

Behandlingstiden i sak om innsyn i personalsak

8.10.2020 (2020/1603)

Saken gjelder Oslo kommune v/Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeids saksbehandlingstid i en sak om innsyn i en personalsak.

Ombudsmannen har kommet til at Byrådsavdelingens saksbehandlingstid var for lang i alle trinn av saken. Det mest kritikkverdige er den samlede saksbehandlingstiden, på ett år og to uker, som Byrådsavdelingen må ta hovedansvaret for. Det er Byrådsavdelingen som er ansvarlig for de avgjørelsene som to ganger ble opphevet av Fylkesmannen. Saksbehandlingstiden i Byrådsavdelingen var i alt på om lag 30 uker. Byrådsavdelingen har ikke gitt noen tilfredsstillende forklaring på tidsbruken.

Sakens bakgrunn

En journalist i NRK ba 1. mars 2019 Oslo kommune v/byrådsavdelingene og sykehjemsetaten om innsyn i de dokumentene som det er vist til i møtereferat fra sentralt varslingsråd (kommunens referanse 2017/6272-19): «forundersøkelse i regi av etatsdirektør, rapport fra EY samt dialog med Kommuneadvokaten om hvilken personmessig løsning saken skulle få» og «dokumentet der etaten konkluderer overfor arbeidstakeren(e) saken gjelder».

Denne saken gjelder Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid sin behandling av saken. I Byrådsavdelingen var saksgangen slik (ikke fullstendig gjengivelse):

01.03.19	Journalistens innsynskrav
18.03.19	Byrådsavdelingen ga foreløpig svar
23.04.19	Byrådsavdelingens avgjørelse, avslag I
24.04.19	Journalisten ba om utvidet begrunnelse
13.05.19	Utvidet begrunnelse med ny hjemmel
20.05.19	Klage I
03.06.19	Fylkesmannen i Oslo og Viken (FMOV) etterlyste klagen
12.06.19	Byrådsavdelingen sendte klage I til FMOV
12.07.19	FMOV etterlyste oversendelse av dokumenter
22.-24.07.19	Byrådsavdelingen sendte dokumenter til FMOV
05.08.19	FMOV's avgjørelse I: delvis opphevelse
03.09.19	Purring fra journalisten
06.09.19	Byrådsavdelingens avgjørelse II: delvis avslag
11.09.19	Klage II
19.09.19	FMOV ba Byrådsavdelingen foreta forberedende klagebehandling
03.11.19	Purring fra FMOV
15.11.19	Byrådsavdelingen sendte klage II til FMOV
14.01.20	FMOV avgjørelse II: delvis opphevelse
28.01.20	Byrådsavdelingens avgjørelse III: delvis avslag
04.02.20	Klage sen saksbehandling

05.02.20	Avgjørelse III sendes klager
10.02.20	Purring fra FMOV
10.02.20	Klage III
12.02.20	FMOV ba Byrådsavdelingen foreta forberedende klagebehandling
06.03.20	Byrådsavdelingen sendte klage III til FMOV
16.03.20	FMOVs avgjørelse III: stadfester Byrådsavdelingens avgjørelse II

Journalisten klaget til ombudsmannen over saksbehandlingstiden i Byrådsavdelingen og Fylkesmannens oppfølging av saken. Han stilte også spørsmål om «lovens klageordning [er] utstyrt med midler som reelt sett sikrer at den som ønsker å benytte retten til å få sin sak behandlet 'uten ugrunnet opphold', blir gjort gjeldende».

Våre undersøkelser

Setteombudsmannen fant grunn til å undersøke saksbehandlingstiden hos Byrådsavdelingen. Det ble ikke funnet tilstrekkelig grunn til å undersøke Fylkesmannens oppfølging eller om lovens ordning reelt sett sikrer at den som krever innsyn får saken behandlet «utan ugrunna opphold».

I undersøkelsesbrev til Byrådsavdelingen viste vi til at krav om innsyn skal behandles uten ugrunnet opphold, jf. offentleglova § 29 første ledd, og at utvidet begrunnelse skal gis «snarast råd» og senest innen ti arbeidsdager etter at kravet om slik begrunnelse er fremsatt, jf. § 31 andre ledd siste punktum. Vi viste også til at klager i innsynssaker skal behandles uten ugrunnet opphold, jf. offentleglova § 32 andre ledd siste punktum. På tidspunktet for undersøkelsen var vi ikke kjent med saksbehandlingen etter Fylkesmannens andre avgjørelse 14. januar 2020. Under henvisning til saksgangen frem til da, ba vi Byrådsavdelingen om å svare på følgende spørsmål:

1. Har Byrådsavdelingen fattet ny avgjørelse i saken etter Fylkesmannens avgjørelse 14. januar 2020? Hvis ikke, hva er årsaken til at det (så langt) ikke er gjort? Når kan journalisten forvente å få endelig svar i saken?
2. Vi ber Byrådsavdelingen redegjøre for deres saksbehandlingstid i saken, både de enkelte saksbehandlingsskrittene og saksbehandlingstiden totalt. Er saksbehandlingstiden i tråd med kravene i offentleglova § 29 første ledd, § 31 andre ledd siste punktum og § 32 tredje ledd?
3. Hvilke rutiner har kommunen/Byrådsavdelingen for behandlingen av innsynssaker? Eventuelle rutiner bes oversendt samme med svaret hit.

