



SIVILOMBUDET

STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS
Postboks 325
1502 MOSS

Vår referanse
2024/5936

Deres referanse
2024/43945

Vår saksbehandler
Heidi Quamme Kittilsen

Dato
13.01.2025

Oppfølging av eget tiltak-sak om saksbehandlingstiden i saker om innsyn etter offentliglova

Det vises til tidligere korrespondanse, sist brev 20. desember 2024 herfra.

Sivilombudet var gjennom en konkret sak blitt oppmerksom på behandlingstiden hos Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus i saker om innsyn etter offentliglova. I den konkrete saken (Statsforvalterens referanse 2024/29424) hadde Statsforvalteren i brev 19. juli 2024 som svar på et innsynskrav som ble fremmet overfor Statsforvalteren 3. mars 2024, skrevet følgende om saksbehandlingstiden:

«Vi beklager lang saksbehandlingstid. Det har vært en kraftig økning av innsynskrav til Statsforvalteren den siste tiden. Dette er årsaken til at behandling av innsynskrav hos oss for tiden tar lengre tid enn vanlig.»

Ombudet fant grunn til å undersøke saksbehandlingstiden på generelt grunnlag og av eget tiltak. Det vises til sivilombudsloven §§ 15 og 16.

I brev 7. november 2024 ble Statsforvalteren stilt spørsmål både til saksbehandlingstiden av innsynskrav, forberedende klagebehandling og av klager der Statsforvalteren er klageinstans etter offentliglova. Ombudet ba også om en redegjørelse av organiseringen av behandlingen av innsynskrav, hvilke skriftlige rutiner organet har, hvordan innsynskrav og klagesaker prioriteres i forhold til andre oppgaver som Statsforvalteren har og hvilke tiltak som er igangsatt for å redusere behandlingstiden.

Statsforvalteren svarte 12. desember 2024. Det ble innledningsvis opplyst at Statsforvalteren som følge av ombudets undersøkelse hadde «oppdaget et pågående avvik i form av brudd på rutiner hos Helseavdelingen. Avviket ble meldt til Helse- og omsorgsdepartementet den 11.12.2024».

Statsforvalteren orienterte om at det kommer flest innsynskrav gjennom eInnsyn og at de siste tolv månedene hadde Statsforvalteren mottatt 16 128 innsynskrav gjennom denne løsningen. I tillegg ble det mottatt en rekke innsynskrav via e-post og på telefon. Statsforvalteren la ved gjeldende rutiner og maler for behandling av innsynskrav og innsynsklager.

Til ombudets spørsmål om behandlingstiden av innsynskrav, svarte Statsforvalteren at kravene om partsinnsyn inngikk i svarene som ble gitt. Det ble opplyst at det er

«Helseavdelingen som i hovedsak har utfordringer knyttet til behandling av innsynskrav. Avdelingen har dessverre frem til sommeren 2024 hatt en ufullstendig praksis for behandling av innsynskrav. Denne praksisen har ført til at mange innsynskrav ikke er blitt behandlet.

Helseavdelingen har manuelt gått gjennom alle ubesvarte innsynskrav som er kommet inn de siste 12 månedene. Gjennomgangen viser at omfanget er betydelig, og at det dreier seg om 339 innsynskrav i til sammen 889 dokumenter. Et lite antall av disse (14 innsynskrav) har blitt besvart i ettertid etter purring eller nytt innsynskrav fra samme person.

Avdelingen har videre funnet ubehandlede innsynskrav som er eldre enn 12 måneder. I en epostmappe for ubehandlede innsynskrav ligger det totalt 969 elementer, der 639 krav er eldre enn 12 måneder. Avdelingen har ikke oversikt over om disse innsynskravene fortsatt er aktuelle, eller om enkelte av kravene er svart ut i ettertid.

... Det eldste ubehandlede innsynskravet vi har funnet ligger i e-postmappen til Helseavdelingen og er datert 18.12.2019.»

Statsforvalteren opplyste at gjennomsnittlig behandlingstid for innsynskrav i de øvrige avdelingene var mellom en og tre dager og at det ble forsøkt å besvare innsynskrav samme dag som det kom inn. I Helseavdelingen viste stikkprøver at gjennomsnittlig behandlingstid for innsynskrav som var kommet inn etter sommeren 2024 var på 7,1 dager.

