



SIVILOMBUDET

[MottakerNavn]
[Adresse]
[Postnr] [Poststed]
[Kontakt]

Vår referanse
2022/5129

Deres referanse

Vår saksbehandler
Heidi Quamme Kittilsen

Dato
12.09.2023

Orientering om uttalelser om selvstendige forvaltningsorgan i innsynssaker

Sivilombudet har av eget tiltak og på generelt grunnlag undersøkt hvilken betydning organiseringen av enkelte etater har for behandlingen av innsynssaker. Bakgrunnen for undersøkelsene er blant annet klager som gjelder spørsmål om hva som anses som organinterne dokumenter og om hva som er rett klageorgan i flere statlige etater. Undersøkelsene ble rettet mot Mattilsynet, Arbeidstilsynet, Statens vegvesen, Tolletaten, Fiskeridirektoratet og mer begrenset mot Skatteetaten.

Vedlagt følger kopi av ombudets uttalelser 11. september 2023. I uttalelsene har ombudet behandlet hva som innenfor etatene utgjør et selvstendig forvaltningsorgan, hva som er klageorganet etter offentleglova § 32, konsekvenser for om korrespondanse kan unntas som organintern etter offentleglova § 14, og hvilket organ som skal behandle innsynskrav, jf. offentleglova § 29.

Felles for de undersøkte etatene er at de har kontorer spredt geografisk og avgjør saker i første- og i andreinstans. Flere av etatene har de siste årene gjennomgått omorganiseringer, og er helt eller delvis inndelt i divisjoner/enheter ut fra oppgaver (funksjonsinndeling). Organisering av offentlige etater ut fra oppgaver eller bestemte fagområder (funksjonsbasert organisering) er relativt nytt, uten at spørsmålet om hvilke enheter som utgjør egne forvaltningsorganer, i særlig grad synes drøftet verken i alminnelighet eller når det gjelder den enkelte etat.

Ombudet har hatt en eller flere merknader til alle de undersøkte etater. Det pekes på noen sentrale her.

For to etater gjelder det organiseringen av klageordningen, der klageordningen ikke synes å være i samsvar med hovedregelen om klage til overordnet organ, og heller ikke er fastsatt i

lov eller forskrift. Ombudet etterlyser også at de øvrige etatene sikrer og synliggjør tilstrekkelig avstand mellom særlig underordnet og overordnet instans, for å styrke tilliten til klageordningen. Det kan være gode grunner bak et ønske om å framstå som en samlet enhet, men dette utfordrer likevel hensynene bak klageordningen i forvaltningen.

For fem av etatene har ombudet merknader til journalføringen av dokumenter utvekslet mellom ulike organer i etaten. Flere etater synes å anse dokumenter internt i etaten som organinterne, uavhengig av om etaten består av flere forvaltningsorganer. Det er videre spørsmål om ordningen av arkiv, jf. arkivloven § 6 om at hvert forvaltningsorgan skal ha sitt eget arkiv.

Til nær sagt samtlige av etatene har ombudet i tillegg sett det nødvendig å presisere at vurderingen av om et dokument er organinternt iht. offentleglova § 14 første ledd, skal ta utgangspunkt i hva som generelt regnes som et eget forvaltningsorgan, og ikke hvilke dokumenter det er praktisk eller hensiktsmessig at regnes som organinterne.

Arbeidet med uttalelsene har etter ombudets syn også avdekket at det samlet sett synes å være mindre bevissthet og kunnskap om betydningen av hvilke forvaltningsorganer etaten består av.

Uttalelsene belyser spørsmål som er av generell stats- og forvaltningsrettslig art, og som det er viktig å være oppmerksom på ved fremtidige omorganiseringer innenfor statsforvaltningen. Ombudet har derfor funnet det riktig også å oversende uttalelsene til Statsministerens kontor, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og distriksdepartementet. Det bemerkes i denne sammenheng at flere av spørsmålene som er omhandlet, også er behandlet av Forvaltningslovutvalget i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven). Ombudet antar uttalelsene kan være av interesse med tanke på departementets oppfølging av utredningen.

Ombudet er kjent med at Kommunal- og distriksdepartementet har gitt et oppdrag til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) å kartlegge klagefunksjonene i staten. Ombudet vil orientere DFØ om uttalelsene, slik direktoratet har bedt om.

Uttalelsene er sendt til etatenes overordnede fagdepartementer i kopi til orientering. Da ombudet også har merknader til etatenes arkiv og journalføring, er det også sendt kopi av uttalelsene til Arkivverket.

Ombudet ber om at adressatene merker seg de opplysninger ombudet har innhentet og de vurderinger ombudet har gjort, med sikte på å sikre at organiseringen fremover er i samsvar med de regler som gjelder, eventuelt etter endring.

Hanne Harlem
sivilombud

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

Vedlegg

- 1 Uttalelse - om Statens vegvesen består av ett eller flere selvstendige forvaltningsorganer i innsynssaker
- 2 Uttalelse - om Tolletaten består av ett eller flere selvstendige forvaltningsorganer i innsynssaker
- 3 Uttalelse - om Skatteetatens arkivering, journalføring og håndtering av etatsintern korrespondanse
- 4 Uttalelse - om Fiskeridirektoratet består av ett eller flere selvstendige forvaltningsorganer i innsynssaker
- 5 Uttalelse - om Arbeidstilsynet består av ett eller flere selvstendige forvaltningsorganer i innsynssaker
- 6 Uttalelse - om Mattilsynet består av ett eller flere selvstendige forvaltningsorganer i innsynssaker

Likelydende brev er sendt til:

STATSMINISTERENS KONTOR	Postboks 8001 DEP	0030	OSLO
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET	Postboks 8112 DEP	0032	OSLO
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET	Postboks 8005 Dep.	0030	OSLO