SIVILOMBUDSMANNEN

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

Vår referanse	Deres referanse	Vår saksbehandler	Dato
2016/570	16/1243 EO OKL/bj	Elisabeth Fougner	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 fremgangsmåter». 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

Besøksadresse: Akersgata 8, inng. Tollbugata | Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo | Organisasjonsnummer: 974 761 270
Telefon: 22 82 85 00 | Grønt nummer: 800 80 039 | Faks: 22 82 85 11 | postmottak@sivilombudsmannen.no
sivilombudsmannen.no

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 aggregerer 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 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. 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

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. Kritikkprosentene for tidligere år har ligget mellom 12 og 20 %. For øvrige sakstyper ombudsmannen behandler er kritikkprosenten 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 2014[4] og 4663 dokumenter i 2015[5] 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 rettferdiggjøre 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 oppfølgning 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 kurver 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 innsynsbegjæringen kom inn som «null-dagen», uavhengig av når på døgnet den innkom.

Departementet har i etterkant bekreftet at innsynsteamet som følge av ombudsmannens påpekninger nå vil justere dato og tid til «rett ankomsttid 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 innsynsbegjæring 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 innkommer en helgedag eller så sent på dagen at det medfører praktiske vanskeligheter å besvare begjæringen samme dag, skal svar gis innen en til tre virkedager. Ombudsmannen har merket seg at departementet har endret tidspunkt for mottak av innsynsbegjæring og frist for svar i tråd med ombudsmannens merknader.

Statistikkverktøy er viktig for å kunne følge opp behandlingen av innsynsbegjæringer, 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 offentleglova § 13 om unntak fra opplysninger som er underlagt taushetsplikt, må det i avslaget også vises til den bestemmelsen som pålegger taushetsplikt, jf. offentleglova § 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.

Offentleglova 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 offentleglova § 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 offentleglova, bortsett fra offentleglova § 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 offentleglova § 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 offentleglova 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 klagebehandlingen 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. offenleglova § 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 innsynsbegjæringer 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 anførslene 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 klagernes 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 rutinene 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 oppfølgning 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

Sivilombudsmannen

Forsvarsdepartementets behandling av innsynssaker

Endelig rapport

22. mars 2016

Innhold

1. Sammendrag 3
3. Nærmere om gjennomføringen av undersøkelsen 5
4. Ombudsmannens spørsmål og kommentarer til behandlingen av innsynssaker i Forsvarsdepartementet 7
4.1. Innledning 7
4.2. Journalføring, arkivering, mottak og oppfølgning av innsynssaker 8
4.3. Saksbehandlingstiden for behandlingen av innsynsbegjæringer 10
4.4. Hjemmelshenvisning ved avslag på innsyn 12
4.5. Vurdering av meroffentlighet 13
4.6. Opplysning om klageadgang og klagefrist mv. 15
4.8. Saksbehandlingstiden for behandlingen av innsynsklager 17
4.9. Departementets saksforberedelse i klagesak – svar til klageren 19
5. Avslutning 21

1. Sammendrag

Ombudsmannen har gjennomført en undersøkelse av Forsvarsdepartementets 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. Departementet har ikke hatt tilstrekkelig oversikt over innsynskravene, og dette har medført at departementet i flere tilfeller ikke har gitt svar til den som har bedt om innsyn. Videre er saksbehandlingstiden for innsynsbegjæringer og innsynsklager noen ganger for lang. I flere tilfeller gir departementet mangelfulle opplysninger om klageadgang, frist for klage, hjemmelshenvisning mv. 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 angitt en rekke forslag til konkrete tiltak for å forbedre arbeidet med innsynssaker. Ombudsmannens undersøkelse vil etter det opplyste også være et viktig innspill i det videre arbeidet. Etter ombudsmannens syn er tiltakene som er foreslått fornuftige. De vil medføre en klar forbedring av departementets behandling av disse sakene. Ombudsmannen forutsetter at departementet snarlig følger opp forslagene med konkrete tiltak.

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 Forsvarsdepartementets saksbehandling i disse sakene, jf. sivilombudsmannsloven § 5. Tilsvarende undersøkelse ble iverksatt overfor Justis- og beredskapsdepartementet. Bakgrunnen for at Forsvarsdepartementet ble valgt, var bl.a. at ombudsmannen den siste tiden hadde mottatt en del klager om allmenninnsyn i dokumenter hos FD, hvor saksbehandlingstiden var for lang.

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. Kritikkprosentene for tidligere år har ligget mellom 12 og 20 %. For øvrige sakstyper ombudsmannen behandler er kritikkprosenten 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 Forsvarsdepartementets 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, dvs. saksbehandlingstiden, om det sendes foreløpig svar og orienteringer om saksbehandlingstiden, hvilke opplysninger som gis i eventuelle avslag osv. Ombudsmannen har ikke foretatt nærmere undersøkelser av holdbarheten

[1] Se også ombudsmannens årsmelding for 2014.

av departementets avslag på innsyn. Undersøkelsen er også begrenset ved at det kun er tatt stikkprøver. I 2015 mottok Forsvarsdepartementet begjæring om innsyn i 2665 dokumenter gjennom offentlig elektronisk postjournal (OEP).[2] Ombudsmannens undersøkelse omfattet departementets behandling av 26 innsynsbegjæringer, som til sammen omfatter 83 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 Forsvarsdepartementet 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?

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?

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

- 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 14. september 2015 til ombudsmannen. Etter en gjennomgang av de oversendte dokumentene ble departementet i brev 16. oktober 2015 herfra bedt om å forklare nærmere hvordan enkelte påtegninger og dokumenter skulle forstås. Det ble også bedt om å få oversendt følgende dokumenter:

- Alle innsynsbegjæringer som er kommet inn til departementet i perioden 19. til 25. januar 2015 og etterfølgende korrespondanse i de aktuelle innsynssakene.
- Alle dokumenter i innsynsklagesaker avgjort i perioden 9. til 22. februar 2015.

