

# Eget tiltak – Politidirektoratets saksbehandlingstid i innsynssaker

13.12.2021 (2021/4778)

Sivilombudet har på generelt grunnlag og av eget tiltak undersøkt Politidirektoratets saksbehandlingstid i innsynssaker og ved klagebehandling av innsynssaker. Undersøkelsen har avdekket at direktoratet har hatt en praksis med å la være å behandle innsynskrav etter to måneder med mindre den som har bedt om innsyn purrer på svar fra direktoratet.

Etter ombudets syn er saksbehandlingstiden hos Politidirektoratet ikke i tråd med kravene om at innsynskrav og innsynsklager skal avgjøres «utan ugrunna opphold», jf. offentleglova § 29 første ledd og § 32 tredje ledd. Politidirektoratet har erkjent dette og iverksatt en rekke tiltak. Ombudet vil følge med på effekten av disse tiltakene.

Politidirektoratets praksis med å ikke behandle innsynskrav etter to måneder med mindre den som har bedt om innsyn klaget til direktoratet hadde ikke hjemmel i offentleglova. Praksisen ble stanset 1. desember 2021. Ombudet ber om at direktoratet forhører seg med avsenderne av disse ubehandlede innsynskravene for å få klarhet i om de fortsatt ønsker at innsynsbegjæringene skal behandles, og behandler de innsynskravene som fortsatt ønskes behandlet.

## Sakens bakgrunn

Ombudet har høsten 2021 mottatt et økt antall klager over Politidirektoratets lange saksbehandlingstid og manglende svar på innsynskrav og innsynsklager. Antallet klager til ombudet, ombudets undersøkelse i en konkret sak og foreløpige undersøkelser i elnnsyn tydet på at direktoratet hadde store restanser på innsynsområdet.

På denne bakgrunn fant ombudet grunn til å undersøke på generelt grunnlag og av eget tiltak, direktoratets saksbehandlingstid ved krav om innsyn og ved klagebehandling av innsynssaker. Det følger av sivilombudsloven § 15 at ombudet kan ta opp saker av eget tiltak.

## Våre undersøkelser

Vi tok saken opp med Politidirektoratet i brev 9. november 2021. Direktoratet ble bedt om å redegjøre for hvor mange innsynskrav og innsynsklager som ligger ubehandlet, hvor lenge disse har ligget ubehandlet, og hva som er gjennomsnittlig saksbehandlingstid for behandlede innsynskrav og innsynsklager. Vi ba også direktoratet svare på om direktoratet oppfyller offentliglovas saksbehandlingsfrister. Sist ba vi direktoratet redegjøre for om det er iverksatt tiltak for å få ned restansene.

I brev 1. desember 2021 svarte direktoratet at de ser at de ikke har overholdt offentliglovas frister for behandling av innsynskrav og innsynsklager, og beklaget dette.

Direktoratet skrev at de mottar innsynskrav og innsynsklager både via elnnsyn, e-post, telefon m.m. Fra 1. januar 2020 og til 1. desember 2021 mottok direktoratet 13 932 innsynskrav via elnnsyn. I tillegg anslår direktoratet at de mottok omtrent 400 innsynskrav via andre kanaler i perioden 1. januar 2021 til 1. desember 2021. Direktoratet anslår at de i perioden 1. januar 2020 til 1. desember 2021 mottok omtrent 130 klager over avslag på innsyn, hvilket omfatter saker der direktoratet er førsteinstans og klageinstans. For å få komplette oversikter måtte direktoratet foreta manuelle undersøkelser, og ombudet kunne be om dette dersom det var ønskelig.

På spørsmålet om restanser svarte direktoratet at det per 1. desember 2021 var 112 innsynskrav innkommet via elnnsyn som var ubehandlet, og at fristen om behandling innen tre virkedager var oversittet for 73 av disse. Ingen av disse var eldre enn to måneder. Informasjon om restanser for innsynskrav mottatt via andre kanaler ble ikke gitt.

Av de 13 832 innsynskravene som var innkommet via elnnsyn mellom 1. januar 2020 og 1. desember 2021 ble 2 714 innsynskrav gitt status «utgått» på grunn av oversittet frist, hvilket ble gjort systematisk når innsynskravet var ubehandlet etter to måneder. Innsynskrav satt i status «utgått» ble ikke behandlet med mindre den som hadde bedt om innsyn sendte en påminnelse eller klage. Direktoratet opplyste i en tilføyelse 3. desember 2021 at denne praksisen er opphevet fra 1. desember 2021.

