

Bufdirs behandlingstid ved partsinnsyn i sak om utenlandsadopsjon

13.3.2024 (2023/5674)

Saken gjelder behandlingstiden hos Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) ved krav om innsyn i saker om utenlandsadopsjon. Ombudet har undersøkt både behandlingstiden i en konkret sak og behandlingstiden generelt.

Tidligere brukte Bufdir normalt én til to måneder på å behandle slike saker, men på grunn av en sterk økning av antallet innsynskrav økte vanlig behandlingstid til omtrent fem måneder. I klagerens sak tok det omtrent fire og en halv måned å behandle kravet.

Sivilombudet er kommet til at behandlingstiden i klagerens sak ikke er i tråd med forvaltningslovens krav til at saken skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Utgangspunktet er at krav om innsyn skal behandles svært raskt. Ombudet har forståelse for at den sterke økningen i antallet innsynskrav har medført lengre behandlingstider, særlig i en overgangsfase. En normal behandlingstid på fem måneder i denne type saker, over tid, oppfyller ikke forvaltningslovens krav til behandlingstid.

Selv om behandling av innsynskrav ved utenlandsadopsjon er ressurskrevende, mener ombudet at det også er begrunnet tvil om allerede de tidligere behandlingstidene på opp mot to

måneder er i tråd med lovens krav. Bufdir bes om å vurdere ytterligere tiltak for å få ned behandlingstidene.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter klageren) ba 12. september 2023 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) om innsyn i dokumentene i saken hennes om utenlandsadopsjon. Bufdir sendte 21. september 2023 et foreløpig svar i saken, der de bekreftet å ha mottatt kravet. De skrev at det på grunn av stor arbeidsmengde ville ta noe tid å behandle saken hennes, og at saksbehandlingstiden var fem måneder.

(2) I brev 9. november 2023 skrev klageren at den forventede behandlingstiden var uforholdsmessig lang. Hun purret 6. desember 2023 og ba om at saken ble prioritert og behandlet i tråd med lovens krav til behandlingstid. Samme dag klaget hun til ombudet.

(3) Bufdir sendte 18. desember 2023 en redegjørelse til klageren om bakgrunnen for den lange behandlingstiden.

(4) Bufdir besvarte innsynskravet i vedtak 31. januar 2024.

Våre undersøkelser

(5) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Bufdir. Vi spurte om årsaken til at det var forventet å ta fem måneder å behandle klagerens krav om partsinnsyn og om dette er i tråd med kravet om at saken skal behandles uten ugrunnet opphold. Vi spurte også om en generell behandlingstid på fem måneder i slike saker er i tråd med lovens krav.

(6) Bufdir svarte at de lange behandlingstidene skyldes at det i 2023 hadde vært en betydelig økning i antallet innsynskrav. I 2022 behandlet de 70 slike krav, mens tallet hadde økt til 560 i 2023. Videre viste de til at saksbehandlingen innebærer flere arbeidsprosesser, av ulike aktører.

(7) Bufdir mente at behandlingstidene er i tråd med forvaltningsloven, sett hen til den betydelige økningen i antall saker på kort tid.

(8) Vi ba Bufdir om å redegjøre nærmere for arbeidet med å behandle krav om partsinnsyn i saker om utenlandsadopsjon og hvilken tids- og ressursbruk det innebærer.

(9) De skrev blant annet at dokumentene i eldre adopsjonssaker er oppbevart i et fysisk arkiv, og at de må hentes derfra og gjennomgås før de kan gi innsyn. Dokumentene kan inneholde sensitive opplysninger om tredjepersoner som ikke skal gis ut. Saksbehandler må skanne dokumentene, og dokumentene kan blant annet være på gamle papirsider som må behandles forsiktig og skannes side for side. Dokumentene kan være fra ulike deler av adopsjonsprosessen og kan også omfatte utenlandske dokumenter. Disse er ikke alltid oversatt til norsk eller engelsk før og må da oversettes av eksterne oversettere før saken kan behandles ferdig. Oversetterne kan ha noe leveringstid, og erfaringsmessig tar det fra noen dager til fire uker.