Senere har departementet etter telefonisk forespørsel herfra blitt bedt om å oversende ytterligere dokumenter i innsynsklagesaker.

Departementet besvarte tilleggsspørsmålene i brev 30. oktober 2015, og oversendte samtidig enkelte av de resterende dokumentene. De øvrige dokumentene ble oversendt ved departementets brev 9. november 2015.

På bakgrunn av funnene utarbeidet ombudsmannen en foreløpig rapport om FDs behandling av innsynssaker. Den foreløpige rapporten forelå 27. november 2015. FD ble deretter bedt om å kommentere funnene. Svaret fra departementet forelå 22. januar 2016.

4. Ombudsmannens spørsmål og kommentarer til behandlingen av innsynssaker i Forsvarsdepartementet

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. – 25. januar 2015, dvs. to uker, i tillegg til alle avslag på innsynsbegjæringer i perioden 9. – 15. mars 2015, dvs. en uke. Dette innebærer at det er undersøkt 26 innsynsbegjæringer i totalt 83 dokumenter. Departementet mottok begjæring om innsyn i 2 380 dokumenter i 2014[4] og 2665 dokumenter i 2015[5] 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 18 saker hvor det er klaget over avslag på innsyn fra henholdsvis underliggende etat eller departementet. Dokument-oversendelsen var imidlertid ufullstendig, slik at det i åtte av sakene ikke har vært mulig å foreta en forsvarlig vurdering av departementets saksbehandling. I tillegg har en av sakene vært undersøkt av ombudsmannen tidligere, og gir derfor ikke grunn til ytterligere kommentarer nå. Tallmaterialet for behandlingen av innsynsklager er så begrenset at det kun ga 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 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.

---

[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

4.2. Journalføring, arkivering, mottak og oppfølgning av innsynssaker

4.2.1. Rettslig utgangspunkt

Arkivforskriften ble endret etter ombudsmannens undersøkelse, men før Forsvarsdepartementets svar forelå[6]. Forskriften § 2-6 annet ledd lyder nå som følger:

> «Dokument i saker om innsyn er ikkje omfatta av journalføringsplikta, med mindre dokumenta gjeld eller inneheld ei nærmare grunngjeving, ein klage, eit krav om betaling for innsyn eller eit spørsmål om korleis innsyn skal givast.»

I tillegg til journalføringsplikten har forvaltningen en plikt til å arkivere dokumenter i innsynssaker, herunder innsynsbegjæringen, forvaltningens avgjørelse og andre dokumenter knyttet til behandlingen av innsynssaken. Innsynsbegjæringer som ikke medfører omfattende drøfting, særskilt begrunnelse eller klage kan kasseres, jf. Forskrift om behandling av offentlige arkiver § 3-16.

4.2.2. Undersøkelsen og departementets svar

Departementet har opplyst at innsynsbegjæringer vanligvis mottas av arkivet, som videreformidler begjæringen til aktuell saksbehandler med kopi til ansvarlig avdelings sekretariat. Ved behov konsulterer saksbehandleren nærmeste sjef før svar gis. I noen tilfeller kontaktes departementets offentlighetskoordinator. Dersom arkivet ikke har mottatt svar innen fristen, skal arkivet purre/sjekke om vedkommende er til stede og eventuelt fordele saken til andre for behandling.

Departementet har et manuelt system for behandling av innsynsbegjæringer. Slik ombudsmannen har forstått det, tas det utskrift av innsynsbegjæringen. Deretter skrives en påtegning på begjæringen om hvem som er saksbehandler, resultatet av innsynsvurderingen og dato for svar til den som har bedt om innsyn. Den arkivaren som har ansvar for innsynsbegjæringen besvarer henvendelsen, og dette svaret legger seg i den enkeltes «sendte elementer» i e-postklienten (Outlook). Det er uklart for ombudsmannen hvor utskriften av innsynsbegjæringen oppbevares.

Det er opplyst at departementet i noen tilfeller ikke har klart å finne svarene som er sendt til den som ba om innsyn, og at det derfor ikke er mulig å dokumentere at svar faktisk er sendt. Departementet har også erkjent at det i noen av tilfellene ikke har fått tilbakemelding fra saksbehandleren om resultatet av innsynsvurderingen.

Undersøkelsen har vist at departementet for 17 av de dokumentene det er begjært innsyn i, dvs. for ca. 20 % av dokumentene, ikke har kunnet dokumentere at det er gitt svar til den som ba om innsyn. For tre av disse dokumentene synes det ikke å ha vært gitt en tilbakemelding fra saksbehandleren til arkivet, og det legges til grunn at departementet dermed ikke har behandlet spørsmålet om innsyn i disse dokumentene. I de oversendte dokumentene var det også to innsynsbegjæringer som, ut fra departementets beskrivelse av systemet for behandling av slike saker, synes å være mangelfullt besvart. For totalt elleve av de dokumentene det var bedt om innsyn i ved

[6] Se Forskrift 14. desember 2015 om endring i forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv

de to begjæringene, er ikke resultatet av behandlingen avmerket på utskriften. Det er derfor usikkert om departementet har behandlet spørsmålet om innsyn i disse dokumentene.

Departementet har opplyst at det er ulik praksis rundt journalføring av nærmere begrunnelser for helt eller delvis avslag på innsyn. Dette vil presiseres i nye saksbehandlingsrutiner, samtidig som rutinene vil inngå i en sjekkliste om innsyn. Departementet mener også at innføring av en elektronisk innsynsmodul på en bedre måte vil sikre at man kan gjenfinne informasjon om hvordan innsynsbegjæringer er blitt behandlet.

