

Avsluttende brev om sen behandling av klagesak

26.1.2021 (2020/4920)

Ombudsmannen viser til tidligere korrespondanse, sist Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev 11. januar 2021.

Sakens bakgrunn

A klaget i mars 2017 til Finnmarkseiendommen (FeFo) over innskrenkninger i adgangen til kjøp av fiskekort i Vestre Jakobselv for personer med fast bostedsadresse utenfor Finnmark. FeFo fattet først vedtak i saken 24. april 2018. A påklaget vedtaket 11. mai 2018. FeFo fant ikke grunn til å endre vedtaket, og sendte 21. juni 2018 saken til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for klagebehandling.

A tok 5. november 2018 kontakt med departementet for å høre om klagesaken var mottatt. Departementet sendte 12. november 2018 et foreløpig svar. Det ble opplyst at saken var under behandling, at saken reiste en rekke problemstillinger, og at det derfor ville ta noe tid før A fikk et svar.

I brev 22. februar 2019 om avslag på utsatt iverksetting, opplyste departementet at det kunne ta noen måneder før selve klagesaksavgjørelsen forelå. A fikk 31. mai 2019 tilsendt en ny orientering, der det fremgikk at svar i saken kunne ventes i september 2019. Departementet beklaget den lange saksbehandlingstiden, og skrev at den skyldtes «sakens omfang og kompleksitet, andre restanser og sommerferieavvikling». A fikk 1. november 2019 tilsendt enda en ny orientering, der det fremgikk at svar i saken kunne ventes innen utgangen av året. Departementet beklaget utsettelsen, som skyldtes «sakens omfang og kompleksitet og andre restanser». A mottok ikke noe svar innen utgangen av 2019. På nyåret 2020 tok han derfor kontakt med departementet per telefon. Han skal da ha fått opplyst at vedtaket var rett rundt hjørnet. Det samme skal ha blitt opplyst i telefonsamtale i april 2020, etter at A tok kontakt for å høre om status i saken.

Da A 24. november 2020 klagde til ombudsmannen over sen klagesaksbehandling hadde han ennå ikke mottatt svar i klagesaken. Han hadde heller ikke mottatt ny orientering fra departementet om når klagesaken kunne forventes ferdigbehandlet.

Våre undersøkelser

I brev 8. desember 2020 til Kommunal- og moderniseringsdepartementet spurte vi hvorfor klagen 11. mai 2018 ennå ikke var ferdigbehandlet, hva som var status i klagesaken og når A kunne forvente å få et svar. Departementet ble videre bedt om å svare på om saksbehandlingen kunne anses å være i tråd med forvaltningsloven § 11a og de ulovfestede kravene til god

forvaltningsskikk. Vi spurte også hva som var årsaken til at det ikke var sendt ut foreløpig svar tidligere, og hvorfor A ikke hadde fått noen skriftlige orienteringer siden 1. november 2019. Endelig ba vi opplyst om tidsbruken i og håndteringen av denne saken, var representativ for departementets behandling av lignende saker.

I svarbrevet 16. desember 2020 opplyste departementet at det hadde blitt fattet vedtak i klagesaken 10. desember 2020. Den lange saksbehandlingstiden skyldtes for det første at saken hadde vært omfattende og kompleks. Herunder hadde det vært vanskelig og tidkrevende å få oversikt over faktum, og det hadde vært nødvendig med flere runder med spørsmål og avklaringer med FeFo. Øvrige årsaker var bl.a. stor saksmengde, flere sykmeldinger, og – i siste fase – utfordringer knyttet til covid-19. Et sammenfall av flere omstendigheter hadde således medført at fremdriften ikke ble god nok, på ulike stadier i saksbehandlingen. Departementet var ikke fornøyd med tidsbruken, og skrev at de hadde tatt lærdom av det som hadde skjedd. Departementet erkjente også at A skulle fått bedre informasjon om klagebehandlingen, både innledningsvis og underveis.

