

Saksbehandlingstid i sak om innsyn i korrespondanse mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Koronakommisjonen

20.1.2021 (2020/4824)

Saken gjelder Helse- og omsorgsdepartementets saksbehandlingstid i sak om innsyn i korrespondanse mellom departementet og Koronakommisjonen. Departementet brukte flere måneder på å behandle innsynskravene, og gi en nærmere begrunnelse for avslag på innsyn. Innsynskravene gjaldt flere hundre dokumenter. Den lange saksbehandlingstiden var begrunnet i den store arbeidsmengden som følge av covid-19-pandemien, samt at innsynskravet var omfattende.

Ombudsmannen har forståelse for at den ekstraordinære arbeidsbelastningen i departementet som følge av pandemien også kan føre til forsinkelser ved behandling av innsynssaker. Ombudsmannen er likevel kommet til at departementets saksbehandlingstid i denne saken var for lang og i strid med lovens krav. Krav om innsyn og klager i innsynssaker skal etter offentleglova avgjøres uten ugrunnet opphold.

Forvaltningsorganer skal også på forespørsel gi en nærmere begrunnelse for et avslag så raskt som mulig og senest innen ti dager. Det er ikke gjort endringer i offentleglova som følge av pandemien.

Sakens bakgrunn

Journalist i NRK, A, ba i oktober 2020 om innsyn i en rekke dokumenter hos Helse- og omsorgsdepartementet. Dokumentene gjaldt korrespondanse mellom departementet og Koronakommisjonen. Departementet avslo innsyn i dokumentene i avgjørelser 22. oktober 2020 og 26. oktober 2020. Klageren ba 26. oktober 2020 om en utvidet begrunnelse og purret 20. november 2020. I e-post samme dag beklaget departementet at han ikke hadde fått svar på sine innsynsbegjæringer og klager. Departementet viste til et svært stort arbeidspress på grunn av den pågående pandemien, den store mengden innsynsbegjæringer som departementet hadde fått, samt til omfanget av klagerens innsynsbegjæringer. Det ble redegjort for hvordan departementet jobbet med klagerens innsynsbegjæringer og hvilke ressurser som var avsatt til dette, og opplyst at innsynsbegjæringene og klagene var forventet ferdigbehandlet innen julen 2020.

A klaget til ombudsmannen over den lange saksbehandlingstiden.

Våre undersøkelser

I undersøkelsesbrev herfra ba vi Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for saksbehandlingstiden og spurte om saksbehandlingstiden oppfyller kravene til dette i offentleglova.

Departementet viste i sin redegjørelse til at innsynsbegjæringen gjaldt i underkant av 500 dokumenter og flere tusen sider, og omfattet dokumenter av svært ulik karakter. Det måtte derfor foretas avklaringer opp mot mange saksbehandlere og ledere i departementet, noe som ble ytterligere komplisert av utstrakt bruk av hjemmekontor.

Helse- og omsorgsdepartementet skrev videre at den pågående pandemien hadde ført til en stor økning i arbeidsbyrden for departementet, noe som hadde gjort at mange av departementets ansatte den siste tiden hadde arbeidet helt opp mot arbeidsmiljølovens yttergrenser når det gjelder arbeidstid. Departementet opplyste at det i tillegg til å pålegge arbeidstid opp mot lovens yttergrenser, også gjorde interne omorganiseringer for å kunne løse de oppgavene som ligger til departementets ansvarsområde. Samtidig hadde antallet innsynssaker økt, slik at departementet fra 1. mars og frem til begynnelsen av november hadde mottatt i overkant av 6200 innsynskrav, mot i overkant av 2200 i samme periode i fjor. For klager var tallet ca. 450, mot ca. 180 i samme periode i fjor.

Helse- og omsorgsdepartementet beklaget den lange saksbehandlingstiden, og opplyste at departementet normalt har en helt akseptabel saksbehandlingstid i innsynssaker, men at den totale arbeidsbelastningen i departementet under pandemien, og omfanget av klagerens innsynsbegjæringer, hadde medført den lange saksbehandlingstiden i den foreliggende saken. Departementet bekreftet igjen at innsynssakene ville bli behandlet innen julen 2020, og la til grunn at dette ikke ville medføre at dokumentene mistet sin aktualitet, all den tid dokumentene går langt tilbake i tid, og Koronakommisjonens arbeid uansett ikke blir ferdigstilt før mars 2021.

Klageren fikk anledning til å kommentere departementets redegjørelse. Han påpekte blant annet at innsynssaken gjaldt enda flere dokumenter enn departementet hadde lagt til grunn i redegjørelsen.

Videre skrev klageren at det ikke var opp til departementet å vurdere aktualiteten av dokumentene det var bedt om innsyn i.

Den 11. januar 2021 mottok ombudsmannen kopi av brev fra Helse- og omsorgsdepartementet til klageren der det fremgikk at departementet ikke hadde rukket å ferdigbehandle de aktuelle innsynssakene før jul, og ville trenge mer tid. Departementet skrev ikke når sakene var forventet ferdigbehandlet.

Ombudsmannens syn på saken

Etter offentleglova § 29 første ledd annet punktum skal et krav om innsyn avgjøres «utan ugrunna opphold». I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 151 presiseres at vilkåret innebærer at innsynskrav skal avgjøres så snart det er praktisk mulig. Dersom behandlingen trekker ut i tid, kan saken miste aktualitet og relevans, i strid med hovedhensynene bak offentlighetsprinsippet. I tillegg vil lang saksbehandling kunne svekke tilliten til forvaltningen. Krav om innsyn må følgelig prioriteres også i perioder med stor arbeidsbelastning.