Forsvarsdepartementet har ikke kunnet dokumentere hvordan ca. 20 % av dokumentene det er bedt om innsyn i, er behandlet. Registreringer i interne dokumenter eller saksbehandlingssystemer er ikke tilstrekkelig for å dokumentere behandlingen av innsynsbegjæringer, herunder om svar faktisk er gitt og hvilket dokument som eventuelt er sendt ut. I tillegg synes det som om det ikke er gitt svar for tre av dokumentene det er bedt om innsyn i, og det er usikkert hvordan elleve av dokumentene det er begjært innsyn i, er behandlet. Rutinene om at arkivet skal purre/sjekke om vedkommende er til stede og eventuelt fordele saken til andre for behandling, synes i disse tilfellene å ha sviktet.

Etter å ha blitt gjort oppmerksom på ombudsmannens funn, har departementet fulgt opp de nevnte sakene. Etter det opplyste har departementet kontaktet innsynsbegjærerne og klageren og beklaget at svar ikke er gitt. På grunn av den lange tiden som er gått, har departementet bedt om en tilbakemelding på om de opprettholder innsynsbegjæringene og klagen. Departementet vil vurdere å opprette en kontrollfunksjon for å sikre at alle innsynsbegjæringer besvares.

4.2.3. Ombudsmannens merknader og anbefaling

Selv om arkivforskriften er endret, slik at det ikke er plikt til å journalføre alle dokumenter i innsynssaker, er det grunn til å understreke at et forvaltningsorgan har plikt til å behandle innsynsbegjæringer på en slik måte at det i ettertid kan dokumenteres hva som har skjedd, og til å arkivere dokumenter i innsynssaker i tråd med Forskrift om behandling av offentlige arkiver § 3-16. Forvaltningsorganet må ha systemer for å kunne gjenfinne informasjonen om hvordan en innsynsbegjæring er blitt behandlet, herunder om begjæringen er behandlet, hvilke dokumenter som er gitt ut og til hvem og om dokumentet ble sladdet, eventuelt på hvilken måte. Dette er av betydning både av hensyn til ombudsmannskontrollen, og for å kunne avklare eventuelle brudd på taushetsplikten. Departementet bør også oppdatere de skriftlige rutinene, slik at bl.a. «nye» typer dokumenter, som SMSer, omfattes av journalføringsplikten.

Ombudsmannen støtter departementets konklusjon om at det bør innføres en elektronisk innsynsmodul, og at det innføres en bedre kontroll med oppfølgningen av sakene. Det bør også sikres en bedre opplæring i reglene om journalføring og arkivering i innsynssakene.

4.3. Saksbehandlingstiden for behandlingen av innsynsbegjæringer

4.3.1. 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.

4.3.2. Undersøkelsen og departementets svar

Departementet har opplyst at hovedregelen er at innsynsbegjæringer skal besvares snarest, og senest i løpet av tre dager. Dersom det ikke er mulig å gi svar innen «ordinær frist», skal foreløpig svar gis med anslag over når svar kan forventes. Departementet har fremholdt at det tilstreber å sende foreløpig svar innen tre dager, særlig der departementet umiddelbart ser at det vil kreve tid å få tilstrekkelig oversikt over aktuell saksmengde, eller saken reiser stor tvil.

Av departementets skriftlige rutiner for behandling av innsynsbegjæringer, fremgår det at svar skal gis innen tre arbeidsdager. Det er ikke regulert i rutinene når foreløpig svar skal gis.

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet har gitt svar til innsynsbegjæreren enten samme dag eller innen en til tre virkedager for 36 av de 83 dokumentene undersøkelsen omfatter, dvs. i 43 % av tilfellene. For 27 av dokumentene er det gitt svar innen fire til fem virkedager (33 %), mens det for syv av dokumentene er gitt svar

innen seks til syv virkedager (8 %). Kun for tre av dokumentene er det gitt svar først etter ti virkedager (4 %). For ti av dokumentene har ikke ombudsmannen opplysninger om behandlingstiden (12 %). Det er dermed ikke gitt svar innen fristen på tre virkedager for nærmere 45 % av dokumentene det er bedt om innsyn i. Tallet kan imidlertid være høyere ettersom ti av avgjørelsene ikke er fremlagt for ombudsmannen. Basert på departementets redegjørelse er det grunn til å tro at det heller ikke er gitt svar i disse sakene.

Departementet opplyser at noen innsynssaker tar lang tid, enten fordi begjæringene er lite spesifikke, eller fordi arbeidet med å gjennomgå og eventuelt sladde taushetsbelagt informasjon er tidkrevende. Departementet har vist til at mange saker inneholder informasjon om utforming og gjennomføring av norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk, og at dette innebærer håndtering av informasjon som er gradert av hensyn til rikets sikkerhet og andre lands sikkerhet. I en del tilfeller er informasjonen også gradert, og eventuell avgradering må tas opp med utsteder av dokumentet. Det kan være tidkrevende dersom det er andre land, eller organisasjoner som NATO, som har utstedt dokumentet. Lang saksbehandlingstid kan også skyldes stor arbeidsbelastning for saksbehandlerne, som også har andre arbeidsoppgaver.

Det er ikke gitt foreløpig svar i noen av tilfellene hvor departementet ikke har besvart innsynsbegjæringen innen tre virkedager, selv om departementet i brev hit har opplyst at dette skal gjøres. Departementet opplyser at de vil innarbeide en standard for foreløpige svar i sin sjekkliste, og samtidig utvikle en nærmere veiledning som forklarer når foreløpige svar skal gis, og hva et foreløpig svar skal inneholde.

