå rutinene i avdelingene for oppfølging av klager til underliggende etater og gjøre de nødvendige endringene i retningslinjene.

4.5.2.2. Nærmere om saksbehandlingstiden i klager der departementet er førsteinstans

I det undersøkte materialet er det 16 klager som gjelder innsyn i departementets egne dokumenter. Av disse er 15 klage over departementets eget vedtak, hvor Kongen i statsråd er klageinstans. En gjaldt krav om utvidet begrunnelse etter § 31.

Ombudsmannens gjennomgang viser at departementet har benyttet mellom to og 104 dager på å sende svar i klagesakene. Ingen av sakene synes å ha blitt oversendt Kongen i statsråd, selv i saker der departementet opprettholdt sitt opprinnelige avslag. Åtte av sakene hadde en saksbehandlingstid på over ti virkedager, fem av disse hadde saksbehandlingstid på mellom 32 dager og 104 dager. Det synes ikke å ha vært sendt foreløpig svar i noen av sakene.

Sett i lys av ombudsmannens tidligere uttalelser om krav til saksbehandlingstid i klagesaker og at klagebehandlingen ikke er ferdigstilt før Kongen i statsråd har fattet endelig vedtak i saken, ble departementet anmodet å gjennomgå saksbehandlingstiden

i klagesakene. Det ble videre slått fast at den interne treukersfristen for å svare på klager er for lang, og at retningslinjene burde endres på dette punktet.

Departementet svarte at det kan være vanskelig å stadfeste hva som har skjedd i disse sakene. Det kan være alt fra at sakene har vært krevende til at stort arbeidspress har gjort at sakene har blitt liggende, og at glipper dessverre har skjedd. Justis- og beredskapsdepartementet så at det er nødvendig å skjerpe inn på dette og skal igangsette nødvendige tiltak for å unngå at dette skjer. Det ble videre opplyst at retningslinjene vil endres, etter ombudsmannens kommentar.

4.5.3. Ombudsmannens merknader og anbefaling

Ombudsmannen har ved flere anledninger fremhevet at det er viktig at saksbehandlingstiden i innsynssaker blir så kort som mulig. Når departementet mottar en klage over et innsynsavslag, er departementet ansvarlig for å sikre hurtighet på alle trinn av saken. Dette innebærer at departementet også har et ansvar for den saksbehandlingen som foregår i førsteinstansen. Det kan reises spørsmål om departementet burde innta en mer aktiv rolle overfor førsteinstansene, for nettopp å sikre en raskere behandling av sakene. Dersom saken er tilstrekkelig opplyst og belyst ved oversendelse til departementet, antas det at saksbehandlingstiden vil kunne bli noe kortere.

Det kan stilles spørsmål om noe av årsaken til den lange saksbehandlingstiden av klager over avslag på innsyn i departementets egne dokumenter skyldes manglende rutiner.

Ombudsmannen minner om at innsynssaker må prioriteres, også i perioder med stort arbeidspress. Ombudsmannen har i flere tidligere saker lagt til grunn at det skal mye til for å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker. I halvparten av de oversendte klagesakene var behandlingstiden på mer enn ti virkedager, og ca. en tredjedel av sakene hadde en behandlingstid på mellom en og fire måneder. Dette er for lenge, og det bør tilstrebes at saksbehandlingstiden kun unntaksvis bør være mer enn to uker i klagesaker. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en klage over avslag på innsyn kan avgjøres, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11 a.

Ut over å erkjenne at det er nødvendig å skjerpe inn på dette og igangsette nødvendige tiltak for å unngå at dette skjer, har ikke departementet opplyst om konkrete tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i klagesakene. Ombudsmannen anbefaler at det gjøres en nærmere vurdering av hvordan saksbehandlingstiden kan reduseres, og holdes innenfor to uker. Ombudsmannen har merket seg at statistikkverktøyet nå virker og anbefaler at det blant annet benyttes for å kartlegge faktisk saksbehandlingstid i de enkelte ledd. Dette vil gi departementet nødvendig styringsverktøy for å sikre at saksbehandlingstiden er forsvarlig. Statistikk som viser når en sak kommer inn og når den er avgjort, hva som er gjennomsnittlig saksbehandlingstid og hvor lang tid de ulike

leddene i saksbehandlingen tar, er nyttig for å kunne sikre at innsynssaker blir behandlet uten ugrunnet opphold. Det forutsettes at departementet følger opp dette.

