

Behandling av innsynsklage – klageinstansens prøvings- og utredningsplikt

13.6.2023 (2022/6028)

Saken gjelder Statsforvalteren i Agders behandling av en innsynsklage.

Klageren ba det kommunale foretaket Arendal Eiendom KF om innsyn i logg og korrespondanse som det kommunale foretaket hadde hatt med et kommunalt aksjeselskap. Klageren fikk innsyn i postlistene. Han klagde over at korrespondanse mellom det kommunale foretaket og aksjeselskapet ikke fremgikk av postlistene. Statsforvalteren stadfestet det kommunale foretakets vedtak uten å gjøre undersøkelser i saken. Statsforvalteren innhentet heller ikke postlistene det ble gitt innsyn i.

Ombudet har kommet til at Statsforvalteren ikke har handlet i tråd med den prøvings- og utredningsplikten som gjelder for klagesaker om innsyn etter offentleglova. For å sikre en reell klagebehandling burde Statsforvalteren ha undersøkt hvordan førsteinstansen behandlet innsynskravet. Videre burde Statsforvalteren innhentet postlistene ved sin klagebehandling.

Sakens bakgrunn

- 1) A (heretter «klageren») sendte en begjæring om innsyn til Arendal Eiendom KF (heretter «AE»). Innsynskravet gjaldt «logg» og «all korrespondanse» mellom AE og Hove drifts- og utviklingsselskap AS (heretter «HDU»). AE ba klageren om å avgrense innsynskravet. Etter diverse korrespondanse fikk klageren innsyn i AEs postlister.
- 2) Klageren klagde over at ingen saker fra HDU fremgikk av postlistene. AE mente at innsynsbegjæringen var fulgt opp. Saken ble etter noe tid oversendt Statsforvalteren i Agder for klagebehandling, som 5. desember 2022 opprettholdt AEs vedtak.
- 3) Klageren brakte saken inn for ombudet. Klageren var av den oppfatning at det eksisterer korrespondanse mellom AE og HDU, og klagde over at disse dokumentene ikke fremgikk av postlistene han hadde fått innsyn i.

Våre undersøkelser

- 4) Saken har vært behandlet av setteombudet. Grunnen til dette er at saken omfatter Statsforvalteren i Agder. Sivilombud Hanne Harlem er nær venn av Gina Lund, som fra 1. januar 2022 er statsforvalter i Agder. Med virkning fra samme dato anser Harlem seg inhabil i saker som omfatter dette statsforvalterembetet. Stortinget har for perioden fram til 31. januar 2024 oppnevnt undertegnede Inge Lorange Backer som fast setteombud.
- 5) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Statsforvalteren i Agder.
- 5) Vi stilte blant annet spørsmål om Statsforvalteren hadde spurt AE om hvilke undersøkelser de gjorde i forbindelse med deres behandling av innsynskravet. Videre spurte vi om Statsforvalteren hadde klarlagt om det eksisterer korrespondanse mellom AE og HDU. Vi spurte også om Statsforvalteren var av den oppfatning at saken var tilstrekkelig opplyst for deres klagebehandling.
- 7) Statsforvalteren svarte at de ikke hadde funnet grunn til å betvile de opplysningene som AE hadde gitt. Statsforvalteren hadde derfor ikke spurt AE om hvilke undersøkelser de gjorde i forbindelse med deres behandling av innsynskravet. Statsforvalteren så i ettertid at de kunne spurt om dette i forbindelse med klagebehandlingen, uten at det ville ha endret

konklusjonen i saken. Statsforvalteren hadde heller ikke klarlagt om det eksisterer noen korrespondanse mellom AE og HDU. Etter vår foreleggelse kom det imidlertid frem at korrespondansen mellom AE og HDU foregår mellom AE og Arendal kommune, som eier 100 % av aksjene i HDU. Statsforvalteren påpekte at de ikke har myndighet til å føre tilsyn med kommunens arkivering og journalføring. Statsforvalteren var videre av den oppfatning at saken var tilstrekkelig opplyst for deres klagebehandling.

- 3) På bakgrunn av Statsforvalterens svar og en leieavtale som klageren oversendte, fant vi grunn til å stille ytterligere spørsmål. Vi spurte blant annet om Statsforvalteren hadde undersøkt om det eksisterer korrespondanse mellom AE og kommunen som eier av HDU. Videre viste vi til leieavtalen inngått mellom AE som utleier og HDU som leietaker. I henhold til leieavtalen har partene en plikt til å informere hverandre om beslutninger som kan berøre den andre parten. I lys av denne kontraktsrettslige forpliktelsen spurte vi om det er naturlig at det eksisterer korrespondanse mellom AE og kommunen som eier av HDU.
- 9) Statsforvalteren svarte implisitt at de ikke hadde undersøkt med kommunen om den hadde hatt korrespondanse med AE. Dette undersøkte Statsforvalteren etter vår andre foreleggelse. Statsforvalteren siterte kommunens svar på spørsmålet, og konkluderte med at kommunen, som eier av HDU, har hatt korrespondanse med AE. Statsforvalteren viste imidlertid til at korrespondansen er arkivert i forskjellige saker hos kommunen.
- 10) Klageren fikk anledning til å kommentere Statsforvalterens svarbrev.

Sivilombudets syn på saken

1. Innledning

- 1) Saken gjelder Statsforvalteren i Agders klagebehandling av et innsynskrav. Det sentrale spørsmålet er om Statsforvalteren har gjort en tilstrekkelig prøving av saken, og om den var tilstrekkelig utredet før vedtaket i klagesaken ble truffet.

