

[Forside](#) / [Uttalelser](#)

/ Førsteinstansen si behandling av krav om partsinnsyn i tilsettingssak

Førsteinstansen si behandling av krav om partsinnsyn i tilsettingssak

16.10.2024 (2024/3653)

Saka gjeld Vestland fylkeskommune si behandling av krav om partsinnsyn i ei tilsettingssak. Saka reiser spørsmål om forvaltninga si plikt til å identifisere, journalføre og vurdere krav om partsinnsyn. Saka gjeld også kva som må reknast som eit avslag på partsinnsyn, og plikta til å informere om klageretten til overordna organ i forvaltninga og om klagefristen når innsynskrav vert avslått.

Sivilombudet kom til at fylkeskommunen, som førsteinstans, på fleire punkt ikkje hadde behandla innsynskrava i saka på rett måte. Etter at Sivilombudet undersøkte saka, har fylkeskommunen vurdert klagaren sitt innsynskrav på nytt, og gitt innsyn i dokument og opplysningar som klagaren tidlegare ikkje hadde fått.

Sivilombudet bad fylkeskommunen om å sørge for det i framtida vert gitt informasjon om rettsleg grunnlag,

klagerett og klagefrist når fylkeskommunen heilt eller delvis avslår partsinnsynskrav.

Sivilombudet gav uttrykk for at det er viktig at fylkeskommunen legg til rette for at innsynskrav blir identifisert, journalført og behandla på rett måte, etter rett regelverk. Ombudet bad fylkeskommunen om å svare på kva tiltak som er eller eventuelt vil bli iverksett for å sikre at krav om partsinnsyn blir behandla på ein tilfredsstillande måte i framtida.

1. Bakgrunn for saka

(1) A (heretter klagaren) søkte på ei undervisningsstilling ved X vidaregåande skule i Vestland fylkeskommune, med søknadsfrist 9. juni 2024. Han vart ikkje kalla inn til intervju og ikkje innstilt til stillinga.

(2) I ein e-post 13. juni 2024 til ein tilsett i fylkeskommunen bad klagaren om innsyn i den utvida søkjarlista, og om ei grunngjeving for at han ikkje var blitt kalla inn til intervju. Klagaren fekk etter kvart innsyn i den utvida søkjarlista og informasjon om kven som var innstilt. Klagaren hadde ei e-postutveksling med ein avdelingsleiar ved den vidaregåande skulen, der han vart førespegla at han skulle få ei grunngjeving for kvifor han ikkje vart innkalla til intervju.

(3) Den 24. juni 2024 begynte ei e-postutveksling mellom rektor ved X vidaregåande skule og klagaren. Fleire andre tilsette i Vestland fylkeskommune var i kopi. I e-post 25. juni 2024 skreiv klagaren at innsynskravet no gjaldt «alle dokument som eg har krav på». Klagaren ville ha svar på om det som han hadde fått var «alt dere meiner eg har krav på etter forvaltningsforskriftens kapittel 5 med dei begrensningane forskrifta og forvaltningslova legger».

(4) Klagaren fekk ikkje svar, så han purra rektoren ved e-post 2. juli 2024. Han gjentok spørsmålet om han no hadde fått alt skulen og fylkeskommunen meinte han hadde krav på.

(5) Rektoren svarte i e-post 3. juli 2024: «Eg kan stadfesta at du har fått det som skulen og HR meiner du har krav på».

(6) Same dag blei saka klaga inn for Sivilombudet. Klagen hit gjaldt både tilsettinga og behandlinga av innsynskravet.

(7) Etter at vi hadde motteke klagen, sende vi 17. juli 2024 brev til Vestland fylkeskommune og bad fylkeskommunen om å oversende «alle dokument i saka». Den 6. august 2024 fekk vi saksdokumenta frå fylkeskommunen. Fleire dokument mangla i oversendinga, mellom anna mangla alle dokumenta om innsynskravet.

(8) Vi fann grunn til å undersøke fylkeskommunen sin behandling av klagaren sitt innsynskrav, men ikkje resten av tilsettingssaka. Vi informerte klagaren i brev 14. august 2024 om at vår behandling av resten av tilsettingssaka vart avslutta.

2. Våre undersøkingar

(9) Vi sende undersøkingsbrev 14. august 2024 til Vestland fylkeskommune, med spørsmål om behandlinga av innsynskrava i saka. Vi spurde mellom anna om det var rett saksbehandling når rektoren utan grunngjeving hadde svart at klagaren ikkje hadde krav på innsyn i fleire dokument. Vi spurde om dette var eit delvis avslag på innsyn, som skulle ha vore treft i rett form, med opplysning om rettsleg grunnlag for avgjerda, retten til å klage til Statsforvaltaren og klagefristen, jf. forvaltningslova § 21 første ledd.