Departementet har opplyst at det ikke føres statistikk over saksbehandlingstiden i innsynssaker, men at dette vil bli ivaretatt når departementet innfører nytt saksbehandlingssystem høsten 2015.

4.3.3. Ombudsmannens merknader og anbefaling

Departementet har oppgitt ulike grunner til at en innsynsbegjæring 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 forbedres for å sikre at foreløpig svar blir sendt i de tilfellene hvor det er nødvendig. Som departementet selv har gitt uttrykk for, vil det være en del saker der det tidlig er klart at saksbehandlingen vil ta mer enn tre virkedager.

Ombudsmannen finner også grunn til å bemerke at statistikkverktøy er viktig for å kunne følge opp behandlingen av innsynsbegjæringer, og er tilfreds med at dette nå innføres. 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.).

4.4. Hjemmelshenvisning ved avslag på innsyn

4.4.1. 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 offentleglova § 13 om unntak fra opplysninger som er underlagt taushetsplikt, må det i avslaget også vises til den bestemmelsen som pålegger taushetsplikt, jf. offentleglova § 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.

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.

4.4.2. Undersøkelsen og departementets svar

I 31 av avslagene, dvs. 78 %, er det angitt en presis hjemmel, mens det i fire av avslagene ikke er angitt en helt nøyaktig hjemmel. For fem av avslagene har ikke ombudsmannen det skriftlige avslaget. I de tilfellene hvor det ikke er angitt en presis hjemmel, er det i tre av tilfellene ikke vist til hvilket ledd og eller punktum i bestemmelsen som er brukt, mens det i en av sakene ikke er vist til den aktuelle taushetspliktbestemmelsen som er grunnlaget for bruken av unntaksbestemmelsen i offentleglova § 13 første ledd. I flere tilfeller har departementet kun vist til f.eks. «hjemmel: 14.1», «uoff § 25», «uoff § 15.3», «offl. § 15» eller lignende. I departementets mal for avslag er også offentleglova forkortet til offl.

4.4.3. Ombudsmannens merknader og anbefaling

Det generelle inntrykket av undersøkelsen er at departementet stort sett oppgir en presis hjemmel for avslaget. Det kan likevel reises spørsmål om departementets hjemmelshenvisning i avslagene er tilstrekkelig tilgjengelige for borgerne. Selv om det i hovedsak er journalister som ber om innsyn i dokumenter hos departementet, og at det muligens må forutsettes at de kjenner til offentleglova, er det viktig at departementet utarbeider avslagene slik at det ikke er tvil om hvilken lov og bestemmelse i loven som er grunnlaget for avslaget. Det er heller ikke bare offentleglova som kan gi grunnlag for innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Svært knappe henvisninger som for eksempel «hjemmel: 14.1» bør unngås. Det er ikke åpenbart at dette er tilstrekkelig informasjon til at borgeren skal kunne forstå forvaltningens avgjørelse. Slik ombudsmannen ser det, bør det tilstrebes å skrive både loven og den aktuelle unntaksbestemmelsen så utfyllende og forståelig som mulig, slik at borgerne selv enkelt kan finne frem til hjemmelen.

Forsvarsdepartementet har sagt seg enig i at avslagene må utformes slik at det ikke er tvil om hvilken lov og bestemmelse i loven som er grunnlaget for avslaget, herunder at lovens navn skrives fullt ut og at det vises til hvilket ledd og punktum i bestemmelsen som er brukt. Ombudsmannen anbefaler at dette tas inn i departementets rutiner og maler.

4.5. Vurdering av meroffentlighet

4.5.1. Rettslig utgangspunkt

Meroffentlighetsprinsippet er fastslått i offentleglova § 11. Bestemmelsen stiller krav om at forvaltningen skal vurdere om et dokument som *kan* unntas fra innsyn, likevel bør gjøres offentlig helt eller delvis. Alle unntaksbestemmelsene i offentleglova, bortsett fra offentleglova § 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 offentleglova § 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.

4.5.2. Undersøkelsen og departementets svar

Departementet har etablert en ordning hvor saksbehandleren vurderer innsynsspørsmålet og arkivet besvarer innsynsbegjæringen. Med en slik ordning er det alltid en viss risiko for at avslaget ikke synliggjør de vurderingene som faktisk er foretatt. I enkelte tilfeller kan saksbehandleren ha vurdert meroffentlighet, selv om dette ikke fremgår av avslaget. På den annen side vil en opplysning i avslaget om at meroffentlighet er vurdert, ikke nødvendigvis innebære at saksbehandleren har vurdert

meroffentlighet. Sett i lys av dette er det vanskelig å trekke noen sikre slutninger om departementets vurderinger av meroffentlighet, selv om departementet oppfatter det slik at alle saksbehandlere foretar en reell meroffentlighetsvurdering. Med dette forbeholdet kan gjennomgangen av materialet likevel gi en viss indikasjon.

Det generelle inntrykket av undersøkelsen er at departementet stort sett oppgir at meroffentlighet er vurdert, når dokumentet kan unntas fra innsyn. I 25 av avslagene fremgår det at meroffentlighet er vurdert, mens det i tre av avslagene ikke fremgår. For fem av avslagene har ikke ombudsmannen det skriftlige avslaget.

I de tre tilfellene hvor det ikke er oppgitt at meroffentlighet er vurdert, foreligger det flere brudd på begrunnelsesplikten etter offentleglova § 31, herunder manglende presis lovhjemmel og manglende opplysning om klagerett og klagefrist. Dette kan tyde på at avslagene ikke er representative for departementets behandling av innsynssaker, og at det har skjedd en glipp ved behandlingen av disse innsynsbegjæringene. At det ikke fremgår av avslaget at meroffentlighet er vurdert, innebærer for øvrig ikke nødvendigvis at saksbehandleren ikke har vurdert det.

