

Lang saksbehandlingstid ved behandling av innsynsklage i Landbruks- og matdepartementet

10.6.2024 (2024/1229)

Saken gjelder Landbruks- og matdepartementets saksbehandlingstid ved behandling av en klage på innsynsavslag. Klageren ble gjennom foreløpig svar forespeilet en saksbehandlingstid som innebærer en samlet behandlingstid på over åtte måneder etter at departementet mottok klagen. Den lange saksbehandlingstiden ble begrunnet med stor saksmengde og at det konkrete innsynskravet var omfattende og krevde grundige vurderinger.

Ombudet er kommet til at departementets saksbehandlingstid er for lang og i strid med offentleglova § 32 tredje ledd. Ressurssituasjonen og det at innsynskravet krever vanskelige vurderinger kan ikke forsvare den forespeilede saksbehandlingstiden på over åtte måneder.

Ombudet er også kommet til at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på 72 dager ved behandlingen av andre innsynsklager, er uakseptabelt lang.

Departementet bes om å iverksette tiltak for å få ned saksbehandlingstiden ved behandlingen av innsynsklagene.

Sakens bakgrunn

(1) Nettverk for dyrs frihet (heretter klageren) ba 20. juni 2023 om innsyn i oversikt over alle ansatte hos Mattilsynet med informasjon om blant annet stillingstittel, ansiennitet og direktenummer. Mattilsynet avsto innsynskravet 28. juni 2023. Klageren påklaget da avslaget. Mattilsynet opprettholdt avslaget 18. august 2023, men på grunn av en misforståelse, ble klagesaken først oversendt til Landbruks- og matdepartementet 26. oktober 2023.

(2) Departementet sendte klageren flere foreløpige svar, først 24. november 2023 og sist 4. mars 2024. I det siste foreløpige svaret opplyste departementet om at det er ventet at saken vil bli behandlet innen 1. juli 2024 på grunn av «stor saksmengde».

(3) I klagen hit 4. mars 2024 anførte klageren at saksbehandlingstiden er i strid med offentleglova § 32 tredje ledd om at klagen skal forberedes og avgjøres «utan ugrunna

opphald».

Våre undersøkelser

(4) Vi fant grunn til å undersøke saksbehandlingstiden nærmere med Landbruks- og matdepartementet.

(5) I undersøkelsesbrev 13. mars 2024 stilte vi departementet fire spørsmål. For det første spurte vi om årsaken til at innsynsklagen fortsatt ikke er behandlet og hvorfor det er opplyst om at klageren først kan forvente svar 1. juli 2024. For det andre ba vi departementet om å utdype begrunnelsen om at den forventede saksbehandlingstiden var begrunnet med «stor arbeidsmengde», og hvordan departementet i denne forbindelse har tatt hensyn til de strenge kravene til saksbehandlingstid som gjelder i innsynssaker og saksbehandlingstiden i den forberedende klagebehandlingen hos Mattilsynet. For det tredje spurte vi om departementet mente at saksbehandlingstiden er i tråd med saksbehandlingsfristene i offentleglova. For det fjerde ba vi om opplysninger om saksbehandlingstiden i andre innsynsklager, herunder hvor mange innsynsklager departementet har til behandling og hva som er gjennomsnittlig saksbehandlingstid for innsynsklager avgjort i 2023 og hittil i 2024. I denne forbindelse spurte vi også om den saksbehandlingstiden i den konkrete klagesaken er representativ for departementets behandling av innsynsklager.

(6) I svarbrev 17. april 2024 viste departementet til at departementet har mange arbeidsområder og at departementet må overholde frister også på andre områder. Departementet må derfor gjøre strenge prioriteringer. Departementet viste videre til at ordlyden «utan ugrunna opphald» i offentleglova § 32 tredje ledd første punktum er tilpasset formuleringen i forvaltningsloven § 11 a første ledd, for å få frem at saksforberedelsen i klagesaker om innsyn skal gjøres raskt, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 153. Departementet pekte likevel på at kravet om at saker skal behandles uten ugrunnet opphold gjelder for alle forvaltningssaker, og ikke bare for saker om innsyn. Videre viser departementet til at behandlingen av en klagesak vil ta noe lenger tid enn behandlingen av innsynskrav i førsteinstans, blant annet fordi førsteinstansen må vurdere saken på nytt, klagesaker ofte vil være mer kompliserte og fordi det stilles strengere krav til begrunnelsen.