4.6. Departementets saksforberedelse i klagesak – svar til klageren

4.6.1. Rettslig utgangspunkt

Det følger av offentleglova § 32 tredje ledd annet punktum at reglene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder så langt de passer for behandling av klager over avslag på innsyn. Forvaltningsloven § 33 gjelder saksforberedelsen i klagesaker, og den fastslår at forvaltningsloven kapittel IV og V gjelder tilsvarende når ikke annet følger av bestemmelsen. Dette innebærer at reglene om sakens opplysning, begrunnelse mv. også kommer til anvendelse i klagesaker, likevel slik at det er klageinstansen som har ansvaret for saksbehandlingen. Ved klage over et departementsvedtak stilles det imidlertid visse krav til førsteinstansens saksforberedelse, jf. Rt. 1991 side 424.

Systemet i offentleglova er slik at det ved avslag på innsyn i første omgang ikke er nødvendig å gi en nærmere begrunnelse for innsynsavslaget, utover å henvise til unntakshjemmelen. Den som har fått avslag, kan imidlertid kreve en nærmere begrunnelse for avslaget der «hovudomsyna som har vore avgjerande for avslaget», skal nevnes, jf. offentleglova § 31 annet ledd første punktum. Bestemmelsen var ny ved offentleglova av 2006, og var begrunnet i at det var nødvendig med en utvidelse av begrunnelsesplikten for å gi tilstrekkelig informasjon slik at den som har bedt om innsyn skal kunne foreta en saklig vurdering av om avslaget skal påklages eller kreves omgjort, jf. NOU 2003:30 Ny offentlighetslov side 227. En fyldigere begrunnelse kan også gjøre det lettere å akseptere og forstå et avslag, og følgelig styrke allmennhetens tillit til forvaltningen.

En klage over avslag på innsyn innebærer ikke nødvendigvis at det er fremsatt et krav om en nærmere begrunnelse etter offentleglova § 31 annet ledd først punktum. En klage kan imidlertid ha en slik form og et slikt innhold at det er naturlig at førsteinstansen gir en nærmere begrunnelse for innsynsavslaget. Videre har alle som skriver til forvaltningen i utgangspunktet krav på et svar. God forvaltningsskikk kan dermed i enkelte tilfeller tilsi at førsteinstansen gir en nærmere begrunnelse for avslaget. En slik begrunnelse kan som nevnt bidra til at klageren kan foreta en vurdering av om klagen bør opprettholdes, styrke allmennhetens tillit til forvaltningen mv. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor det klages over et departementsvedtak, hvor Kongen i statsråd er klageinstans.

Dersom det i klagen er fremsatt en rekke anførsler, men samtidig gitt uttrykk for at saken vurderes brakt inn for ombudsmannen i stedet for Kongen i statsråd, bør forvaltningen besvare anførselene og be om tilbakemelding på om klagen opprettholdes eller ikke. Ettersom et avslag på et krav om innsyn truffet av et departement, kan bringes direkte inn for ombudsmannen, vil en slik begrunnelse også bidra til at innsynsspørsmålet er tilstrekkelig overveiet før saken bringes inn for ombudsmannen.

Klageren får da et forsvarlig grunnlag for å vurdere om det er grunn til å gå videre med saken eller ikke.

4.6.2. Undersøkelsen og departementets svar

I departementets interne retningslinjer omtales både offentleglova § 31 om retten til nærmere begrunnelse og § 32 om klagebehandling av avslag eller delvis avslag på innsyn i henholdsvis departementets egne dokumenter og underliggende etaters dokumenter. I brev 15. september 2015 er statistikkføring og saksbehandling av klager over vedtak fattet i underliggende etater beskrevet nærmere.

Det fremgår av retningslinjene at krav om nærmere begrunnelse og klagesaker registreres som en ny sak i departementets arkivsystem. Saker som gjelder departementets egne dokumenter registreres på den saksbehandleren som hadde ansvaret for det opprinnelige avslaget. Klage over vedtak fattet av underliggende etat behandles av den fagavdeling som har etatsansvaret for organet. Det fremgår imidlertid ikke hvem som har ansvar for oppfølging av krav om nærmere begrunnelse.

