

Unnlatelse av å opplyse om saksbehandlers navn i innsynssaker

23.6.2022 (2022/1068)

Saken gjelder en praksis ved Statsministerens kontor om ikke å opplyse om hvem som er saksbehandler ved behandling av innsynskrav. En journalist ba Statsministerens kontor, i forbindelse med behandlingen av et innsynskrav, om å få opplyst hvem som var saksbehandler i saken. Alle e-postene fra Statsministerens kontor var kun signert med «Med vennlig hilsen Statsministerens kontor, postmottak».

Statsministerens kontor svarte journalisten at deres praksis var ikke å opplyse om hvem som var saksbehandler i saken, men at navn på den ansvarlige avdelingsdirektøren kunne oppgis på forespørsel.

Ombudet er kommet til at det følger av god forvaltningsskikk, og forutsetningsvis av habilitetsreglene i forvaltningsloven, at en part skal få kjennskap til hvem som har behandlet saken. Statsministerens kontor sin generelle praksis om ikke å opplyse om navnet på saksbehandler i innsynssaker, er etter ombudets syn i strid med god forvaltningsskikk.

Statsministerens kontor bes på denne bakgrunn om å endre sin praksis for signering av innsynsavgjørelser slik at saksbehandlers navn rutinemessig opplyses om i svaret på innsynskravet.

Sakens bakgrunn

Journalist A i Aftenposten ba 21. desember 2021 om innsyn i ulike dokumenter hos Statsministerens kontor. I e-post 4. januar 2022 svarte Statsministerens kontor på innsynskravet. E-posten var sendt fra Postmottak@smk.dep.no og avslutningsvis fremgikk det «Med vennlig hilsen Statsministerens kontor, postmottak». Det fremgikk ikke av e-posten hvem som hadde behandlet saken eller skrevet e-posten. I svar på journalistens forespørsel om å få opplyst navn på saksbehandleren, skrev Statsministerens kontor at det er vanlig praksis ved Statsministerens kontor å besvare innsynskrav fra postmottaket, og at de ikke oppgir saksbehandlerens navn. Videre opplyste Statsministerens kontor at de kan oppgi navn på ansvarlig for avgjørelsen ved forespørsel. Navn på ansvarlig avdelingsdirektør ble deretter oppgitt.

Journalisten (heretter klageren) klaget deretter saken inn for ombudet.

Våre undersøkelser

I brev 3. mars 2022 ble Statsministerens kontor bedt om å redegjøre nærmere for praksisen om ikke å opplyse om hvem som er saksbehandler i innsynssaker. Statsministerens kontor ble herunder spurt om hva som er årsaken til at navn på saksbehandler ikke opplyses, verken av eget tiltak eller når noen eksplisitt etterspør informasjonen. Statsministerens kontor ble også bedt om å forklare hvorfor det er behov for å skjerme saksbehandlerens navn i slike saker. Videre ble Statsministerens kontor bedt om å redegjøre for hvilke hensyn som taler for å opplyse om saksbehandlers navn i innsynssaker, og hvordan de ivaretar disse hensynene. Til sist ble Statsministerens kontor bedt om å svare på om praksisen de følger er i tråd med god forvaltningsskikk.

Statsministerens kontor svarte i brev 24. mars 2022 at det ikke gjelder noe lovfestet krav om at brev eller vedtak skal signeres av saksbehandler. Videre skrev Statsministerens kontor at det vil kreve en manuell tilleggsbehandling som vil forsinke saksbehandlingsprosessen dersom det skal oppgis navn på saksbehandler. Statsministerens kontor mente også at det vil kunne få negative konsekvenser om navnet på en medarbeider som håndterer et innsynskrav, blir offentlig, for eksempel ved at media vil kunne forsøke å rette sine spørsmål direkte til denne personen. Videre skrev Statsministerens kontor at den enkelte medarbeider kan risikere å bli hengt ut offentlig dersom innsynskravet ikke etterkommes. Når det gjaldt hensyn som taler for å opplyse om saksbehandlerens navn, svarte Statsministerens kontor at spørsmålet om den enkelte medarbeiders habilitet kan tilsi at navnet opplyses, men at dette fremsto som en lite aktuell problemstilling i innsynssaker. Avslutningsvis svarte Statsministerens kontor at deres praksis med å opplyse om navn på den ansvarlige for avgjørelsen ved forespørsel, ivaretar de relevante hensyn og er i tråd med god forvaltningsskikk.