For helseavdelingen svarte Statsforvalteren videre:

«Etter praksisendringen i sommer er grunnene at behandlingstiden i Helseavdeling tar lengre tid enn vanlig sammensatte. For det første inneholder dokumentene mange taushetsbelagte opplysninger som det tar tid å gå igjennom og skjerme. Den store saksmengden generelt i avdelingen får også betydning for prioriteringen av innsynskravene. Avdelingens organisering av behandlingen av innsynskrav er nok også en medfølgende årsak til den lange behandlingstiden. Arbeidsformen med høringsflyt og godkjenningsflyt til ansvarlig jurist medfører i seg selv at det kan bli forsinkelser. Ettersom jusstudentene jobber deltid, kan kommunikasjonen mellom studentene og ansvarlig jurist bli forsinket.»

Til ombudets spørsmål om behandlingstiden ved forberedende klagebehandling, svarte Statsforvalteren at inntrykket er at det tar gjennomsnittlig 1-2 uker å gjøre en forberedende klagebehandling. Den eldste klagesaken som fortsatt var under forberedende klagebehandling hadde kommet inn 18. oktober 2024, men denne saken ble nå fulgt opp. Det ble opplyst at godkjenningsrutinene hos enkelte avdelinger kunne bidra til at saken tok

noe lenger tid enn vanlig da sakene godkjennes av flere før saken oversendes klageinstansen.

Til ombudets spørsmål om behandlingstiden i innsynssaker der Statsforvalteren er klageinstans, svarte Statsforvalteren at gjennomsnittlig behandlingstid i 2024 var 24 dager med en median på 17, 5 dager. Statsforvalteren hadde mottatt 192 klagesaker i 2024. Det ble videre opplyst:

«Vi ser at det er enkelte klagesaker som drar gjennomsnittet opp. I all hovedsak er dette saker der vi må bruke tid på å innhente nødvendige dokumenter fra kommunen, blant annet dokumentet/dokumentene som vi skal vurdere innsyn i. Enkelte saker er også svært omfattende eller reiser vanskelige spørsmål, blant annet der kommunen har avslått innsyn i anbudsdokumenter eller eiendomsskattesaker.»

Det ble opplyst at sakene ble prioritert foran andre oppgaver og at sakene ikke tar lengre tid enn vanlig.

Statsforvalteren opplyste at per 9. desember 2024 hadde Statsforvalteren mottatt 160 henvendelser fra personer som ikke hadde mottatt svar på sitt innsynskrav hos underinstansen. Videre redegjorde Statsforvalteren for hva som ble gjort i slike saker:

«Vi sender da straks et brev til underinstansen, med kopi til den som har henvendt seg til oss, og ber underinstansen ta stilling til klagen. Der vi er gjort oppmerksom på at underinstansen ikke har besvart innsynskravet innen fem virkedager, veileder vi om regelen i offentleglova § 32 andre ledd første setning. Vi minner samtidig om at klager skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. offentleglova § 32 tredje ledd. Sakene føres ellers i en liste, slik at vi har oversikt ... I flere av sakene må vi opptil flere ganger minne underinstansen på at de må svare.»

Avslutningsvis opplyste Statsforvalteren at det ble vedtatt felles skriftlige rutiner for behandling av innsynskrav 29. april 2024 og at innsynskrav og klagesaker prioriteres foran andre oppgaver Statsforvalteren har. For arbeidet med å løse utfordringene med behandlingstiden i Helseavdelingen skrev Statsforvalteren:

«Helseavdelingens rutiner og praksis [ble] endret fra juli 2024. Etter denne omleggingen og oppbemanningen (én ekstra student) følger Helseavdelingen Statsforvalterens felles rutiner, og alle innsynskrav blir besvart.

Når det gjelder de ubesvarte innsynskravene, har Helseavdelingen henvendt seg per e-post til alle som har ubesvarte innsynskrav i løpet av de siste 12 månedene. Disse har fått en beklagelse og en oppfordring til å melde tilbake dersom de ønsker at innsynskravet skal behandles. Per 10.12.2024 har avdelingen mottatt 24 tilbakemeldinger.

For å svare ut de ubehandlede innsynskravene fra de siste 12 månedene, vil avdelingen tilby studentene i innsynsteamet ekstraarbeid i desember og januar for

dette formålet. Statsforvalteren holder også på å kartlegge intern kapasitet og legge en plan for håndteringen av de ubesvarte kravene.

Når det gjelder innsynskravene som er eldre enn 12 måneder, vurderer vi fortsatt hvordan disse skal håndteres. Kravene ligger langt tilbake i tid, og kan derfor ha mistet mye av sin aktualitet. Det er likevel viktig å sørge for at slike avvik ikke skjer igjen, og vi har iverksatt tiltak for å sørge for at vi etterlever behandlingstiden i saker om innsyn etter offentleglova.