Undersøkelsen viser imidlertid at departementet i samtlige tilfeller hvor innsyn er avslått begrunnet i taushetsplikt, har oppgitt at meroffentlighet er vurdert. Selv om dette kun gjelder syv saker, er praksisen likevel så gjennomgående at det er grunn til å reise spørsmål ved dette. Ombudsmannen kjenner ikke årsaken til at departementet oppgir at meroffentlighet er vurdert i taushetsbelagte opplysninger. Dette kan bero på manglende kunnskap om meroffentlighetsbestemmelsen, herunder i hvilke tilfeller det skal vurderes meroffentlighet. Alternativt kan dette være en indikasjon på at departementet ikke alltid foretar reelle meroffentlighetsvurderinger, men kun oppgir i avslagene at dette er vurdert.

Departementet har opplyst at de vil endre sine skriftlige rutiner, slik at det fremkommer enda tydeligere at det skal vurderes meroffentlighet, med unntak for opplysninger som er taushetsbelagte.

Departementet har etablert en ordning hvor saksbehandleren vurderer innsynsspørsmålet og arkivet, ofte ved bruk av en mal, besvarer innsynsbegjæringen. Ombudsmannen har liten kjennskap til den kommunikasjonen som foregår mellom arkivet og saksbehandleren ved behandling av innsynsbegjæringer. Det finnes likevel eksempler i materialet på at arkivet etterspør hjemmelen for avslaget, og at arkivet presiserer at meroffentlighet skal vurderes. Det finnes imidlertid også eksempler på at svar fra saksbehandleren til arkivet om innsynsspørsmålet er mangelfullt sett i lys av den vurderingen som skal foretas, for eksempel ved at det ikke er oppgitt hjemmel eller informasjon om meroffentlighet. Dersom arkivet i slike tilfeller selv finner frem til en hjemmel og opplyser at meroffentlighet er vurdert, vil ikke avslaget nødvendigvis vise de reelle vurderingene saksbehandleren har gjort. Departementets skriftlige rutiner gir liten veiledning for hvordan dette skal håndteres, og det oppstilles ingen retningslinjer for hvilke opplysninger arkivet skal kunne kreve fra saksbehandleren nettopp for å sikre at begjæringen om innsyn blir vurdert etter loven.

Departementet har i sitt svar skrevet at deres oppfatning er at alle ansatte foretar en reell meroffentlighetsvurdering, men vil sørge for bedre rutiner for at vurderingen av meroffentlighet blir kommunisert.

4.5.3. 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. Begrunnelsesplikten for avslag på innsynsbegjæringer er i utgangspunktet begrenset. Likevel er den med på å sikre en bedre gjennomføring av offentlighetsprinsippet, herunder at forvaltningen faktisk foretar en vurdering av meroffentlighet.

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. Ombudsmannen er ikke enig med departementet i at det uten videre kan legges til grunn at saksbehandleren i slike tilfeller har foretatt en reell meroffentlighetsvurdering. Ombudsmannen støtter departementets konklusjon om at kommunikasjonen mellom saksbehandler og arkiv må bli tydeligere, slik at arkivet kan vite med sikkerhet hva saksbehandlet har eller ikke har vurdert.

4.6. Opplysning om klageadgang og klagefrist mv.

4.6.1. 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.

4.6.2. Undersøkelsen og departementets svar

Departementet har opplyst at det ved avslag opplyses om klageadgangen, klagefristen, retten til å klage til ombudsmannen og muligheten for å kreve en nærmere begrunnelse for avslaget. Vedlagt svarbrevet fulgte også en mal som departementet benytter ved avslag på innsynsbegjæringer.

Undersøkelsen viser at departementet ikke har opplyst om klageadgang og klagefrist i 21 avslag, noe som utgjør over halvpartene av avslagene som har vært gjenstand for undersøkelsen. Tallet kan være høyere ettersom fem av avslagene ikke er fremlagt for ombudsmannen. Kun i 14 avslag er det gitt slike opplysninger, dvs. i 35 % av avslagene. I de tilfellene hvor det er opplyst om klageadgang og klagefrist, er det i tillegg opplyst om bortfall av retten til å klage til ombudsmannen og retten til å kreve en nærmere begrunnelse. Slike opplysninger er ikke gitt i de avslagene hvor verken klageadgang eller klagefrist er opplyst.

Departementets skriftlige rutiner for så vidt gjelder dette spørsmålet, er i alle fall relativt kortfattede og lite tilgjengelige. I rutinene heter det:

> «Ved eventuelt avslag på begjæring om dokumentinnsyn etter Offentlighetsloven skal det gjøres oppmerksom på at avgjørelsen kan påklages i samsvar med reglene i Offentlighetsloven § 32, jf. Forvaltningsloven § 29.»

De skriftlige rutinene sier ikke noe om klagefrist, bortfall av retten til å klage til ombudsmannen og retten til å kreve en nærmere begrunnelse. Heller ikke kravene om presis hjemmel er omtalt, jf. punkt 4.4 ovenfor. Det er dessuten utelukkende vist til offentleglova § 32 om klage, og ikke offentleglova § 31 om hvilke opplysninger et avslag skal inneholde. Rutinene inneholder heller ingen henvisning til bruken av departementets mal for innsynsavslag.