Både klageren og Statsministerens kontor kom deretter med merknader til saken.

Sivilombudets syn på saken

Verken offentleglova eller forvaltningsloven regulerer spørsmålet om navn på saksbehandler i innsynssaker må oppgis. Spørsmålet om det foreligger en plikt til å opplyse om saksbehandlers navn i innsynssaker må derfor løses ut fra alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Det følger av sivilombudsloven § 12 første ledd bokstav a at Sivilombudet kan innta standpunkt om at forvaltningen har opptrådt i strid med god forvaltningsskikk.

Sivilombudet har i tidligere saker med lignende problemstilling, uttalt at det følger av god forvaltningsskikk at vedtak og andre brev signeres av saksbehandleren. I saken inntatt i ombudets årsmelding for 1995 (SOM-1995-5), uttalte ombudet at god forvaltningsskikk tilsier at brev fra forvaltningen normalt er undertegnet av en ansvarlig person, og at det eventuelt også opplyses om hvem som er saksbehandler. Ombudet fant ikke å kunne kritisere Statens lånekasses praksis med ikke å oppgi saksbehandlerens navn, når sakene var behandlet rent maskinelt. Uttalelsen 27. november 2017 (SOM-2017-1135), gjaldt blant annet UDI, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Skattedirektoratet, direktorater som alle tre i stor grad utfører masseforvaltning. Ombudet uttalte at «god forvaltningsskikk [tilsier] at det fremgår hvem som har fattet vedtak eller skrevet brev». Konklusjonen var at det følger både av god forvaltningsskikk og forutsetningsvis av forvaltningslovens regler om habilitet, at en part skal få kjennskap til hvem som har behandlet saken. I noen situasjoner tilsier unntaksvis hensynet til den ansatte saksbehandler at innsyn likevel ikke gis.

Statsministerens kontor har i svaret hit vist til at avgjørelser i innsynssaker ikke er å anse som enkeltvedtak, og at hensynene bak krav om identifisering av saksbehandler ikke gjør seg gjeldene i like stor grad i innsynssaker. I forarbeidene til offentleglova 2006, Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) pkt. 12.4.7, med videre henvisning til NOU 2003:30 «Ny offentlighetslov», pkt. 19.2.1.1, er det forutsatt at innsynsavgjørelser ikke er å anse som enkeltvedtak. Standpunktet synes ikke å være drøftet nærmere.

I juridisk teori har spørsmålet blitt ansett som tvilsomt, også etter offentlighetsloven 1970. Avgjørelser etter offentleglova synes å oppfylle alle vilkårene for å anses som et enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a, men offentleglova regulerer særskilt de fleste spørsmål der det har betydning om avgjørelsen er et enkeltvedtak. Spørsmålet har derfor i praksis liten betydning. Da det heller ikke anses å være avgjørende i saken her går ombudet ikke videre inn på spørsmålet.

De uskrevne kravene til å opptre i samsvar med god forvaltningsskikk, gjelder også ved behandling av saker etter offentleglova. Ombudets tidligere uttalelse viser til både vedtak og brev, og kan ikke forstås som avgrenset til saker om enkeltvedtak, slik Statsministerens kontor har anført.

I NOU 2019:5 pkt. 23.1.4 om «Ny forvaltningslov» fremgår det at utvalget var enige om at det klare utgangspunktet bør være at saksbehandlerens navn oppgis, med mindre tungtveiende hensyn tilsier noe annet. Forvaltningen bør ikke fremstå som en anonym og upersonlig størrelse. Videre fremgår det at det å oppgi navn kan gi parten informasjon om hvem som kan kontaktes ved spørsmål, og at kjennskap til hvem som har behandlet saken, i tillegg vil være en forutsetning for at parten kan reagere og reise inhabilitetsinnsigelse mot saksbehandler. Etter

ombudets syn, gir dette uttrykk for generelle hensyn som også gjør seg gjeldende ved saksbehandling etter offentleglova.