(10) I saker hvor saksmappen inneholder få dokumenter og det ikke er behov for oversettelse, anslo Bufdir samlet, effektiv behandlingstid til omtrent en halv dag. I mer omfattende saker anslo Bufdir at effektiv håndteringstid «kan være fire-fem dager, samlet i de ulike leddene i saksbehandlingsprosessen». Dette gjelder saker der det er mange dokumenter som må gjennomgås, skannes og oversettes, samt saker som medfører vanskelige vurderinger av om opplysninger skal unntas fra innsyn, mange opplysninger som må sladdes i flere av dokumentene og flere unntakshjemler som må redegjøres for.

(11) Bufdir ble også bedt om å redegjøre for utviklingen i porteføljen og sin egen saksbehandlingskapasitet, samt hvilke tiltak som er og vil bli iverksatt for å få ned behandlingstidene.

(12) Bufdir svarte at de i 2020 mottok 66 innsynskrav i utenlandsadopsjonssakene, mens de per 24. januar 2024 hadde 368 slike saker til behandling. I november 2023 behandlet de 31 slike saker. Gjennomsnittlig behandlingstid var 1,3 måneder i 2020, 1,7 måneder i 2021, 2 måneder i 2022 og 4,4 måneder i 2023. I desember 2023 var gjennomsnittlig behandlingstid 4,8 måneder. Bufdir kunne vanskelig si hvilke behandlingstider man kan forvente i fremtiden, fordi antallet anmodninger påvirkes av mediebildet.

(13) Bufdir har som ambisjon å redusere behandlingstiden og har satt inn ekstra personalressurser for å behandle henvendelsene. De har styrket antallet medarbeidere på adopsjonsfeltet med ett årsverk i tillegg til en midlertidig stilling i seks måneder for å kunne behandle innsynssakene raskere, samt omdisponert ressurser internt.

(14) Klageren bemerket til Bufdirs redegjørelse at det ikke fremgikk at de hadde vurdert om klagerens innsynskrav var omfattende.

(15) Bufdir svarte at behandlingstiden i klagerens tilfelle ikke skyldtes særskilte eller tidkrevende elementer ved den konkrete saken, men det betydelige antallet innsynskrav de hadde mottatt, og at de behandler henvendelsene i den rekkefølgen de er mottatt.

Sivilombudets syn på saken

Rettslig bakgrunn

(16) Etter forvaltningsloven § 11 a første ledd skal forvaltningsorganet «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». En parts innsyn i forvaltningens dokumenter i saken, er ofte en nødvendig forutsetning for å kunne gjøre andre rettigheter gjeldende og er derfor viktig å besvare raskt. Sivilombudet har tidligere lagt til grunn at innsynssaker ofte bør prioriteres foran andre saker forvaltningen har til behandling, se for eksempel uttalelse 27. oktober 2022 (SOM-2022-3899 (9)).

(17) Innsyn etter offentlighetsloven skal som hovedregel avgjøres samme dag, og i alle fall innen én til tre dager, med mindre det gjør seg gjeldende særlige forhold som tilsier at et noe lengre tidsforløp kan aksepteres, se blant annet ombudets uttalelser 17. september 2018 (SOM-

2018-2125) og 13. desember 2010 (SOM-2010-1911), der ombudet viste til sammenhengen mellom partens rett til innsyn etter forvaltningsloven og allmennhetens rett til innsyn etter offentleglova:

«Ved tidligere anledninger har jeg uttalt at allmennhetens begjæring om innsyn etter offentlighetsloven [§ 29] i utgangspunktet bør avgjøres samme dag, og i alle fall innen en til tre dager, med mindre det gjør seg gjeldende særlige forhold som tilsier at et noe lengre tidsforløp kan aksepteres. Ut fra sammenhengen mellom offentlighetsloven og forvaltningsloven, er det lagt til grunn at saksparter som ber om å få oversendt saksdokumenter etter forvaltningslovens regler om partsinnsyn ikke bør stilles dårligere.»