Vi ba også om å få tilsendt samtlige saksdokumenter i innsynssaken og de dokumentene det var bedt om innsyn i.

Byrådsavdelingen orienterte deretter om saksgangen etter Fylkesmannens avgjørelse 14. januar 2020, slik den er gjengitt i oversikten ovenfor.

Byrådsavdelingen pekte på at offentleglova ikke gir noen absolutte frister for behandling av innsynskrav, men at kravet om behandling «utan ugrunna opphold» i offentleglova § 29 første ledd «i praksis [er] forstått som en til tre arbeidsdager». Videre uttalte Byrådsavdelingen at

«[r]essursutfordringer kan bety at saksbehandlingstiden kan bli lenger enn en til tre arbeidsdager».

Byrådsavdelingen opplyste videre at Oslo kommune i januar 2020 innførte et nytt arkiv- og saksbehandlingssystem, og at dette førte til «dels store forsinkelser når det gjelder journalføring og dokumentfordeling» og «forsinkelser hva gjelder gjennomføring av saksbehandling og etterfølgende godkjenning». Ut over dette kunne Byrådsavdelingen «ikke gi noen god og utfyllende forklaring på at dette tok så vidt lang tid» å behandle saken i første runde. Den viste likevel til at «saken i seg selv er komplisert, med mange og omfattende dokumenter og med behov for flere runder internt».

En annen mulig medvirkende årsak til den lange saksbehandlingstiden ble oppgitt å være at innsynskravet gjaldt «en personalsak som vi i utgangspunktet ikke vurderer som offentlig tilgjengelig». Byrådsavdelingen viste til at det hadde vært uenighet mellom den og Fylkesmannen om «hvor grensene går for hva som kan gjøres offentlig tilgjengelig av dokumenter i en personalsak», og at dette viste at saken reiste vanskelige spørsmål. Byrådsavdelingen ga uttrykk for at den hadde forsøkt å balansere rettsvernet for den personalsaken gjaldt, opp mot retten til innsyn etter offentleglova. Byrådsavdelingen viste også til straffansvaret ved utlevering av taushetsbelagte opplysninger. Avdelingen beklaget den lange saksbehandlingstiden, og påpekte at den ikke hadde til hensikt å skjule opplysninger. Byrådsavdelingen erkjente at det var rom forbedringer i håndteringen av saken.

Byrådsavdelingen oversendte rutiner som Byrådsleders kontor har utarbeidet, som blant annet inneholder rutiner for behandling av innsynskrav.

Ombudsmannens syn på saken

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, og at unntak krever hjemmel i lov. Dette gjelder også for dokumenter i personalsaker.

For at innsynsøkeren skal kunne gjøre seg nytte av opplysningene, er det ofte nødvendig at innsyn gis raskt. Innsynsbegjæringen kan miste sin aktualitet og betydning hvis forvaltningens behandling tar for lang tid. Rask saksbehandling er også viktig for allmennhetens tillit til forvaltningen og bidrar til å motvirke en mulig mistanke om at forvaltningsorganet legger vekt på utenforliggende hensyn ved å trenere eller vanskeliggjøre behandlingen av innsynsbegjæring som kan avdekke kritikkverdige forhold, eller forhold offentligheten bør ha kjennskap til.

Regelen i offentleglova § 29 første ledd er at krav om innsyn skal behandles «utan ugrunna opphald». Dette er nærmere presisert i lovforarbeidene. I Ot.prp.nr.102 (2004–2005) på side 151 heter det:

«Første ledd andre punktum slår fast at kravet skal avgjerast utan ugrunna opphald. Dette vil seie så snart som praktisk mogleg. Dei fleste innsynskrav er såpass enkle at dei bør avgjerast same dag som dei er mottekne. Dersom det må gjerast undersøkingar, kravet reiser vanskelege spørsmål, eller det er arbeidskrevjande fordi det gjeld ei stor mengde

dokument, kan organet bruke meir tid, men jamvel i slike tilfelle må organet behandle kravet så snart det er praktisk mogleg.»