4.6.3. Ombudsmannens merknader og anbefaling

Gjennomgangen av dokumentene viser at hvilke opplysninger som gis i avslaget, avhenger av om arkivet benytter malen for avslag eller ikke. Ved rutinesvikt på dette punktet oppfylles ikke kravene i offentleglova § 31 første ledd femte punktum. Det antas at journalister som ber om innsyn, normalt kjenner til klageadgangen etter loven, slik at opplysninger om dette ikke nødvendigvis har særlig praktisk betydning. Ombudsmannens erfaring tilsier imidlertid at dette ikke alltid er tilfellet. Uansett er lovens ordning at slike opplysninger skal gis ved avslag på innsyn. Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål ved om departementets rutiner er tilstrekkelige.

Departementet har bemerket at funnene i denne delen av undersøkelsen selvsagt ikke er tilfredsstillende, og at det i forbindelse med arbeidet med å forbedre de interne rutinene vil bli utarbeidet en ny mal som skal ivareta at klageadgang, klagefrist, retten til å klage til ombudsmannen og muligheten for å kreve en nærmere begrunnelse for avslaget opplyses. Også hjemmelshenvisninger skal ivaretas på en bedre måte i den nye malen. Ombudsmannen støtter departementets konklusjon, og ber departementet gjennomgå sine rutiner for å sikre at det gis tilstrekkelig informasjon i innsynssakene.

4.7. Journalføring av dokumenter i innsynsklagesaker

4.7.1. Rettslig utgangspunkt

Som det fremgår ovenfor, er det journalføringsplikt for dokumenter som gjelder klage i innsynssaker, jf. arkivforskriften § 2-6 annet ledd.

4.7.2. Undersøkelsens resultater

I det undersøkte materialet er det ett tilfelle hvor departementet ikke har kunnet dokumentere at det er gitt svar på innsynsklagen (departementets referansenummer 2015/00025). Dersom det er gitt svar på innsynsklagen, er dette ikke journalført på saken.

Ut fra departementets redegjørelser og gjennomgangen av det oversendte materialet legges det til grunn at departementet normalt journalfører inn- og utgående dokumenter i innsynsklagesaker. Det synes dermed å ha skjedd en glipp i dette tilfellet.

Departementet har meddelt at arkivets ansvar er å fordele saker. Det er deretter den enkelte saksbehandler og leders ansvar at sakene blir fulgt opp og besvart. Innføringen av en innsynsmodul vil i følge departementet gjøre det lettere å ha en oversikt over status på alle innsynssaker.

4.7.3. Ombudsmannens merknader og anbefaling

Etter ombudsmannens syn er det på bakgrunn av undersøkelsens funn, jf. pkt. 4.7.2, grunn til å stille spørsmål ved om departementet har tilstrekkelige systemer som sikrer at innsynsklager blir behandlet. Ombudsmannen er enig i at en innsynsmodul vil kunne gjøre det enklere å holde oversikt over innsynssakene. Departementet bør i alle tilfelle gjennomgå sine rutiner for å sikre at innsynsklagene behandles i tråd med offentleglovas krav.

4.8. Saksbehandlingstiden for behandlingen av innsynsklager

4.8.1. Rettslig utgangspunkt

Det følger av offentleglova § 32 tredje ledd første punktum at en klage over avslag på innsyn skal 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 lengre 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, jf. Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova side 177. 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 klagebehandlingen 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.

4.8.2. Undersøkelsen og departementets svar

Departementet har opplyst at det varierer hvor lang tid som brukes på klagesaker, avhengig av sakens omfang, om det er tale om delvis innsyn, om dokumenter er graderte og må vurderes for avgradering etc. Saksbehandlingstiden i klagesaker avhenger også av hvor godt førsteinstansen har redegjort for saken i forbindelse med oversendelsen til departementet. Departementet har gitt uttrykk for at klagesakene etter loven skal behandles uten ugrunnet opphold, og at sakene derfor skal gis prioritet. Normalt vil en klagesak bli avgjort i løpet av to til tre uker. Departementet har fremholdt at det tilstreber å sende foreløpig svar, særlig der departementet ser at det vil kreve tid å få tilstrekkelig oversikt over aktuell saksmengde, eller saken reiser stor tvil.

Som nevnt ovenfor er det kun et fåtall innsynsklagesaker som er tilstrekkelig opplyst for ombudsmannen til at det er mulig å foreta en forsvarlig vurdering av departementets saksbehandling. En av de oversendte sakene har i tillegg vært undersøkt av ombudsmannen tidligere, se ombudsmannens uttalelse 25. august 2015 (SOM-2015-1458). Departementet benyttet i dette tilfellet nærmere seks måneder på å behandle en klage over avslag på innsyn fra Forsvarets logistikkorganisasjon. Selv om saken reiste prinsipielle og vanskelige spørsmål, samt at kravet var stort i omfang, kritiserte ombudsmannen saksbehandlingstiden.

Departementet ble bedt om å redegjøre særskilt for saksbehandlingstiden i fem klagesaker, der saksbehandlingstiden var på mellom 13 virkedager og 11 uker. Ombudsmannen har mottatt en redegjørelse fra departementet om disse sakene, og ser ikke grunn til å kommentere enkeltsakene særskilt i denne rapporten.

Departementet har opplyst at ved klager over avslag på begjæringer om innsyn i dokumenter i underliggende etater, skal underliggende etat først vurdere innsynskravet på nytt. Fastholdes avslaget, skal saken sendes departementet «med nærmere begrunnelse». I det undersøkte materialet er det imidlertid eksempler på at departementet ber førsteinstansen om en nærmere begrunnelse for avslaget etter at klagen er mottatt, og noe av saksbehandlingstiden skyldes at innhenting av en slik begrunnelse tar tid. Departementet har samtidig opplyst at det ikke har noen generell oppfølging av underliggende forvaltningsorganers håndtering av innsynssaker, men at

det er i dialog om «åpenhetslinjen» i tillegg til den oppfølging som følger av klagesakene.