(7) Når det gjelder den konkrete klagesaken, mente departementet at saksbehandlingstiden er i tråd med saksbehandlingsfristene i offentleglova. Departementet har oppfattet innsynsklagen slik at den handler om et krav om innsyn i detaljerte opplysninger om alle ansatte i Mattilsynet. Etter departementets syn er dette noe annet enn et ordinært innsynskrav i et enkelt dokument og at det er nødvendig med en grundig vurdering av innsynskravet fordi Mattilsynets avslag var begrunnet med at innsyn kunne utsette ansatte i Mattilsynet for fare. Departementet ga uttrykk for at innsynsklagen vil prioriteres ut fra en «balansert og forsvarlig prioritering» av departementets oppgaver innenfor rammene og fristene som gjelder.

(8) Når det gjelder saksbehandlingstiden ved behandlingen av andre innsynsklager, svarte departementet at det er mottatt 23 slike klager i 2023 og hittil i 2024. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved behandling av innsynsklagene er 72 dager. 9 av sakene var behandlet innen 1 måned, mens 2 av sakene har saksbehandlingstid på mer enn 6 måneder. Den eldste innsynsklagen er fra mai 2023. 6 av innsynsklagene fra 2023 er ikke ferdigbehandlet. To av disse er registrert å være under behandling.

(9) Departementet informerte oss også om at departementet har etablert en ny rutine om faste ukentlige møter om vanskelige innsynsklager i avdelingen som håndterer saker om dyrevelferd. Bakgrunnen for dette er at det er denne avdelingen som håndterer flest innsynsklager.

(10) Klageren kom med merknader 22. april 2024 til departementets svarbrev. Klageren er uenig i at saksbehandlingstiden er i tråd med offentleglova og mener at saksbehandlingstiden undergraver formålet med offentleglova. Det ble pekt på at det synes som at departementets klagebehandling ikke engang er påbegynt og at sakens kompleksitet følgelig ikke kan begrunne en så lang liggetid.

Sivilombudets syn på saken

(11) Det følger av offentleglova § 32 tredje ledd at innsynsklager skal forberedes og avgjøres «utan ugrunna opphald».

(12) I vurderingen av hvilken saksbehandlingstid som er «utan ugrunna opphald» er sakens omfang og karakter sentrale momenter. Etter omstendighetene kan også forvaltningsorganets arbeidsmengde ha betydning. Forvaltningen må imidlertid ved stor arbeidsbelastning prioritere sine oppgaver på en forsvarlig måte. De strenge kravene til saksbehandlingstid i innsynssaker innebærer at klageinstansen må prioritere behandling av innsynsklager, jf. ombudets uttalelse 24. november 2021 (SOM-2021-4022).

(13) Utgangspunktet etter offentleglova § 29 første ledd andre punktum er at et innsynskrav skal behandles «så snart som praktisk mogelig», jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 151. Dette innebærer at førsteinstansen normalt skal behandle innsynskravet innen én til tre arbeidsdager. Også klager på innsynsavslag skal forberedes og avgjøres uten «ugrunna opphald». Ombudet er enig med departementet i at behandlingen av en klagesak ofte vil ta noe lengre tid enn behandling i førsteinstansen, blant annet fordi det stilles strengere krav til klageinstansens begrunnelse. For behandling av innsynsklager har ombudet flere ganger uttalt at det skal mye til for å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker, jf. blant annet sivilombudsmannens uttalelse 2. oktober 2018 (SOM-2018-3079). Hensynet til innsynsreglens effektivitet og formålet bak offentlighetsprinsippet tilsier hurtighet på alle trinn ved behandlingen av innsynsklagene.

(14) Departementet har i svarbrevet hit fremholdt at kravet om at saker skal forberedes og behandles uten ugrunnet oppholdt, gjelder for alle forvaltningssaker, ikke bare for saker om innsyn. Slik vi forstår dette, sammenholdt med departementets fremheving av at departementet også har andre oppgaver og sakstyper med formelle frister som må overholdes, mener departementet at ressursituasjonen kan begrunne den forespeilede saksbehandlingstiden i departementet på over åtte måneder. Dette er ombudet i tilfelle ikke enig i. Ombudet viser til at lovgiver har forutsatt at behandling av innsynskrav og innsynsklager er arbeid som skal prioriteres av forvaltningen på bakgrunn av de strenge kravene til saksbehandlingstid som gjelder i innsynssaker. I sivilombudets uttalelse 14. november 20. januar 2021 (SOM-2020-4857) uttrykte ombudet forståelse for at Justis- og beredskapsdepartementet var i en presset situasjon på grunn av covid-19-pandemien og følgelig måtte foreta en prioritering som sikret at også andre oppgaver ivaretas. Ombudet la likevel til grunn at en tidsbruk på omtrent fire måneder ved behandlingen av innsynskrav, ikke var i tråd med offentleglova § 29 første ledd andre punktum. Ombudet pekte på at det ofte er nødvendig at innsyn gis raskt for at innsynssøkeren skal kunne gjøre seg nytte av opplysningene og at lang behandlingstid kan medføre at kravet mister aktualitet og relevans, i strid med hensynene bak loven. På denne bakgrunn kan ikke ressursituasjonen hos Landbruks- og matdepartementet begrunne den forespeilede saksbehandlingstiden på over åtte måneder.