(10) Fylkeskommunen svarte i brev 30. august 2024, og beklaga at ei rekke saksdokument, både om tilsettingssaka og om innsynskravet, ikkje var tatt med i oversendinga til ombudet. E-postutvekslinga med parten om innsynskravet hadde ifølgje fylkeskommunen først blitt journalført i veke 34. Det vil seie etter at fylkeskommunen hadde motteke vårt undersøkingsbrev 14. august 2024, der vi spurde om kor vidt årsaka til at disse dokumenta mangla var at dei ikkje var journalførte. Fylkeskommunen erkjente at den manglande journalføringa ikkje var i samsvar med regelverket, og gav uttrykk for at det var grunn til å betre informasjonen i organisasjonen om journalføringsplikta.

(11) Fylkeskommunen skreiv vidare at dei openbert ikkje hadde gjort ei god nok vurdering av om klagaren hadde fått innsyn i alle dokumenta som han hadde krav på i tilsettingssaka, jf. forvaltningslovforskrifta kapittel 5. Fylkeskommunen meinte likevel at rektoren sitt svar til klagaren om at han ikkje hadde krav på innsyn i fleire dokument, ikkje var eit (delvis) avslag på innsyn. Fylkeskommunen skreiv at svaret kom av at dei hadde misoppfatta kva innsynskravet gjaldt, og derfor ikkje hadde vurdert om parten hadde krav på innsyn i det han bad om.

(12) Fylkeskommunen følgde vår oppfordring om å behandle klagaren sitt innsynskrav på nytt. I avgjerd 30. august 2024 fekk klagaren innsyn i fleire dokument som han tidlegare ikkje hadde fått, mellom anna i søknaden med vedlegg til personen som vart innstilt og tilsett i stillinga.

(13) Klagaren fekk oversendt kopi av fylkeskommunen sitt brev herifrå, med frist for kommentarar. Klagaren svarte 9. september 2024. Han ga mellom anna uttrykk for at han i

e-postar frå avdelingsleiaren var blitt førespegla at han skulle få ei grunngjeving for kvifor han ikkje vart innkalla til intervju, men at han framleis ikkje hadde fått dette. Klagaren sitt svar vart sendt til fylkeskommunen, som ikkje har kommentert ytterlegare.

3. Sivilombodets syn på saka

(14) Saka gjeld fylkeskommunen si saksbehandling (som førsteinstans) av klagaren sitt krav om partsinnsyn. Saka reiser spørsmål om forvaltninga si plikt til å identifisere og journalføre krav om partsinnsyn. Saka gjeld også kva som må reknast som eit avslag på partsinnsyn, og kva plikter førsteinstansen har når eit krav om partsinnsyn vert avslått, mellom anna plikta til å informere klagaren om klageretten til overordna organ i forvaltninga.

3.1 Reglane om partsinnsyn i saker om tilsetting i det offentlege

(15) Forvaltningslova § 18 – § 21 har reglar om partsinnsyn. Reglane kan berre nyttast av parten i ei forvaltningssak, til skilnad frå reglane i offentleglova, som kan nyttast av alle, jf. offentleglova § 3 andre punktum. Eit avslag på krav på partsinnsyn er ikkje eit enkeltvedtak, men ei prosessleiande avgjerd, jf. Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer, 5. utgave 2011, s. 439. På grunn av den særskilde regelen om klagerett i forvaltningslova § 21 andre ledd er det likevel klagerett over avgjerd om avslag på innsyn, sjølv om det ikkje er eit enkeltvedtak.

(16) Ein part i ei forvaltningssak kan krevje partsinnsyn i alle dokumenta i saka. Eit slikt krav vil vere tilstrekkeleg spesifisert, sjå Eckhoff/Smith: Forvaltningsrett, 12. utgåve 2022, på s. 283:

«Med de unntak som følger av §§ 18–19 (se avsnitt IV), omfatter innsynsretten alle dokumenter i saken. Den gjelder både dokumenter som kommer fra andre parter og myndigheter mv., og dokumenter som parten selv har sendt inn. Man kan kreve innsyn i alle dokumentene under ett, uten å spesifisere hvilke dokumenter man særlig ønsker å se, men kan selvsagt også nøye seg med å be om å få se bestemte dokumenter.»

