

Saksbehandlingstiden i saker etter åpenhetsloven

11.5.2023 (2023/379)

Sivilombudet har av eget tiltak og på generelt grunnlag undersøkt saksbehandlingstiden hos Forbrukertilsynet i saker etter åpenhetsloven.

Sivilombudet er enig med Forbrukertilsynet i at forvaltningsloven § 11 a om behandlingstid og foreløpig svar gjelder for tilsynets behandling av sakene. Ombudet mener det er riktig at klagerne holdes orientert om videre fremdrift etter at saken tas opp til nærmere behandling, selv om klagerne ikke regnes som parter i saken mot den innklagede virksomheten.

Ombudet har ingen rettslige innvendinger mot Forbrukertilsynets saksbehandlingstid fra en klage er mottatt til det er fattet en avgjørelse om saken skal behandles eller ei. Ombudet vil gjennom behandling av klager følge med på tilsynets saksbehandlingstid fra det er besluttet at en sak skal tas under nærmere behandling til resultatet av behandlingen foreligger.

Sakens bakgrunn

- 1) Åpenhetsloven trådte i kraft 1. juli 2022 og skal blant annet sikre allmennheten tilgang til informasjon om håndtering av menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i produksjon av varer og levering av tjenester, jf. lovens § 1. Krav om

informasjon rettes til virksomheten en ønsker informasjon fra. Om en får avslag på informasjonskravet, kan en kreve en nærmere begrunnelse for avslaget. Saksbehandlingstiden for virksomhetene er regulert i åpenhetsloven § 7.

Forbrukertilsynet fører tilsyn og kan på bakgrunn av klager og tips, eller av eget tiltak igangsette undersøkelser. I åpenhetsloven er det ikke gitt uttrykkelige regler om saksbehandlingstiden for Forbrukertilsynet.

- 2) På bakgrunn av medieoppslag og en konkret klage fra en journalist som hadde brakt en klage på avslag på et informasjonskrav inn for Forbrukertilsynet, fant vi grunn til å undersøke saksbehandlingstiden hos Forbrukertilsynet.

Våre undersøkelser

- 3) I brev 7. februar 2023 stilte vi spørsmål om hvilke regler som gjelder for saksbehandlingstiden og hvilke rutiner som er utarbeidet blant annet for prioritering av saker. Videre stilte vi spørsmål om gjennomsnittlig saksbehandlingstid av mottatte klager, hva som er grunnen til eventuelle forsinkelser i saksbehandlingstiden og rutiner for å sende foreløpig melding og orientering om fremdrift. I brev 2. mars 2023 stilte vi noen oppfølgingsspørsmål for å få utdypet de svarene Forbrukertilsynet hadde gitt til vår første undersøkelse.
- 4) Forbrukertilsynet ga en redegjørelse i brevene 24. februar og 22. mars 2023. Generelt informerte tilsynet om sitt arbeid med åpenhetsloven, herunder arbeid med informasjon, veiledning og behandling av enkeltsaker.
- 5) Tilsynet svarte at saksbehandlingstiden for saker etter åpenhetsloven reguleres av forvaltningsloven § 11 a og at tilsynet har utarbeidet interne retningslinjer for behandling av sakene. I rutinene fremgår det at det som hovedregel skal fattes avgjørelse om saken skal avvises eller ei innen tre uker fra saken er mottatt.
- 5) Per 24. februar 2023 hadde Forbrukertilsynet mottatt ti klager etter åpenhetsloven og den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for avgjørelse om saken skal avvises eller ei var på to til tre uker. For to klager som var mottatt i perioden 24. februar til 22. mars 2023, var behandlingstiden på under 2 uker. Det ble videre redegjort for hvordan

gjennomsnittlig saksbehandlingstid var beregnet og det ble opplyst at behandlingstiden for den konkrete saken som lå til grunn for ombudets undersøkelse også hadde vært innenfor målsettingen om to til tre uker behandlingstid.