Se også proposisjonen punkt 12.4.4, og Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova (G-2009-419) punkt 9.3 (side 164–165). Det fremgår vidare av rettleideren (samme sted) at behandlingen av kravet ikke i urimelig grad skal fortrenge utføringen av organets øvrige oppgaver. Kravet må likevel avgjøres så snart det er praktisk mulig, slik det også fremgår av forarbeidene.

Ombudsmannen legger, i tråd med tidlige uttalelser herfra, til grunn at ressursutfordringer ikke kan begrunne en lengre saksbehandlingstid. På bakgrunn av lovens forarbeider er det først og fremst egenskaper ved innsynssaken eller de dokumenter det kreves innsyn i, som kan begrunne en behandlingstid utover lovens utgangspunkt.

Også klager i innsynssaker skal behandles uten ugrunnet opphold, jf. offentleglova § 32 tredje ledd. Dette gjelder både førsteinstansens forberedende klagebehandling og klageinstansens behandling av innsynssaken. Ombudsmannen har lagt til grunn at det skal mye til for å akseptere en samlet saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker.

Byrådsavdelingen har blant annet vist til at saken har vært komplisert, og at det har vært uenighet mellom kommunen og Fylkesmannen om «hvor grensene går for hva som kan gjøres offentlig tilgjengelig av dokumenter i en personalsak».

Etter det ombudsmannen forstår, omfattet innsynskravet sju dokumenter ved Fylkesmannens første behandling av saken, hvorav enkelte er av et visst omfang. At det har tatt litt tid å gå gjennom og vurdere disse, kan begrunne en lengre saksbehandlingstid enn tre arbeidsdager ved første gangs behandling, jf. Justisdepartementets rettleiar punkt 9.3 (side 164). En saksbehandlingstid på mer enn sju uker fra innsynskravet først kom inn, er likevel klart i strid med lovens krav. Etter det som fremgår av Fylkesmannens vedtak 5. august 2019, hadde Byrådsavdelingen ved sin første avgjørelse heller ikke vurdert innsyn i flere av de sju dokumentene.

Da saken ble sendt tilbake etter Fylkesmannens første vedtak, må det antas at både de rettslige problemstillingene og innholdet i dokumentene var kjent for Byrådsavdelingen. Fylkesmannen hadde i sitt vedtak søkt å klargjøre hvordan bestemmelsen om taushetsplikt skulle anvendes i innsynssaken. Likevel gikk det mer enn fire uker før Byrådsavdelingen traff ny avgjørelse i saken, og mer enn ni uker før den andre klagen ble oversendt Fylkesmannen. Saken gjaldt da bare tre dokumenter. Byrådsavdelingen har ikke gitt noen tilfredsstillende forklaring på denne tidsbruken. Etter Fylkesmannens andre vedtak tok det to uker før Byrådsavdelingen traff sin tredje avgjørelse. Saken gjaldt da bare to dokumenter.

Mest kritikkverdig er den samlede saksbehandlingstiden på i alt ett år og to uker fra journalisten først fremsatte sitt innsynskrav, til kravet ble endelig avgjort i klageinstansen. Det er Byrådsavdelingen som har hovedansvaret for at saken har blitt sendt tilbake fra Fylkesmannen to ganger. I tillegg kan mesteparten av saksbehandlingstiden også knyttes til Byrådsavdelingen. Den tiden saken har vært til behandling i Byrådsavdelingen utgjør totalt ca. 30 uker. Både Fylkesmannen og klageren har purret flere ganger. Kommunens tilrettelegging for

klageinstansens behandling har også vært utilfredsstillende, ved at Fylkesmannen flere ganger har måttet etterspørre en oversiktlig oversending av saksdokumentene.

Etter ombudsmannens syn er Byrådsavdelingens behandling av innsynskravet klart i strid med reglene om saksbehandlingstid i offentleglova § 29 første ledd og § 32 tredje ledd.

Behandlingen av denne saken etterlater tvil om Byrådsavdelingen prioriterer innsynssaker, og særlig innsynssaker som den opplever som kompliserte, tilstrekkelig høyt.

Konklusjon

Byrådsavdelingens saksbehandlingstid var for lang i alle trinn av saken. Det mest kritikkverdige er den samlede saksbehandlingstiden, på ett år og to uker, som Byrådsavdelingen må ta hovedansvaret for. Det er Byrådsavdelingen som er ansvarlig for de avgjørelsene som to ganger ble opphevet av Fylkesmannen. Saksbehandlingstiden i Byrådsavdelingen var i alt på om lag 30 uker. Byrådsavdelingen har ikke gitt noen tilfredsstillende forklaring på tidsbruken.

8.10.2020 (2020/1603)