Departementet har i ettertid av undersøkelsen opplyst at en stor del av saksbehandlingstiden i klagesakene går til innhenting av dokumenter og begrunnelse fra underinstansen. Departementet vurderer derfor å innarbeide krav til oversendelse av klagesaker i styringsdokumenter overfor underliggendeetater. Departementet vil også be underliggende etater om å etablere et kontaktpunkt for innsynssaker, noe som vil kunne lette og effektivisere saksbehandlingen i klagesaker. Videre skal departementet etablere et kontaktforum for offentlighetskoordinator i departementet og underliggende etater med jevnlige møter.

4.8.3. Ombudsmannens merknader og anbefaling

Det materialet som er undersøkt viser at saksbehandlingstiden i ombudsmannens sak SOM-2015-1458 ikke er representativ for departementets behandling av innsynsklagesaker. I tre av de undersøkte sakene er saksbehandlingstiden akseptabel. I en av sakene er saksbehandlingstiden ikke kjent for ombudsmannen ettersom departementet ikke har dokumentert at det er gitt svar til klageren.

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. Departementet har på dette punktet opplyst om flere konkrete tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i klagesakene. Ombudsmannen anser de foreslåtte tiltakene som fornuftige, og forutsetter at departementet følger opp dette videre.

Departementet har for øvrig opplyst at det ikke føres statistikk over saksbehandlingstiden i innsynsklagesaker, men at dette nå vil bli gjort med nytt saksbehandlingssystem. Å ha tilstrekkelig god oversikt over tidsbruken i innsynssaker, er som nevnt viktig for å gi ledelsen i departementet de nødvendige 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.

4.9. Departementets saksforberedelse i klagesak – svar til klageren

4.9.1. 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 anførslene 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.

4.9.2. Undersøkelsen og departementets svar

I det undersøkte materialet er det to saker hvor departementet har besvart klagerens anførsler relativt kortfattet. Begge sakene gjelder klage over departementets eget vedtak, hvor Kongen i statsråd er klageinstans. Ingen av klagene er oversendt klageinstansen, og det foreligger dermed ikke klagevedtak i sakene. Ombudsmannen

finner likevel ikke grunn til en nærmere omtale av disse enkeltsakene i denne rapporten.

Departementet har skrevet at det ved avslag på en innsynsbegjæring vises til hjemmel for avslaget. Det gis ikke en nærmere begrunnelse for avslaget utover hjemmelshenvisningen. Ved en klage foretar departementet en ny vurdering av saken, der det gis en nærmere begrunnelse for avslaget (eller avgjørelsen omgjøres). Før klagen forberedes og sendes til Kongen i statsråd, får klager forelagt en nærmere begrunnelse, og departementet ber om tilbakemelding på om det fortsatt er ønskelig at klagen behandles av Kongen i statsråd. Dersom klager ikke ber om det etter den nærmere begrunnelsen, blir klagen følgelig ikke oversendt klageinstansen.

4.9.3. Ombudsmannens merknader og vurdering

Etter ombudsmannens syn har departementet gode interne regler om behandlingen av klager i departementets egne dokumenter, herunder prosedyrene ved mulig klage til Kongen i statsråd. Departementet bør likevel gå gjennom sine rutiner for oppfølgning av sakene, særlig for å sikre at det blir gitt skriftlige svar i klagesakene, og at det blir avklart om klagen blir opprettholdt. Dersom departementet vil legge til grunn at klagen frafalles dersom man ikke hører mer fra klager etter nærmere begrunnelse blir gitt, bør dette fremkomme tydelig i skriftlig informasjon til klager.

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. I flere tilfeller har ikke departementet klart å dokumentere at det faktisk er gitt svar til den som har bedt om innsyn. Videre er saksbehandlingstiden for innsynsbegjæringer og innsynsklager noen ganger for lang. I flere tilfeller gir departementet mangelfulle opplysninger om klageadgang, frist for klage, hjemmelshenvisning mv. 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 varslet et arbeid med å forbedre sin behandling av innsynssaker (en del av tiltakene er også nevnt fortløpende i denne rapporten). Om dette skriver forsvarsdepartementet følgende:

> «FD er innforstått med at departementets system og rutiner for behandling av innsynssaker må forbedres. Dette arbeidet er allerede iverksatt. Videre ble det i slutten av 2015 innført et nytt saksbehandlingsverktøy i FD, hvor det innen utgangen av februar 2016 også skal komme en innsynsmodul. Det forventes at dette verktøyet vil gi FD betydelig bedre kontroll over alle innsynsforespørsler, med hensyn til status, historikk, statistikk, dokumentasjon med mer. FDs behandling av innsynssaker har stor oppmerksomhet hos statsråden, og statsråden har tatt initiativ til og gitt føringer om økt meroffentlighet, kompetanseheving og rutinegjennomgang. Dette arbeidet vil bli

fulgt opp både i departementets toppledergruppe og i alle avdelinger. SOMs rapport er et viktig innspill for FD i denne oppfølgingen.»