For behandling av klager som gjelder innsyn i departementets egne dokumenter viser retningslinjene til «Rettleiar til offentleglova» side 172-177 punkt 10.1-10.3. Dersom departementet kommer til at det kan gis helt eller noe mer innsyn, skal klager ha skriftlig beskjed om dette. Dokumentasjonssenteret skal også kontaktes «for oppdatering og utsendelse av dokumenter fra innsynsmodul, slik at framtidige innsynsbegjæringer får samme svar». Det står videre at Kongen i statsråd er klageorgan, og at dersom avslaget opprettholdes må det fremmes en kongelig resolusjon om dette.

Ved behandling av klager over vedtak truffet av underliggende organ står det at dokumentasjon og opplysninger må innhentes fra underliggende organ. Ut over dette inneholder ikke retningslinjene rutiner for oppfølging av saken hos underliggende etat. Departementet har opplyst at saksbehandler innhenter opplysninger og dokumentasjon om saken, og behandler klagen i samarbeid med sin nærmeste leder. Annenhåndbehandlingen skal sikre likebehandling.

Departementet har opplyst at de ut over å informere underliggende etat om endelig vedtak i saken, ikke følger opp saken etter at den er ferdigbehandlet i departementet, med mindre det er avdekket et behov for korrigering av praksis.

Departementet synes ikke å ha noen fast praksis knyttet til hvordan klagesaker følges opp og behandles. Dette synes å gjelde enten klagen er oversendt fra underliggende etat, eller dersom klagen er sendt direkte til departementet for så å bli oversendt underliggende etat for klageforberedelse.

Departementet har i sitt siste brev hit opplyst at et krav om nærmere begrunnelse skal behandles av og blir som oftest sendt til det organet som behandlet innsynskravet. Dersom det kreves nærmere begrunnelse for et avslag fra departementet, skal dette

følges av opp den fagavdelingen som behandlet kravet. Hvis et slikt krav gjelder avslag hos en underliggende etat, og dette gjøres kjent for departementet, er det fagavdelingen med etatsansvaret som har ansvaret for oppfølging av kravet. Dersom en slik henvendelse kun kommer til underliggende etat og departementet ikke er gjort kjent med dette, vil det ikke være aktuelt med noen slik oppfølging.

Departementet ville gjennomgå de interne retningslinjene og følge opp ovenfor avdelingene med etatsansvar.

Som nevnt ovenfor har ombudsmannen gått igjennom 15 saker som uttrykkelig gjelder klage over departementets vedtak, og en sak som gjelder begjæring om nærmere begrunnelse for avslag på begjæring om innsyn.

Kun en av klagene ble oversendt og behandlet av Kongen i statsråd. I denne saken ble departementets avslag opprettholdt. I syv av sakene har departementet omgjort tidligere avslag og gitt delvis innsyn i dokumentene. I de resterende sakene ble avslaget opprettholdt. Av de ni sakene der departementet opprettholdt egne avslag, er det i fem saker bedt om klagerens tilbakemeldinger på om klagene opprettholdes og om de ønskes behandlet av Kongen i statsråd. I fire av sakene er ikke klagerne spurt om dette, og klagene synes heller ikke å ha blitt oversendt Kongen i statsråd, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

Departementet har opplyst at det vil foreta en gjennomgang av rutine og endre disse i tråd med ombudsmannens kommentar.

4.6.3. Ombudsmannens merknader og vurdering

Etter ombudsmannens syn har departementet i utgangspunktet gode interne regler for behandlingen av klager i departementets egne dokumenter, herunder prosedyrene ved mulig klage til Kongen i statsråd. Ombudsmannen har merket seg departementets tilbakemelding om at det vil foreta en gjennomgang av rutiner for oppfølging av sakene.

Fokus for denne gjennomgangen bør særlig være å sikre at krav om nærmere begrunnelse gis innen lovens krav på ti dager, at det blir gitt skriftlige svar i klagesakene, og at det blir avklart om klagen blir opprettholdt. Det bør tydelig fremkomme i skriftlig informasjon til klageren dersom departementet legger til grunn at en klage er frafalt dersom departementet ikke har mottatt en tilbakemelding etter at nærmere begrunnelse er gitt.