- 7) Forbrukertilsynet forklarte formuleringen i det standardiserte foreløpige svaret der det står at klager vil bli orientert dersom tilsynet tar opp en sak med firmaet som er innklaget, «enten i løpet av den nærmeste måneden eller på et senere tidspunkt». Formuleringen «på et senere tidspunkt» knyttet seg til at Forbrukertilsynet også kan ta opp saker av eget initiativ, og at klager og andre henvendelser ligger til grunn for hvilke problemstillinger som prioriteres i slikt arbeid. Etter ombudets undersøkelse var det iverksatt endrede rutiner for utsendelse av foreløpig svar. I saker der det er fattet avgjørelse om å behandle saken, er det nå rutine å sende orientering om forventet saksbehandlingstid så snart det lar seg gjøre og senest innen én uke fra avgjørelsen ble tatt. Videre skal det sendes forsinkelsesmelding dersom tidligere opplyste frister utløper.
- 3) Det ble opplyst at Forbrukertilsynet har utarbeidet prioriteringskriterier både generelt for tilsynsavdelingen og spesifikt for arbeidet med åpenhetsloven. Dette innebærer at Forbrukertilsynet generelt prioriterer saker som har stor økonomisk, praktisk eller samfunnsmessig betydning. For saker etter åpenhetsloven skal Forbrukertilsynet prioritere saker som er «samfunnsaktuelle, bransjespesifikke, angår mange virksomheter, eller der [Forbrukertilsynet] ... har særlig stor mulighet for å øke virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og/eller anstendige arbeidsforhold og sikre allmennheten tilgang til informasjon om hvordan virksomhetene jobber med dette».
- 2) Forbrukertilsynet redegjorde også for behandlingstiden i etterkant av beslutningen om at en konkret sak skulle undergis nærmere behandling.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslige utgangspunkter

- 10) Det er i åpenhetsloven § 9 fastsatt at Forbrukertilsynet har tilsynsansvaret for etterlevelse av loven. Tilsyn gjøres av eget tiltak eller etter henvendelse fra andre. Det er i forarbeidene uttalt at det er «opp til Forbrukertilsynet å avgjøre hvilke saker det tar opp med virksomhetene» (Prop.150 L (2020-2021) Åpenhetsloven kapittel 9.4.3), slik at Forbrukertilsynet ikke er en ordinær klageinstans for de som har fått avslag på informasjonskrav. Avgjørelser om at en sak ikke skal prioriteres, kan imidlertid klages inn for Markedsrådet, jf. åpenhetsloven § 9 siste ledd jf. markedsføringsloven § 37 annet ledd. I forskrift om Forbrukertilsynets og Markedsrådets saksbehandling, som er gjort gjeldende for saker etter åpenhetsloven, er det ikke gitt særskilte regler om saksbehandlingstid, foreløpig svar eller forsinkelsesmeldinger.
- 11) Det følger av forskrift om Forbrukertilsynets og Markedsrådets saksbehandling § 2 at «[d]en som klager en sak inn for Forbrukertilsynet, regnes ikke som part etter forvaltningsloven i saken mellom den innklagede og Forbrukertilsynet», men at «[e]n klager skal underrettes om resultatet av henvendelsen.»
- 12) Forvaltningsloven har alminnelige regler om saksbehandlingen. Etter forvaltningsloven § 11 a første ledd skal forvaltningsorganet «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Videre er det bestemt i § 11 a andre ledd at det «snarest mulig» skal gis et foreløpig svar dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig tid før en henvendelse kan besvares». Det er bare når det «anses som åpenbart unødvendig» at foreløpig svar kan unnlates. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det etter forvaltningsloven § 11 a tredje ledd gis et foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Ombudet har tidligere lagt til grunn at det samme langt på vei gjelder i saker utenfor enkeltvedtakstilfellene. I en uttalelse 20. august 2018 (SOM-2018-1458) kom ombudet til at det fulgte av god forvaltningsskikk å sende foreløpig svar til en klager i en helsetilsynssak selv om en avgjørelse i en slik sak ikke nødvendigvis var et enkeltvedtak og klageren ikke formelt var part. God forvaltningsskikk tilsier at det sendes ut forsinkelsesmelding med ny forventet behandlingstid der den opprinnelige fristen oppgitt i det foreløpige svaret utløper, og at det også oppgis grunnen til at saken er forsinket, se eksempelvis den nevnte uttalelse 20. august 2018 (SOM-2018-1458).