(18) Det at en innsynssak er komplisert eller omfatter en stor dokumentmengde, kan på generelt grunnlag være forhold som gir grunn til noe lengre behandlingstid enn etter utgangspunktet som er gjengitt ovenfor. Det gjelder imidlertid bare unntaksvis, se også her ombudets uttalelser og 21. februar 2018 (SOM-2017-4250) og 29. april 2022 (SOM-2022-1239), der ombudet skriver:

«Det er forståelig at spørsmål om fullt dokumentinnsyn for parten i en sak om statsborgerskap kan kreve noen nærmere vurderinger, slik det også fremgår av UDIs vedtak 14. januar 2021. At behandlingen av en innsynsbegjæring krever at forvaltningen foretar vurderinger og undersøkelser er imidlertid ikke uvanlig. Sett hen til både behovet for å konferere med politiet og kompleksiteten i selve innsynsvurderingen, ville en noe lengre saksbehandlingstid enn utgangspunktet om at begjæringen skulle behandles innen en til tre dager kunne anses akseptabelt i den foreliggende saken. Det har imidlertid ikke fremkommet forhold som kan legitimere UDIs tidsbruk på nesten tre måneder før avgjørelse i første instans forelå.»

(19) Ombudet bemerker at eventuelle ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte eller økt saksantall, ikke uten videre gir grunnlag for å godta lengre saksbehandlingstid enn den behandlingstiden som er angitt som lovens utgangspunkt, jf. uttalelse 3. mai 2022 (SOM-2022-1122) og 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. Lovavdelingens uttalelse 18. september 2017 (JDLOV-2017-5307) og ombudets uttalelse 6. november 2020 (SOM-2020-2098). Det påligger forvaltningen å organisere seg slik at innsynssakene blir behandlet i tråd med gjeldende krav til saksbehandlingstid, eventuelt ved at det permanent eller midlertidig blir tilført eller omdisponert nødvendige ressurser.

Bufdirs behandlingstid i denne saken og ved partsinnsyn i saker om utelandsadopsjon generelt

(20) Bufdir har vist til flere saksbehandlingsskritt som tar fire-fem dager å utføre, og de har redegjort for årsakene til tidsbruken, se avsnitt 9 og 10. Tidligere har saksbehandlingstiden vært mellom 1,3 og 2 måneder. Behandlingstidene har også tidligere dermed vært vesentlig lengre enn det selve utførelsen av arbeidet skulle tilsi.

(21) På bakgrunn av den mengden saksbehandlingskritt som er nødvendig ved innsynskrav i saker om utenlandsadopsjoner, må det være akseptabelt å bruke noe lenger tid enn én til tre dager på å behandle innsynskravene i saker om utenlandsadopsjon, men det er tvilsomt om en behandlingstid på én til to måneder har vært i tråd med forvaltningsloven § 11 a.

(22) Ombudet har forståelse for at det har vært utfordrende å håndtere den store økningen i antallet saker i 2023. Bufdir har her vist til NOU 2019:5 punkt 13.7.3.1, der det uttales at «skyldes lang behandlingstid manglende ressurser hos forvaltningsorganet, kan det som utgangspunkt forsvares [...]». De viser også til Marius Stubs kommentar til forvaltningsloven § 11 a, der han viser til at det vil

«[...] bero på årsakens art om det er tale om et 'ugrunnet' opphold eller ikke. Det vanligste er antakelig at årsaken til forsinkelsen er at saksmengden er større enn det forvaltningsorganet har kapasitet til å behandle. Dette utgjør ikke uten videre et brudd på loven, især ikke hvor saksbehandlingstidens lengde har direkte sammenheng med krisesituasjoner eller andre ekstraordinære hendelser».

(23) Ombudet er enig i at det kan tillates lengre behandlingstider enn normalt der det skyldes begrenset saksbehandlerkapasitet, og særlig der det har sammenheng med ekstraordinære hendelser. Det går likevel en grense for hvor lang behandlingstid som kan aksepteres på grunn av slike forhold, og dette må sees i lys av kravene om hurtighet i saksbehandlingen ved innsynskrav. Dette har vært lagt til grunn en rekke ganger i ombudets uttalelser, se for eksempel ombudets uttalelse 3. februar 2017 (SOM-2016-1515), der ombudet uttaler at ressursituasjonen alene ikke kunne være avgjørende for behandlingstiden hos et forvaltningsorgan. Selv om en lengre behandlingstid enn én til tre dager kunne vært saklig begrunnet, var en behandlingstid på seks måneder langt utenfor rammene av det som kunne anses som akseptabelt.