Departementet opplyste at behandlingen av klager over avgjørelser fra FeFo normalt tok om lag 12 måneder, avhengig av sakens kompleksitet. Departementet mottok få slike klager, men de som kom var normalt arbeidskrevende. Dette krevde en omrokking av ressurser for en periode. Normalt fikk departementet dette til slik at svar kunne gis etter ca. 12 måneder, men det hadde dessverre ikke gått i dette tilfellet. Til spørsmålet om As sak var representativ for håndteringen av lignende saker, svarte departementet at klager på praktisering av tilskuddsordninger for nasjonale minoriteter ble behandlet raskt, og normalt innen et par måneder. Departementet beklaget avslutningsvis tidsbruken, og skrev at det ville gjøres tiltak for å unngå en tilsvarende lang behandlingstid i kommende saker.

A kom med merknader, og trakk bl.a. frem at mye av tidsbruken fremsto som ren «liggetid». En klagesaksbehandlingstid på normalt ca. 12 måneder var uansett for lenge. I saker om jakt og fiske skjedde det gjerne endringer før hver sesong, slik at det som var gjenstand for klagebehandling ofte ikke lenger var aktuelt når vedtaket endelig forelå. Dette sett i sammenheng med at det «aldri» ble gitt utsatt iverksetting, kunne – ifølge A – gjøre klageadgangen illusorisk. I denne saken hadde f.eks. innskrenkningene i adgangen til fiske ble endret minst to ganger etter at klagen ble oversendt departementet.

I brev 11. januar 2021 hit gjentok departementet at klager over FeFos avgjørelser etter finnmarksloven § 27 gjerne var kompliserte og arbeidskrevende. Klagene kunne likevel normalt avgjøres innen 12 måneder.

Ombudsmannens syn på saken

Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at forvaltningen skal forberede og avgjøre en sak «uten ugrunnet opphold». Bestemmelsen stiller krav både til saksbehandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen». Vilkåret «uten ugrunnet opphold» er

skjønnsmessig, og det nærmere innholdet vil kunne variere etter bl.a. sakens art og omfang, samt arbeidsbelastningen og disponible ressurser i vedkommende forvaltningsorgan. De øvrige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, bl.a. kravet til en forsvarlig opplysning av klagesaken, jf. § 33 femte ledd, vil kunne begrunne en lengre saksbehandlingstid i kompliserte, arbeidskrevende og prinsipielle saker enn i enklere saker.

Dersom det må ventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal forvaltningen «snarest mulig» gi et foreløpig svar, jf. § 11 a andre ledd. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal forvaltningen gi et foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt, jf. bestemmelsens tredje ledd. Dette gjelder også behandlingen av klagesaker. Videre følger det av de ulovfestede kravene til god forvaltningsskikk at forvaltningen skal sende en forsinkelsesmelding dersom saken ikke blir behandlet innen den tiden som er angitt i det foreløpige svaret, eller i senere orienteringer.

Klagen 11. mai 2018 ble først avgjort av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 10. desember 2020. Dette utgjør en klagesaksbehandlingstid på over 2 år og 7 måneder. Fra departementet mottok klagesaken til klagen ble avgjort tok det nesten 2 år og 6 måneder. Forut for dette hadde A ventet over ett år på førsteinstansens avgjørelse i saken.

Departementet synes å erkjenne at klagesaksbehandlingstiden ikke har vært i samsvar med kravet i forvaltningsloven § 11 a om behandling «uten ugrunnet opphold», og har beklaget tidsbruken. Ombudsmannen er enig i at saksbehandlingstiden har vært for lang. Selv i kompliserte og prinsipielle klagesaker, må det kunne forventes at klageinstansen tar stilling til klagen vesentlig raskere enn i denne saken. Stor saksmengde, uforutsette sykmeldinger mv. kan etter omstendighetene være en saklig grunn til at behandlingen av en sak blir forsinket. Forutsetningen er imidlertid at forvaltningsorganet foretar en forsvarlig prioritering av saker, og at ingen saker blir liggende ubehandlet uten rimelig grunn. Departementet har i denne saken erkjent at fremdriften ikke har vært god nok, på ulike stadier i saksbehandlingen. Det synes således klart at deler av tidsbruken ikke har hatt saklige grunner for seg. Ombudsmannen har merket seg at departementet har tatt lærdom av saken, og at departementet nå vil gjøre tiltak for å hindre en tilsvarende lang behandlingstid i kommende saker. Ombudsmannen forutsetter at dette følges opp.