Direktoratet kunne ikke med enkle kommandoer uthente samlede oversikter for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for innsynskrav og innsynsklager, men dersom ombudet ønsket slike oversikter kunne dette utarbeides manuelt.

Til slutt opplyste direktoratet at de har iverksatt flere tiltak for å få ned restansene og saksbehandlingstiden. Dette inkluderer forsterket innsats og prioritering av innsynssaker, rutiner for påminnelser til saksbehandler, kurs, veiledere, opplæringsmateriell, retningslinjer og maler. I tillegg ser direktoratet på mulighetene for bruk av metadata for bedre merking av sakstyper i saksbehandlingssystemet. I tilleggsbrevet 3. desember 2021 opplyste direktoratet at de også har iverksatt ukentlig restansekontroll, at rutinen med å sette innsynskrav med status «utgått» etter to måneder er opphevet, og at direktoratet er i gang med å etablere rutiner for bedre registrering av innsynskrav som ikke kommer via elnnsyn.

## Sivilombudets syn på saken

Etter offentleglova § 29 første ledd annet punktum skal et innsynskrav avgjøres «utan ugrunna opphald». I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 151 står det at «[d]ette vil seie så snart som praktisk mogeleg». Sivilombudet har i en rekke tidligere uttalelser lagt til grunn at de fleste innsynskrav bør kunne behandles innen én til tre arbeidsdager, men at det i enkelte tilfeller kan ta lengre tid. Av NOU 2003: 30 side 219-220 fremgår det at en saksbehandlingstid som overstiger åtte virkedager, normalt vil måtte regnes som uakseptabel lang. Ombudet uttalte følgende om saksbehandlingsfristen i uttalelse 27. november 2015 (SOM-2015-2459):

«Det følger 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. 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».

Også klager på innsynsavslag skal forberedes og «avgjerast utan ugrunna opphald», jf. offentleglova § 32 tredje ledd. Behandlingen av en klagesak vil ofte ta noe lengre tid enn behandling i førsteinstansen, blant annet fordi det stilles strengere krav til klageinstansens begrunnelse. Ombudet har i flere saker uttalt at hensynet til innsynsreglenes effektivitet og formålet bak offentlighetsprinsippet tilsier hurtighet på alle trinn ved behandlingen av innsynssakene. I uttalelse inntatt i ombudets årsmelding for 2008 (SOMB-2008-7), la ombudet til grunn 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. De strenge kravene til saksbehandlingstid i innsynssaker innebærer at klageinstansen må prioritere behandling av innsynsklager. Siden saksforberedelsen allerede har funnet sted i førsteinstansen, skal det mye til å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker, jf. bl.a. ombudets uttalelse 25. august 2015 (SOM-2015-949).

Hva som vil utgjøre et «grunnet» opphold i saksbehandlingen må vurderes konkret etter både § 29 første ledd og § 32 tredje ledd, og vil variere fra sak til sak. Sentrale momenter er først og

fremst egenskaper ved den enkelte innsynssak, for eksempel sakens karakter og omfang eller at saken reiser prinsipielle eller vanskelige spørsmål.

Politidirektoratet har erkjent og beklaget at offentleglovas frister for behandling av innsynskrav og innsynsklager ikke er overholdt. Noen forklaring på dette har direktoratet ikke gitt. Uavhengig av hva grunnen til dette er, fremstår det for ombudet klart at direktoratet i 2021 ikke har dimensjonert virksomheten slik at direktoratet har satt av tilstrekkelig ressurser til å håndtere innsynssakene i tråd med offentleglovas krav.

Ombudet bemerker at eventuelle ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte eller økt saksantall, ikke generelt gir grunnlag for å godta lengre saksbehandlingstid enn lovens krav, jf. uttalelsen inntatt i ombudets årsmelding for 2008 (SOMB-2008-7). Dette gjelder i alle fall der det ikke er snakk om uforutsette og helt kortvarige perioder, jf. ombudets uttalelse 6. november 2020 (SOM-2020-2098) og Lovavdelingens uttalelse 18. september 2017 (JDLOV-2017-5307). Det påligger direktoratet å sørge for å organisere seg på en slik måte, og eventuelt tilføre andre ressurser, slik at innsynssakene blir behandlet i tråd med gjeldende krav til saksbehandlingstiden. I ombudets uttalelser 20. januar 2021 (SOM-2020-4857) og (SOM-2020-4824) fremgår det at en saksbehandlingstid på flere måneder for innsynskrav var i strid med offentleglovas krav selv om ombudet hadde forståelse for at henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet var i en presset situasjonen med en uvanlig stor arbeidsmengde grunnet covid-19-pandemien. Ombudet presiserte at det ikke er gjort endringer i offentleglova som følge av pandemien.