Statsministerens kontor har i svaret hit vist til at å oppgi navn på saksbehandleren vil kunne medføre negative konsekvenser for vedkommende, for eksempel i form av mediehenvelser eller offentlig uthenging. Ombudet kan likevel ikke se at konsekvensene som Statsministerens kontor har vist til, kan begrunne en generell praksis om ikke å opplyse om saksbehandlerens navn. Innsyn fremstår ikke som et saksfelt hvor saksbehandlere er særlig utsatt for press, trusler eller annen utilbørlig eller straffbar atferd. Statsministerens kontor har heller ikke underbygget at dette er et utbredt problem i innsynssakene de behandler. I enkelte saker kan konkrete omstendigheter tale for å skjerme saksbehandlerens navn, men en generell praksis om ikke å oppgi hvem som er saksbehandler, synes ikke godt begrunnet. At saksbehandleren kan bli kontaktet av den som har bedt om innsyn kan i alminnelighet ikke anses som negativt eller problematisk. Saksbehandlerne er offentlig ansatte, og må også i utgangspunktet tåle at måten arbeidet med behandling av innsynskrav utføres på, er offentlig informasjon.

Åpenhet, tillit og kontroll fra allmennheten er viktige hensyn for norsk forvaltning. Å opplyse om hvem som behandler saker i forvaltningen gir legitimitet og kan bidra til ansvarliggjøring av saksbehandler og beslutningstaker. Ombudet kan ikke se at det er vektige hensyn som taler for at innsynssaker på dette punktet skal behandles på en annen måte enn andre saker som behandles i forvaltningen.

Manglende identifisering av saksbehandler reiser også spørsmål knyttet til kontroll av habilitet. Statsministerens kontor har i svaret hit gitt uttrykk for spørsmålet om saksbehandlerens habilitet er en lite aktuell problemstilling i innsynssaker, og at det i kontorets virksomhet aldri har vært problemer knyttet til medarbeidernes habilitet i innsynssaker. Videre har Statsministerens kontor vist til at dersom det mot formodning skulle oppstå habilitetsspørsmål i en innsynssak, vil det på vanlig måte bli vurdert av den enkelte og om nødvendig løftes oppover i linjen i tråd med forvaltningslovens system og krav.

Ombudet er enig i at det sjelden oppstår habilitetskonflikter i tilknytning til innsynssaker. Det betyr imidlertid ikke at det er usannsynlig eller irrelevant med habilitetsvurderinger i innsynssaker. For å kunne reise habilitetsinnsigelser, er det nødvendig med kunnskap om hvem som er saksbehandler i saken. Det gjelder uavhengig av at den enkelte tjenestemann selv må vurdere sin habilitet, eller at det er en overordnet leder som uansett står ansvarlig for avgjørelsen som tas. Etter ombudets syn taler også habilitetsreglene i forvaltningsloven for at det bør opplyses om hvem som har behandlet innsynskravet.

Ombudet har merket seg at Statsministerens kontor hvert år besvarer et stort antall innsynskrav. Omfanget av merarbeidet som vil oppstå ved å ha en rutine for å tilkjenne navnet på vedkommende saksbehandler som har håndtert innsynskravet, fremstår som usikkert. Ombudet har vanskelig for å se at arbeidsmengden er et tungtveiende argument når de hensyn som taler for og mot rutinemessig å opplyse om saksbehandlers navn, skal avveies. Det er i alle fall ikke en situasjon som er sammenlignbar med det unntaket som måtte gjelde for Statens lånekasses maskinelt behandlede saker omtalt i uttalelsen SOM-1995-5 ovenfor.

Konklusjon

Ombudet er kommet til at det følger av god forvaltningsskikk, og forutsetningsvis av habilitetsreglene i forvaltningsloven, at en part skal få kjennskap til hvem som har behandlet saken. Statsministerens kontor sin generelle praksis om ikke å opplyse om navnet på saksbehandler i innsynssaker er etter ombudets syn i strid med god forvaltningsskikk.

Statsministerens kontor bes på denne bakgrunn om å endre sin praksis for signering av innsynsavgjørelser slik at saksbehandlers navn rutinemessig opplyses om i svaret på innsynskravet. Statsministerens kontor bes også om å informere klageren i denne saken om hvem som var saksbehandler i hans sak.

23.6.2022 (2022/1068)