(17) For partsinnsyn i saker om tilsetting i offentlig forvaltning, som i saka her, har forvaltningslovforskrifta kapittel 5 (§ 14- § 19) særlege reglar. Forvaltningslovforskrifta § 14 gjer unntak frå regelen i forvaltningslova § 18 om at ein part som utgangspunkt har rett til å sjå alle saksdokument. I § 14 i forskrifta heiter det:

«Saker om tilsetting i den offentlige forvaltning er unntatt fra reglene om dokumentinnsyn i forvaltningsloven § 18. En part har med de begrensninger som følger av forvaltningsloven § 19 rett til å gjøre seg kjent med dokumenter i saker om tilsetting etter § 15 til § 19 i forskriften her.»

(18) Kva dokument ein part i ei tilsettingssak har rett til å sjå følgjer av § 15 – § 19 i forskrifta. Parten har mellom anna rett til å sjå den utvida søkjarlista (§ 15), opplysningar om seg sjølv, med visse unntak (§ 16) og opplysningar om søkjarar som er innstilte til eller tilsett i stillinga (§ 17).

(19) Kapittel 5 i forskrifta modifierer altså kva dokument ein part i ei tilsettingssak har krav på innsyn i, og gjer unntak frå regelen i forvaltningslova § 18 om at ein part i ei forvaltningssak som utgangspunkt har krav på å gjere seg kjent med alle dokumenta i saka. Ifølgje Eckhoff/Smith: Forvaltningsrett, 12. utgåve 2022, s. 288 er føremålet med den særskilde reguleringa «først og fremst å gi mer presis beskjed om hva søkerne har rett til å gjøre seg kjent med».

(20) Forvaltningslovforskrifta kapittel 5 gjer derimot ikkje unntak frå dei andre reglane om partsinnsyn i forvaltningslova, sjå forvaltningslova § 19 flg. Særleg viktig i saka her er § 21 med overskrifta «Klage over avslag på krav om å få gjøre seg kjent med et dokument». I § 21 er det reglar om korleis førsteinstansen skal behandle krav om partsinnsyn der det ikkje blir gitt innsyn i alle dokumenta som det er bedt om.

(21) Forvaltningslova § 21 lyder slik:

«Avslag på krav om innsyn skal være skriftlig. Blir krav om å få gjøre seg kjent med et bestemt dokument eller opplysning avslått, skal parten gjøres merksam på den bestemmelse som ligger til grunn for avslaget og hvilket ledd og hvilken bokstav i bestemmelsen som er brukt. Avslaget skal opplyse om retten til å klage etter annet ledd og klagefristen etter § 29.

Den som har satt fram kravet, kan påklage avslaget i samsvar med reglene i kap. VI. Statsforvalteren er klageinstans når avslaget er truffet av kommunalt eller fylkeskommunalt organ.»

(22) Når parten får heilt eller delvis avslag på partsinnsyn, skal parten altså få informasjon om føresegna som ligg til grunn for avslaget, og om kva ledd og bokstav i føresegna som er brukt. Dei vanlege krava til grunngjeving i forvaltningslova § 25 gjeld likevel ikkje, slik at det ikkje kan krevjast noka nærare forklaring enn slik informasjon som nemnt i § 21 første ledd andre punktum.

3.2 Behandlinga av innsynskravet i saka her

3.2.1 Kva gjaldt innsynskrava?

(23) Klagaren bad i e-post 13. juni 2024 først om innsyn i den offentlege søkjarlista og om ei grunngjeving for kvifor han ikkje var innkalla til intervju. Han hadde ikkje utan vidare krav på innsyn i slik grunngjeving, jf. forvaltningslovforskrifta § 16. Han fekk likevel same dag ein

e-post frå ein avdelingsleiar ved skulen, som ga uttrykk for at han ville få det han spurde om, men at grunngjevinga ikkje var laga enno. Klagaren etterlyste grunngjevinga i e-post til avdelingsleiaren 18. juni og fekk til svar at ho var laga og vidaresendt internt.

(24) Deretter hørde han ikkje noko meir, før han 24. juni 2024 fekk ein e-post frå rektor, som mellom anna skreiv:

«Du bed og om grunngjeving på innstillinga. Eg har i dialog med HR i fylket kome fram til at du ikkje har rett til innsyn i den. Det var semje om innstillinga. Du ynskjer ei grunngjeving på kvifor du ikkje er blitt kalla inn til intervju. Det er gjort ei heilskapleg vurdering av søkjarane i lys av skulen sitt behov då det vart avklart kven som skulle bli invitert inn til intervju.»

(25) Svaret bygde på ei misforståing, då klagaren ikkje hadde bedt om grunngjeving for innstillinga. Det var derimot rett at klagaren hadde bedt om grunngjeving for at han ikkje vart innkalla til intervju.