Undersøkelsen i saken har avdekket at direktoratet har hatt som en systematisk rutine å sette ubehandlede innsynskrav som «utgått» etter to måneder. Denne praksisen har ført til at 2 714 av 13 832 innsynskrav innkommet via eInnsyn mellom 1. januar 2020 og 1. desember 2021 er ubehandlet. Dette utgjør omtrent 20 % av innsynskravene innkommet via eInnsyn i perioden. Praksisen har medført at direktoratets tall for ubehandlede innsynskrav har vært kunstig lavt, ettersom de sakene som har vært markert som utgått ikke har vært tatt med i oversikten over ubehandlede innsynskrav. Ombudet kan ikke se at praksisen har hjemmel i offentleglova. Selv om direktoratet har opplyst om at praksisen er avsluttet fra 1. desember 2021 har den resultert i et høyt antall ubehandlede innsynskrav, og ombudet kan ikke se at det finnes hjemmel i offentleglova for å la disse forbli ubehandlet.

Undersøkelsen viser videre at Politidirektoratet ikke har oversikt over det totale antallet innkomne innsynskrav og innsynsklager, hvor mange av disse som er ubehandlet, eller hva som er gjennomsnittlig saksbehandlingstid for innsynskravene og innsynsklagene som er behandlet. Ombudet finner det ikke nødvendig å avvente ettersending av manuelle undersøkelser som ville kunne gi en bedre oversikt, slik direktoratet tilbød. At det kreves omfattende manuelle undersøkelser for å få tilstrekkelig oversikt over direktoratets innsynskrav er i seg selv bekymringsfullt. Den manglende oversikten kan antakelig ha vært en medvirkende årsak til at direktoratet ser ut til å ha avsatt for lite ressurser til å håndtere innsynskravene i tråd med offentleglovas frister.

Ombudet ser positivt på at direktoratet nå har iverksatt en rekke tiltak for å korte ned restansene som har oppstått, og for å skaffe bedre oversikt over innkomne innsynskrav og innsynsklager. Tiltakene fremstår egnet til å sette direktoratet i stand til å kunne overholde saksbehandlingsfristene i fremtiden. Ombudet kommer til følge med på effekten av disse tiltakene i direktoratets videre arbeid med innsynssaker.

I forbindelse med at Arkivverket planlegger tilsyn med Politidirektoratet i 2022 finner ombudet det hensiktsmessig å oversende denne uttalelsen til Arkivverket til orientering.

## Konklusjon

Etter ombudets syn er saksbehandlingstiden hos Politidirektoratet ikke i tråd med kravene om at innsynskrav og innsynsklager skal avgjøres «utan ugrunna opphold», jf. offentleglova § 29 første ledd og § 32 tredje ledd. Politidirektoratet har erkjent dette og iverksatt en rekke tiltak. Ombudet vil følge med på effekten av disse tiltakene.

Politidirektoratets praksis med å ikke behandle innsynskrav etter to måneder med mindre den som har bedt om innsyn klaget til direktoratet hadde ikke hjemmel i offentleglova. Praksisen ble stanset 1. desember 2021. Ombudet ber om at direktoratet forhører seg med avsenderne av disse ubehandlede innsynskravene for å få klarhet i om de fortsatt ønsker at innsynsbegjæringene skal behandles, og behandler de innsynskravene som fortsatt ønskes behandlet.

Ombudet ber om en utfyllende oversikt over restanser for innsynskrav og innsynsklager, utfyllende informasjon om gjennomsnittlig saksbehandlingstid for begge kategorier, samt en tilbakemelding om hvordan direktoratet har fulgt opp konsekvensene av den uhjemlede praksisen og effekten av de iverksatte tiltakene innen 15. mars 2022.

13.12.2021 (2021/4778)