Det følger av Statsforvalterens felles rutiner om behandling av innsynskrav pkt. 8 at avvik fra rutinen skal rapporteres til seksjonssjef/avdelingsdirektør og i avvikssystemet. Som nevnt innledningsvis har vi meldt avvik til overordnet organ om pågående brudd på rutiner hos Helseavdelingen.»

Sivilombudet har merket seg at Statsforvalteren har utarbeidet og iverksatte nye felles rutiner for behandling av innsynskrav i 2024 og har merket seg redegjørelsen for gjennomsnittlig behandlingstid av innsynskrav, forberedende klagebehandling og klagebehandling. Det er positivt at Statsforvalteren har utarbeidet felles rutiner og at det er klart uttalt i svarbrevet hit at saker om innsyn etter offentleglova skal prioriteres.

Ombudet har merket seg at Helseavdelingens rutiner og praksis ble endret fra juli 2024, men finner grunn til å knytte noen merknader særskilt til behandlingen av innsynskrav i Helseavdelingen fra før juli 2024 og til oppfølgingen av ubesvarte innsynskrav.

Etter offentleglova § 29 første ledd annet punktum skal et innsynskrav avgjøres «utan ugrunna opphald». I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 151 står det at «[d]ette vil seie så snart som praktisk mogeleg». Sivilombudet har i en rekke tidligere uttalelser lagt til grunn at de fleste innsynskrav bør kunne behandles innen én til tre arbeidsdager, men at det i enkelte tilfeller kan ta lengre tid. Se også NOU 2003:30 side 219-220 som viser til ombudets uttalelser om behandlingstiden. Videre står det: «Offentlighetsmeldingen [St.meld.nr.32 (1997-1998) side 100 kapittel 6.2.7.3] sluttet seg til sivilombudsmannens uttalelse om at innsynskrav i de fleste tilfeller bør avgjøres samme dag eller i hvert fall i løpet av en til tre virkedager, med mindre det foreligger spesielle praktiske vanskeligheter. Utgangspunktet om en til tre virkedager er også tatt inn i Justisdepartementets rundskriv», se nå G-2009-419 kapittel 9.3.

Det er svært alvorlig at Helseavdelingen har hatt en ufullstendig praksis for behandling av innsynskrav og at denne feilen har pågått over mange år. På Statsforvalterens nettsted står det at Helseavdelingen «prioriterte nye innsynskrav fremfor krav som var mer enn fem dager gamle» og at «[d]enne praksisen har ført til at mange innsynskrav ikke ble behandlet.» En slik praksis har ikke hjemmel i loven. En lignende praksis i Politidirektoratet ble kritisert av ombudet i uttalelsen 13. desember 2021 i eget tiltak-saken om Politidirektoratets saksbehandlingstid i innsynssaker (sak 2021/4778).

Behandlingen av innsynskrav i Helseavdelingen har ikke vært i tråd med offentleglovas krav. Etter det ombudet forstår tar Statsforvalteren sikte på å ferdigbehandle innsynskravene som er fremsatt de siste tolv månedene innen utgangen av januar 2025 og ombudet legger til grunn at Statsforvalteren gjør sitt ytterste for at dette skjer.

Når det gjelder oppfølgingen av innsynskrav som er eldre enn tolv måneder, har Statsforvalteren opplyst at det fortsatt vurderes hvordan disse skal håndteres. Det er vist til at kravene ligger langt tilbake i tid og derfor kan «ha mistet mye av sin aktualitet».

Etter det ombudet forstår omfatter restansene også ubesvarte partsinnsyn i helsesaker og det kan ikke konkluderes alene på bakgrunn av at det har gått lang tid at innsynskravet har mistet aktualitet for personen, uavhengig av om det gjelder allmenninnsyn eller partsinnsyn. Grunnen til at kravene ikke er behandlet skyldes feil fra Statsforvalteren og ombudet forutsetter at Statsforvalteren retter feilen. Statsforvalteren må ta kontakt med den som har bedt om innsyn på samme måte som er gjort overfor de som har nyere ubehandlede krav. Dette arbeidet må gjennomføres så snart som praktisk mulig.

På Statsforvalteren nettsted er det opplyst at «Statsforvalteren har i samråd med departementene besluttet å innhente ekstern bistand for å gjennomgå saken i samarbeid med relevante myndigheter».

Sivilombudet ber om tilbakemelding fra Statsforvalteren på status for nedbyggingen av restansene i Helseavdelingen **innen utgangen av mars 2025**. Så fremt resultatet av den annonserte gjennomgangen av saken er sluttført hos Statsforvalteren, ber ombudet om at sluttproduktet oversendes sammen med tilbakemeldingen.

Hanne Harlem
sivilombud

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