Når forvaltningens saksbehandling trekker ut i tid, er det viktig at borgeren blir holdt orientert om status i saken, herunder mottar reell og dekkende informasjon om årsaken til forsinkelsen og når svar kan ventes. I motsatt fall vil den enkeltes tillitt til forvaltningen kunne svekkes. Det er viktig at borgerne kan være trygge på at deres sak ikke blir liggende ubehandlet uten saklig grunn, og at forvaltningen ved forsinkelser som skyldes stor arbeidsmengde, manglende ressurser mv. prioriterer sakene i en forsvarlig rekkefølge.

I denne saken ble det først sendt ut et foreløpig svar ca. seks måneder etter at klagen ble fremsatt, ca. fem måneder etter at klagesaken var sendt til departementet, og først etter at A hadde kontaktet departementet og spurt om klagesaken var mottatt. En slik saksbehandling er ikke i overensstemmelse med kravene i forvaltningsloven § 11 a. Selv om departementet har sendt ut

enkelte meldinger om forsinkelser, har A ikke blitt tilstrekkelig orientert under sakens gang. Én av forsinkelsesmeldingene ble først sendt flere uker etter at A var lovet et svar. Videre mottok han ingen skriftlige orienteringer fra departementet i tidsrommet 1. november 2019 til 10. desember 2020. Dette til tross for at departementet i november 2019 lovet en avgjørelse innen utgangen av året, og på nyåret 2020 og i april 2020 (etter purring) muntlig opplyste at avgjørelsen var rett rundt hjørnet. Behandlingen er ikke i samsvar med de ulovfestede kravene til god forvaltningsskikk.

Ombudsmannen forstår svaret hit slik at departementet har tatt lærdom også av denne delen av saken. Dersom As er representativ for departementets praksis med utsendelse av foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger i klagesaker, forutsetter ombudsmannen at departementet tar grep for å sikre at praksisen samsvarer med forvaltningsloven § 11 a og de ulovfestede kravene til god forvaltningsskikk.

Departementets svar i brevene 16. desember 2020 og 11. januar 2021 hit kan trekke i retning av at departementet mener at en saksbehandlingstid på ca. ett år for klagesaker etter finnmarksloven § 27, er forventelig og forsvarlig. Ombudsmannen vil bemerke at en normal klagesaksbehandlingstid på rundt ett år i saker av en bestemt sakstype er lenge, selv i kompliserte og arbeidskrevende saker. Bestemmelsen i forvaltningsloven § 11a første ledd retter seg ikke bare mot den tiden forvaltningen ikke arbeider aktivt med saken, men også mot omfattende eller unødvendig grundig saksbehandling, jf. NOU 2019: 5 s. 189. Ved vurderingen av hvor lang saksbehandlingstid forvaltningen kan tillate seg, må det dessuten sees hen til sakens viktighet, både for den berørte og for samfunnet. Hensynet til den private partens rettssikkerhet tilsier at det går en grense for hva som kan anses som en forsvarlig saksbehandlingstid. Som påpekt av A, vil en saksbehandlingstid på normalt ett år i saker av denne typen kunne medføre at klageretten blir illusorisk. Særlig gjelder dette dersom forvaltningen regelmessig ikke innvilger anmodninger om utsatt iverksetting. Det er det enkelte forvaltningsorgans ansvar å organisere virksomheten på en slik måte at reglene om saksbehandlingstid i forvaltningsloven § 11 a overholdes og at klageretten er reell. Ombudsmannen forutsetter at dette gjøres.

26.1.2021 (2020/4920)