(15) Ombudet forstår departementet videre slik at den forespeilede saksbehandlingstiden på åtte måneder er begrunnet fordi innsynskravet er omfattende og fordi klagebehandlingen krever en grundig og forsvarlig vurdering. Ombudet er ikke enig i at dette innebærer at saksbehandlingstiden er i tråd med offentleglova. I ombudets uttalelse 24. november 2021 (SOM-2021-4022) uttalte ombudet at en saksbehandlingstid på over ett år ved behandlingen av innsynsklager «klart» oversteg akseptabel saksbehandlingsfrist, selv om innsynsklagen er omfattende eller krever avklaring av prinsipielle eller vanskelige spørsmål. Det går altså en grense for hvor lang saksbehandlingstid som kan forsvares med den begrunnelse at klagesaken krever vanskelige vurderinger. Ombudet finner det ikke tvilsomt at den forespeilede saksbehandlingstiden på over åtte måneder overstiger akseptabel saksbehandlingstid. Det vises dessuten til at det tok over to måneder før Mattilsynet oversendte klagesaken til departementet, etter å ha brukt over en måned på å behandle klagen. I slike tilfeller har klageinstansen et særlig ansvar for saksfremdriften, jf. sivilombudsmannens uttalelse 11. august 2017 (SOM-2016-2789).

(16) På denne bakgrunn konkluderer ombudet med at den forespeilede saksbehandlingstiden er i strid med offentleglova § 32 tredje ledd.

(17) Ut fra departementets svar fremstår det som at det også er beklagelig lang saksbehandlingstid i flere andre innsynsklager. Departementet har i svarbrevet hit gitt uttrykk for at den konkrete klagen ikke er representativ og at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på 72 dager blir dratt opp av enkelte klagesaker med saksbehandlingstid på over 6 måneder. Det fremstår likevel som uakseptabelt med en

gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 72 dager for å behandle innsynsklager. Selv om departementet opplyser om at 9 av 23 klagesaker er behandlet innen en måned, innebærer dette at over halvparten av sakene har lengre saksbehandlingstid. Ombudet viser til at det som utgangspunkt skal mye til for å tillate en saksbehandlingstid på mer enn to uker. Dessuten opplyser departementet om at seks av innsynsklagene fra 2023 ikke er ferdigbehandlet. Dette betyr at en ikke ubetydelig andel av klagesakene uansett har en saksbehandlingstid på flere måneder.

(18) Ombudet ser positivt på at departementet har etablert en ny rutine om faste ukentlige møter der vanskelige innsynsklager kan drøftes. Et slikt kompetansehevende tiltak kan nok påvirke saksbehandlingstiden positivt. Samtidig retter ikke dette tiltaket seg direkte mot saksbehandlingstiden som sådan. Departementet bes på denne bakgrunn om å iverksette tiltak for å få ned saksbehandlingstiden ved behandlingen av innsynsklager.

(19) Ombudet ber om en ny redegjørelse **2. september 2024** om hvordan departementet har fulgt opp saksbehandlingstiden, herunder hvilke tiltak som er iverksatt. Ombudet ber om at redegjørelsen også tar for seg hvilken effekt av de igangsatte tiltakene har fått for saksbehandlingstiden ved å angi hvor mange innsynsklager departementet har til behandling, hvor gamle de eldste sakene er og hva som er gjennomsnittlig behandlingstid for innsynsklager pr. 31. august 2024.

Konklusjon

(20) Sivilombudet er kommet til at departementets saksbehandlingstid i denne saken var for lang og i strid med lovens krav. Innsynsklagen ble ikke behandlet «utan ugrunna opphald», jf. offentleglova § 32 tredje ledd.

(21) Departementet bes om å iverksette tiltak for å få ned saksbehandlingstiden ved behandlingen av innsynsklager.

10.6.2024 (2024/1229)