(24) Ombudet viste her til en uttalelse i ombudsmannens årsmelding for 2008 på side 59 (SOMB-2008-7). Uttalelsen gjelder innsyn etter offentleglova, men, som nevnt i uttalelse 13. desember 2010 (SOM-2010-1911) og avsnitt 17 over, har ombudet lagt til grunn at borgeren ikke bør stilles dårligere ved krav på partsinnsyn etter forvaltningsloven. I SOMB-2008-7 skrev ombudet:

«På samme måten som at ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte ikke uten videre er tilstrekkelig til at behandlingstiden av innsynssakene kan forlenges utover lovens utgangspunkt, kan heller ikke ressursproblemer som skyldes økt saksantall generelt gi grunnlag for å godta lenger behandlingstid enn lovens krav. Selv om det er forståelig at en økning i saksmengden kan skape problemer med hensyn til overholdelse av kravet til saksbehandlingstid i en periode, har forvaltningsorganet plikt til å sørge for at lovens krav oppfylles, uavhengig av årsaken til ressursproblemene i organet. Som nevnt er det først og fremst egenskaper ved innsynssaken eller de dokumenter det kreves innsyn i, som kan begrunne en behandlingstid utover lovens utgangspunkt. Det ligger i dette at det skal mye til for at forhold ved forvaltningsorganet skal kunne gjøre et opphold i behandlingen grunnet.»

(25) En behandlingstid på fem måneder er klart utenfor den saksbehandlingstid som ut fra lovens krav må kunne forventes. Som nevnt over, må forvaltningen organisere seg slik at innsynssakene blir behandlet i tråd med gjeldende krav til saksbehandlingstid, eventuelt ved at det permanent eller midlertidig blir tilført nødvendige ressurser. Det fremgår av Bufdirs redegjørelse hit at det er tilført ytterligere ressurser for å behandle sakene. Dette er positivt, men det fremstår likevel som om de lange behandlingstidene har vært vedvarende høye i flere måneder, og det er uklart når det kan forventes at Bufdir har behandlingstider som før 2023 igjen. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om det er igangsatt tilstrekkelig tiltak for å effektivisere prosessen eller omdisponert tilstrekkelig ressurser.

(26) Klageren måtte vente omtrent fire og en halv måned på vedtak i saken sin. Selv om det ikke var spesielle forhold i hennes sak som skulle tilsi lang behandlingstid, har ombudet forståelse for at det økte omfanget av innsynssaker generelt også har fått betydning for behandlingstiden i klagerens sak. Bufdir har forklart at de behandler sakene i den rekkefølgen de kommer inn. Dette er i utgangspunktet i tråd med grunnleggende likhetshensyn, jf. for eksempel ombudets uttalelse 7. juni 2022 (SOM 2022-1160) pkt. 10.3 med videre henvisning til Rt-2006-1519. En behandlingstid på omtrent fire og en halv måned i klagerens sak er likevel ikke i samsvar med forvaltningslovens krav om at saken skal behandles «uten ugrunnet opphold» etter forvaltningsloven.

Konklusjon

(27) Sivilombudet er kommet til at behandlingstiden i klagerens sak ikke er i tråd med forvaltningslovens krav til at saken skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Utgangspunktet er at krav om innsyn skal behandles svært raskt. Ombudet har forståelse for at den sterke økningen i antallet innsynskrav har medført lengre behandlingstider, særlig i en overgangsfase. En normal behandlingstid på fem måneder i denne type saker, over tid, oppfyller ikke forvaltningslovens krav til behandlingstid.

(28) Selv om behandling av innsynskrav ved utenlandsadopsjon er ressurskrevende, mener ombudet at det også er begrunnet tvil om allerede de tidligere behandlingstidene på opp mot to måneder er i tråd med lovens krav. Bufdir bes om å vurdere ytterligere tiltak for å få ned behandlingstidene.

13.3.2024 (2023/5674)