Departementet har også skrevet at de vil innføre en rekke konkrete tiltak for å forbedre sin behandling av innsynssaker:

> «[...] FDs mål er å utvise åpenhet og innsyn i egen saksbehandling i tråd med offentleglova. Høsten 2015 har vi foretatt en gjennomgang av våre innsynsrutiner og identifisert utfordringer og forbedringspunkter. På bakgrunn av funnene, vil departementet iverksette tiltak som ivaretar vår målsetting om åpenhet. For å forbedre vårt arbeid med innsyn ytterligere, vil vi særlig følge opp:
>
> - at de tilsatte i FD har tilstrekkelig kunnskap om offentleglova og vår policy om åpenhet og innsyn
> - underliggende etaters håndtering av innsynssaker
> - lovens saksbehandlingsfrister
> - tilfredsstillende statistikk
>
> I oppfølgningen vil departementet ha særlig fokus på følgende tiltak:
> - Det lages mål og indikatorer for offentlighetsarbeidet.
> - Det utarbeides sjekkliste/rutinebeskrivelse om innsyn i FD– «offentlighetens ABC», som omfatter:
>   - Rutinebeskrivelse ved behandling av innsynsbegjæringer.
>   - Eksempler på standardsvar på innsynsbegjæringer som knytter seg til de ulike unntakshjemlene i offentleglova. Standardsvarene skal være så forståelige som mulig og angi presis unntakshjemmel, vurdering av meroffentlighet, kort begrunnelse og klageadgang.
>   - Eksempler på hvordan meroffentlighet vurderes, og veiledning som forklarer når meroffentlighet skal vurderes og når det ikke skal vurderes.
>   - Eksempler på foreløpige svar, og veiledning som forklarer når foreløpige svar skal/kan gis.
>   - En oversikt over dokumenter i innsynssaker som skal journalføres etter arkivforskriften § 2-6.
> - Alle tilsatte skal gjennom e-læringskurset til Difi om offentleglova.
> - Alle nytilsatte skal gjennomgå kurs om åpenhet og innsyn gjennom introduksjonsprogrammet.
> - Det settes i gang en fagseminarrekke for å gjøre tilsatte trygge på offentleglova.
> - Seminar om åpenhet, ytringsklima og innsyn 19. januar 2016 følges opp med lunsjforedrag/Holdninger, etikk og ledelse (HEL)-seminar om åpenhet og innsyn for løpende å bevisstgjøre om regelverk og praksis for offentlighet og for gradering.
> - Departementet følger opp saksbehandlingstiden i underliggende etater. Følgende vil kunne lette og effektivisere saksbehandlingen:
>   - Underliggende etater rapporterer sin håndtering av innsynssaker.
>   - Det innarbeides krav til oversendelse av klagesaker i styringsdokumenter overfor underliggende etater.

  - Underliggende etater bes om å etablere et kontaktpunkt for innsynssaker.
  - Offentlighetskoordinator i FD og underliggende etater etablerer et kontaktforum hvor de møtes jevnlig.
- Innsynsmodul kommer på plass i Ephorte så snart som mulig, slik at FD får bedre kontroll over alle innsynsforespørsler, både med hensyn til status, historikk, statistikk og dokumentasjon.
- Det vurderes om alle avslag på innsynsbegjæringer skal kvalitetssikres juridisk.
- Det vurderes om Seksjon for fellesjuridiske tjenester skal behandle alle klagesaker (både fra underliggende etater og andre avdelinger i FD).
- I større og omfattende innsynssaker inviteres journalister og øvrige innsynsbegjærere til et møte, hvor hensikten er å skape en god dialog og godt samarbeid om innsynsspørsmål. Kommunikasjonsenheten, offentlighetskoordinator og ansvarlig seksjon deltar på møtet.
- FD involverer bruk av metoderapporter, journalister og andre for å belyse offentlighetsspørsmål fra ulike vinkler.
- FD inviterer andre departementer til møte om erfaringer med offentlighetslova.
- Justisdepartementet/Lovavdelingen involveres for å gi råd og veiledning ved behov.»

Etter ombudsmannens syn er de foreslåtte tiltakene fornuftige, og det forutsettes at erfaringene fra denne undersøkelsen tas med i det videre arbeidet. Det er viktig at de foreslåtte endringene følges opp med konkrete tiltak. Ombudsmannen anbefaler at de manglene som er påpekt ved de skriftlige rutinene, rettes opp. Den praksisen departementet har redegjort for overfor ombudsmannen, bør nedtegnes i de skriftlige rutinene. Departementet bør også sørge for at de skriftlige rutinene følges opp i praksis.

Oslo, 22. mars 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:	26
b) Antall dokumenter det er begjært innsyn i:	83
c) Antall dokumenter det er gitt innsyn i:	40
d) Antall dokumenter det er avslått innsyn i:	38
e) Antall dokumenter det er gitt delvis innsyn i:	2
f) Antall dokumenter hvor resultat ikke fremgår:	3

g) Saksbehandlingstid – antall virkedager fra begjæringen er mottatt i departementet til svar på begjæringen er sendt:

- Samme dag:	1
- 1-3 virkedager:	35
- 4-5 virkedager:	27
- 6-7 virkedager:	7
- 8-9 virkedager:	0
- 10-11 virkedager:	3
- 12 eller flere virkedager:	0
- Fremgår ikke:	10

h) Hjemmelshenvisning for avslagene:

- Ingen hjemmelshenvisning:	0
- Upresis hjemmelshenvisning:	4
- Presis hjemmelshenvisning:	31
- Skriftlig avslag foreligger ikke:	5

i) Meroffentlighet:

- Er vurdert:	25
- Er ikke vurdert:	3
- Er vurdert i taushetsbelagte opplysninger:	7
- Skriftlig avslag foreligger ikke:	5

j) Opplyst om klageadgang og klagefrist ved avslag:

- Ja:	14
- Nei:	21
- Skriftlig avslag foreligger ikke:	5

2.2. Behandlingen av innsynsklager

a) Antall innsynsklager over avslag fra underliggende etat:	4

b) Antall innsynsklager over avslag fra departementet:	5

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

- 1-10 virkedager	3
- 11-20 virkedager	4
- 21-30 virkedager	0
- 31 eller flere virkedager	1
- Klagevedtak foreligger ikke:	1