2. Saksbehandlingstiden hos Forbrukertilsynet

- 13) Sivilombudet er enig med Forbrukertilsynet i at det er forvaltningslovens bestemmelser for saksbehandlingstid som gjelder for saker etter åpenhetsloven.
- 14) Ombudet har merket seg redegjørelsen for gjennomsnittlig saksbehandlingstid på to til tre uker fra en klage er mottatt til det er fattet en avgjørelse om saken skal tas opp til nærmere behandling eller ei. Denne saksbehandlingstiden er etter ombudets syn i tråd med forvaltningsloven.
- 15) Den som har brakt inn en sak for Forbrukertilsynet er ikke part i saken det er besluttet å undersøke nærmere på bakgrunn av klagen. Imidlertid står reglene om saksbehandlingstid og foreløpig svar i forvaltningslovens alminnelige kapittel, og suppleres også av god forvaltningsskikk. I forskrift om Forbrukertilsynets og Markedsrådets saksbehandling § 2 er det bestemt at klager skal underrettes om resultatet av henvendelsen. Forbrukertilsynet har redegjort for at praksis vil være at klageren orienteres om videre saksgang innen én uke etter at det er tatt en avgjørelse om å ta klagen opp til nærmere behandling. Videre er det orientert om at Forbrukertilsynet, der det er nødvendig, også vil sende ut forsinkelsesmelding til klager. Ombudet mener en slik praksis er i tråd med forvaltningsloven § 11 a og god forvaltningsskikk, se også uttalelse 20. august 2018 (SOM-2018-1458). De rutinene Forbrukertilsynet har utarbeidet for orientering av klagere, bør etter ombudet syn speiles i den standardiserte teksten som sendes klagere som bekreftelse på at klagen er mottatt.
- 16) Videre har ombudet merket seg redegjørelsen for behandlingstiden for en konkret sak etter at det ble besluttet at saken skulle tas opp til nærmere behandling. Ombudet har ikke tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å nå mene noe om behandlingstiden for saker der det er besluttet å foreta nærmere undersøkelser. Åpenhetsloven har kun vært virksom i kort tid og ombudet har forståelse for Forbrukertilsynets argumenter om at det har vært tid- og ressurskrevende å bygge kompetanse, veilede virksomheter og behandle enkeltsaker. Ombudet vil i tiden fremover følge med på behandlingstiden av saker Forbrukertilsynet tar opp til nærmere behandling, først og fremst gjennom enkeltsaker.
- 17) Ombudet mener det er positivt at tilsynet har utarbeidet retningslinjer for behandling av sakene og for hvilke saker som skal prioriteres.

Konklusjon

- 18) Sivilombudet er enig med Forbrukertilsynet i at forvaltningsloven § 11 a om behandlingstid og foreløpig svar gjelder for tilsynets behandling av klager. Ombudet mener det er riktig at klagerne holdes orientert om videre fremdrift etter at saken tas opp til nærmere behandling, selv om klagerne ikke regnes som parter i saken mot den innklagede virksomheten.
- 19) Ombudet har ingen rettslige innvendinger mot Forbrukertilsynets saksbehandlingstid fra en klage er mottatt til det er fattet en avgjørelse om saken skal behandles eller ei. Ombudet vil gjennom behandling av klager følge med på saksbehandlingstiden av saker Forbrukertilsynet tar opp til nærmere behandling.

11.5.2023 (2023/379)