Ombudsmannen har i flere uttalelser lagt til grunn at innsynskrav bør kunne behandles samme dag eller i alle fall innen én til tre arbeidsdager. Enkelte krav kan likevel ta lengre tid. I NOU 2003: 30 s. 284 heter det at dersom det er behov for å gjøre undersøkelser, kravet reiser vanskelige spørsmål eller er arbeidskrevende fordi det gjelder en stor mengde dokumenter, kan organet bruke lenger tid, men også i slike tilfeller må forvaltningen etterstrebe å behandle kravet så snart det er praktisk mulig. Sentrale momenter i vurderingen av om kravet er behandlet uten ugrunnet opphold vil være sakens omfang og karakter, men også forvaltningsorganets arbeidsmengde. Ved stor arbeidsbelastning må forvaltningen prioritere oppgavene på en forsvarlig måte.

Justisdepartementets lovavdelings uttalelse 18. september 2017, JDLOV-2017-5307, omhandler en situasjon der organet mottar en unormalt stor mengde innsynskrav på kort tid. I uttalelsen heter det:

«I perioder der et forvaltningsorgan mottar en unormalt stor mengde innsynskrav på kort tid, vil behandlingen av innsynskravene ofte måtte ta lengre tid enn vanlig. Hvor store ressurser organet kan bruke på innsynskrav, må balanseres mot organets andre oppgaver. I slike situasjoner vil opphold utover det vanlige være 'grunnet'.

Vi nevner at ved stor pågang vil det for så vidt være anledning til å behandle innsynskravene etter andre saklige prioriteringskriterier enn ren tidsprioritet.»

Ombudsmannen forstår klageren slik at klagen hit gjelder en rekke innsynskrav på forskjellige stadier av behandling hos departementet. I tillegg til det som følger ovenfor om behandlingen av innsynskrav, følger det av offentleglova § 31 andre ledd at dersom forvaltningen avslår et innsynskrav, skal forvaltningen gi en skriftlig begrunnelse for avslaget så snart som mulig og senest innen ti arbeidsdager etter at krav om begrunnelse er mottatt.

Det er i Mellombels forskrift om handtering av enkelte innsynskrav som blir fremja overfor kommisjonen som skal gå gjennom og trekkje lærdom frå styresmaktene si handtering av covid-19-utbrotet i Noreg (Koronakommisjonen) § 1 bestemt at Koronakommisjonen kan bestemme at innsynskrav i kommisjonens dokumenter som er oversendt fra andre organer som er omfattet av offentleglova, og som gjelder håndteringen av pandemien, skal behandles av organet som oversendte dem. Det er en påregnelig effekt at en slik løsning kan føre til betydelig merarbeid for avsenderorganene, slik som Helse- og omsorgsdepartementet, og må tas hensyn til i prioriteringene.

Ombudsmannen har stor forståelse for at Helse- og omsorgsdepartementet er i en presset situasjon på grunn av covid-19-pandemien, og at arbeidsmengden departementet har fått som følge av pandemien er uvanlig stor. Ombudsmannen viser også til departementets redegjørelse for den store økningen i antallet innsynssaker som departementet har hatt til behandling under pandemien så langt, og at departementet i denne situasjonen må foreta en prioritering som sikrer at også andre oppgaver ivaretas. En tidsbruk på mer enn tre måneder tilfredsstillende imidlertid ikke kravet om behandling uten ugrunnet opphold og er i strid med offentleglovas krav. Det er ikke gjort endringer i offentleglova som ledd i håndteringen av pandemien. For at innsynsøkeren skal kunne gjøre seg nytte av opplysningene, er det ofte nødvendig at innsyn gis raskt. Ved lang behandlingstid vil kravet lett miste aktualitet og relevans, i strid med hensynene bak loven. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende i svært samfunnsaktuelle saker, slik som forvaltningens håndtering av pandemien. Det er avgjørende for allmennhetens tillit til forvaltningen og bidrar til å motvirke en mulig mistanke om at forvaltningsorganet vanskeliggjør behandlingen av innsynsbegjæringer som kan avdekke kritikkverdige forhold, eller forhold offentligheten bør ha kjennskap til.

Ombudsmannen ber Helse- og omsorgsdepartementet merke seg ombudsmannens syn og sørge for at innsynssaker behandles innenfor offentleglovas rammer.

Ombudsmannen merker seg videre departementets brev til klager 11. januar 2021, der det fremgår at innsynssakene fortsatt ikke er ferdigbehandlet i departementet. Departementet har heller ikke angitt en ny forventet svartid. Dersom kravene ikke er ferdigbehandlet forutsetter ombudsmannen at dette gjøres umiddelbart. Ombudsmannen ber om å få en orientering når saken er ferdigbehandlet og klageren har fått svar.

Konklusjon

Ombudsmannen har forståelse for at den ekstraordinære arbeidsbelastningen i departementet som følge av pandemien også kan føre til forsinkelser ved behandling av innsynssaker. Ombudsmannen er likevel kommet til at departementets saksbehandlingstid i denne saken var for lang og i strid med lovens krav. Krav om innsyn og klager i innsynssaker skal etter offentleglova avgjøres uten ugrunnet opphold. Forvaltningsorganer skal også på forespørsel gi en nærmere begrunnelse for et avslag så raskt som mulig og senest innen ti dager. Det er ikke gjort endringer i offentleglova som følge av pandemien.

20.1.2021 (2020/4824)