2. Rettslige utgangspunkter

- 12) Det følger av offentleglova § 32 første ledd første punktum at avgjørelser etter loven kan påklages til nærmeste overordnede organ. Etter tredje ledd andre punktum gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel VI «så langt dei passar» ved klagebehandlingen. I Rettleiar til offentleglova, G-2009-419 pkt. 10.3 (s. 177) legger Justisdepartementet blant annet til grunn at forvaltningsloven §§ 33 og 34 andre ledd gjelder ved behandling av innsynsklager.
- 13) Det følger av forvaltningsloven § 34 andre ledd at klageinstansen «kan (...) prøve alle sider av saken». At klageinstansen skal foreta en ny og selvstendig prøving av saken ved klagebehandlingen, er forutsatt både i forvaltningslovens forarbeider, rettspraksis og juridisk teori. I Sivilombudsmannens uttalelse 10. mars 2014 (SOM-2013-2528) uttalte ombudsmannen:

«Etter ordlyden i bestemmelsen kan klageinstansen prøve alle sider av saken. I dette ligger det også en plikt til å prøve saken så langt det er nødvendig. Det gjelder både sakens rettslige, faktiske og skjønnsmessige sider. For at klagebehandlingen skal være reell, og for at klager skal få prøvd saken i to instanser slik loven forutsetter, må fylkesmannen som klageinstans foreta en selvstendig vurdering av de sider av saken som klagen gir grunn til».
- 14) Klageinstansens prøvingsplikt omfatter også å påse at saken «er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd. Hvor langt utredningsplikten rekker, må vurderes i den konkrete saken. Dette beror blant annet på en avveining mellom hensynet til å oppnå et forsvarlig resultat, en fornuftig ressursbruk, tidsfaktoren og sakens betydning for parten, jf. Sivilombudets uttalelse 16. august 2019 (SOM-2018-4937).

3. Statsforvalterens behandling av innsynsklagen

- 15) I vedtaket 5. desember 2022 viste Statsforvalteren til at AE hadde fulgt opp innsynskravet ved å formidle postlistene. Videre viste Statsforvalteren til at de ikke har myndighet til å føre tilsyn med kommunens arkiverings- og journalføringsplikt. Statsforvalteren var derfor av den oppfatning at de ikke kan overprøve AEs opplysninger om at det ikke finnes korrespondanse utover det som fremgikk av postlistene.

- 16) I svaret hit bekreftet Statsforvalteren at saken var tilstrekkelig opplyst for deres klagebehandling. Svaret ble ikke nærmere begrunnet med utgangspunkt i de opplysningene som forelå på vedtakstidspunktet. Sett i lys av Statsforvalterens svar på de øvrige spørsmålene, forstår ombudet det slik at Statsforvalteren ikke fant grunn til å betvile at innsynsbegjæringen var fulgt opp. Det ble derfor ikke foretatt selvstendige undersøkelser knyttet til AEs behandling av innsynskravet. Statsforvalteren innhentet heller ikke de aktuelle postlistene ved klagebehandlingen.
- 17) Ombudet bemerker at klageren påklagde AEs vedtak fordi han mente det eksisterer dokumenter som ikke fremgikk av postlistene. For å sikre en reell klagebehandling der klageren får prøvd saken i to instanser slik offentleglova § 32 forutsetter, mener ombudet at det var nødvendig at Statsforvalteren undersøkte saken med AE før klagen ble avgjort. Statsforvalteren kunne for eksempel ha spurt AE om hvilke undersøkelser AE foretok ved behandlingen av innsynskravet. Videre kunne Statsforvalteren ha spurt AE om AE hadde undersøkt om det eksisterer korrespondanse utover det som er journalført.
- 18) Det er lagt til grunn i ombudspraksis at tilgang til saksdokumentene er en forutsetning for at klageinstansen skal oppfylle plikten til å prøve alle sider av saken, jf. SOM-2010-2557 og SOM-2017-804. Etter ombudets syn burde Statsforvalteren ha innhentet postlistene for gjennomsyn.
- 19) At Statsforvalteren ved sin klagebehandling utelukkende baserte vurderingene på AEs vedtak, gjør det vanskelig å se at Statsforvalteren foretok en selvstendig vurdering av innsynsklagen. Uten en slik selvstendig vurdering og uten tilgang til de aktuelle postlistene, mener ombudet at Statsforvalteren ikke har handlet i tråd med prøvings- og utredningsplikten, jf. forvaltningsloven §§ 34 andre ledd og 33 femte ledd.
- 20) Statsforvalteren har i sine svarbrev hit vist til at det er Riksarkivaren som har myndighet til å føre tilsyn med kommunens arkivering og journalføring. Ombudet minner for ordens skyld om at klageinstansens prøvings- og utredningsplikt også gjelder ved klager over at dokumenter ikke fremgår av postlister.

Konklusjon

- 21) Ombudet er kommet til at Statsforvalteren ikke har handlet i tråd med den prøvings- og utredningsplikten som gjelder for klagesaker om innsyn etter offentleglova. For å sikre at klageren i denne saken fikk en reell overprøving av klagen, burde Statsforvalteren på vedtakstidspunktet ha kartlagt hvilke undersøkelser førsteinstansen foretok ved sin behandling av innsynskravet. Videre burde Statsforvalteren ha innhentet de aktuelle postlistene det ble gitt innsyn i.
- 22) Ombudet ber Statsforvalteren merke seg disse synspunktene ved senere behandlinger av innsynsklager.
- 23) Statsforvalteren har etter ombudets foreleggelse undersøkt saken nærmere både med AE og Arendal kommune og fått bekreftet at det finnes korrespondanse mellom partene, men at denne er arkivert på ulike saker. Klageren er orientert om dette.

13.6.2023 (2022/6028)