Det bør også vurderes om retningslinjene bør endres slik det at fremgår av svarbrevet fra departementet at klageren kan velge mellom å gå til ombudsmannen med saken eller opprettholde klagen til Kongen i statsråd. Dersom disse opplysningene ikke fremgår av svarbrevet er det en saksbehandlingsfeil at klagene ikke fremmes for Kongen i statsråd, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

5. Avslutning

Undersøkelsen viser at departementets behandling av innsynssaker i mange tilfeller er tilfredsstillende. Det er likevel noen mangler ved departementets behandling av slike saker.

Saksbehandlingstiden for innsynsbegjæringer og innsynsklager noen ganger for lang. I to saker har departementet mangelfulle hjemmelshenvisninger og det er noe uklart om departementet alltid har foretatt reelle meroffentlighetsvurderinger. Departementets behandling av klagesaker har også et forbedringspotensial, både gjennom mer aktiv oppfølging av underinstansen og ved at departementet gir bedre begrunnelser til de som klager over departementets egne avslag på innsyn.

Departementet har opplyst at gjeldende rutiner og skriftlige retningslinjer for behandling av innsynsbegjæringer og klager over avslag på begjæring om innsyn vil bli gjennomgått. Dette arbeidet vil bli prioritert og opplæringen av departementets medarbeidere vil reflektere ombudsmannens funn og anbefalinger.

Ombudsmannen har merket seg dette, og anser de foreslått tiltakene som fornuftig.

Oslo, 26. mai 2016

Aage Thor Falkanger
sivilombudsmann

Vedlegg: Tallmaterialet fra undersøkelsen

1. Innledning

Under gjennomgangen av det oversendte materialet er det benyttet to undersøkelsesskjemaer for henholdsvis behandlingen av innsynsbegjæringer og behandlingen av innsynsklager. I undersøkelsesskjemaet for behandlingen av innsynsbegjæringer er det registrert opplysninger om behandlingstid, hvordan begjæringen er fremsatt, om det er sendt foreløpig svar, resultatet av behandlingen, om det er gitt en presis lovhjemmel ved avslag, om det er vurdert meroffentlighet, om det er opplyst om klageadgang, klagefrist, at klageretten til ombudsmannen ikke gjelder for avgjørelser fattet av Kongen i statsråd og muligheten for å kreve nærmere begrunnelse. I undersøkelsesskjemaet for behandlingen av innsynsklager er det registrert opplysninger om behandlingstid, herunder behandlingstiden i førsteinstansen og klageinstansen, om det er sendt foreløpig svar, resultatet av behandlingen, om saken var tilstrekkelig opplyst, om det er gitt en presis lovhjemmel ved avslag og om klagerens anførsler er vurdert.

2. Resultater fra undersøkelsen

2.1 Behandlingen av innsynsbegjæringer

a) Antall innsynsbegjæringer:	42
b) Antall dokumenter det er begjært innsyn i:	74
c) Antall dokumenter det er gitt innsyn i:	25
d) Antall dokumenter det er avslått innsyn i:	37
e) Antall dokumenter det er gitt delvis innsyn i:	12
f) Saksbehandlingstid – antall virkedager fra begjæringen er mottatt i departementet til svar på begjæringen er sendt:	
Samme dag:	10
1-3 virkedager:	33
4-5 virkedager:	16
6-7 virkedager:	5
8-10 virkedager:	3
11 eller flere virkedager:	7
Fremgår ikke:	0

g) Hjemmelshenvisning for avslagene:

Ingen hjemmelshenvisning	2
Upresis hjemmelshenvisning	0
Presis hjemmelshenvisning	47

h) Meroffentlighet:

Er vurdert ved avslag eller delvis avslag:	49
Er vurdert i taushetsbelagte opplysninger:	11

i) Opplyst om klagerett og klagefrist ved avslag:

Ja:	49
Nei:	0

2.2 Behandlingen av innsynsklager

a) Antall innsynsklager over avslag fra underliggende etat:	2
---	---

Saksbehandlingstid – antall virkedager fra klagen er mottatt i departementet til svar på klagen er sendt:

1-10 virkedager	1
4 til 5 måneder	1

b) Antall innsynsklager over avslag fra departementet:	16
--	----

Saksbehandlingstid – antall virkedager fra klagen er mottatt i departementet til svar på klagen er sendt:

1-10 virkedager	8
11-20 virkedager	1
21-30 virkedager	2
Mer enn 30 virkedager	5