(26) Den 25. juni 2024 sende klagaren ein ny e-post til rektoren. Han klargjorde her at innsynskravet no gjaldt «alle dokument som eg har krav på». På dette tidspunktet hadde han fått den utvida søkjarlista og informasjon om kven som var innstilt til stillinga. Han spurde no om det som han hadde fått var «alt dere meiner eg har krav på etter forvaltningsforskriftens kapittel 5 med dei begrensningane forskrifta og forvaltningslova legger».

(27) Etter Sivilombudet sitt syn gjekk det klart nok fram av dei ulike e-postane frå klagaren at dei gjaldt krav om partsinnsyn. Av e-posten 25. juni 2024 gjekk det dessutan tydeleg fram at kravet gjaldt alle saksdokumenta i tilsettingssaka som klagaren hadde krav på å sjå.

(28) Klagaren bad altså om innsyn i ei avgrensa mengde dokument som ikkje var vanskeleg å identifisere, nemleg alle dokument i tilsettingssaka som han hadde krav på å sjå etter forvaltningslovforskrifta kapittel 5.

3.2.2 Korleis skulle fylkeskommunen ha behandla innsynskrava?

3.2.2.1 Tidsbruk

(29) Innsyn er ofte ein nødvendig føresetnad for å kunne gjere andre rettar gjeldande. Krav om innsyn, inkludert partsinnsyn, er derfor ein prioritert sakstype i norsk forvaltning. Det kjem mellom anna til uttrykk ved at det gjeld særlege krav om hurtig behandling av innsynssaker, jf. Sivilombodets fråsegn 29. april 2022 (2022/1239), med vidare tilvisingar. Innsynskrav skal som den klare hovudregelen behandlast innan ein til tre dagar.

(30) Fylkeskommunen si saksbehandlingstid i saka her er lengre enn regelverket gir rom for. Vi viser særleg til tidsbruken frå e-posten 25. juni 2024 med krav om innsyn i alle

saksdokumenter til svaret frå rektoren 3. juli 2024 om at klagaren ikkje hadde krav på innsyn i noko meir. Svaret kom først etter at klagaren, etter ei veke, sende purring 2. juli 2024. Om det unntaksvis tar lengre tid enn ein til tre dagar å behandle eit innsynskrav, skal forvaltninga sjølv gi parten beskjed om dette, sjå Sivilombodets fråsegn 29. april 2022 (2022/1239), med vidare tilvisingar. På grunn av dei strenge krava til saksbehandlingstid i innsynssaker, skal det likevel normalt ikkje vere nødvendig å sende foreløpig svar og meldingar om forseinking. Innsynskravet 25. juni 2024 var ikkje meir omfattande enn at det skulle ha vore behandla på rett måte innan vanleg frist.

3.2.2.2 Journalføring

(31) Fylkeskommunen skulle ha sørga for at e-postutvekslinga om klagaren sitt innsynskrav blei journalført, jf. arkivforskrifta § 9. Journalføringa skal som utgangspunkt skje fortløpande, sjå mellom anna Sivilombodets fråsegner 25. september 2020 (2020/1047) og 23. april 2019 (SOM-2018-4884). I saka her vart e-postutvekslinga om innsynskravet ifølgje fylkeskommunen sjølv ikkje journalført før i veke 34, det vil seie etter at fylkeskommunen hadde motteke Sivilombudet sitt undersøkingsbrev 14. august 2024 med spørsmål om journalføringa av disse dokumenter. Fylkeskommunen har erkjent at dette ikkje er tilfredsstillande, noko vi er einige i.

(32) Fylkeskommunen har vist til sin «Rutine for journalføring». Der heiter det, i tråd med gjeldande rett, at journalføring skal «gjerast laupande og utan ugrunna opphald». Vidare heiter det at «innkommande dokumentasjon/post [bør] journalførast innan 3 dagar». Den manglande journalføringa i saka her ser dermed ikkje ut til å skuldast manglar ved fylkeskommunens retningslinjer. Fylkeskommunen skriv at dei kan sjå at «det er grunnlag for betre informasjon i organisasjonen om journalføringsplikten». Sivilombudet ber om å bli informert om kva tiltak som vert iverksett.

(33) I saka her kan det vere ein samanheng mellom den manglande journalføringa og at innsynskrava ikkje blei behandla på rett måte. Klagaren fekk eit uformelt svar på e-post, utan at innsynskravet var vurdert etter rett regelverk. Eit føremål med reglane om journalføring og andre krav til saksbehandlinga er at rett prosess legg til rette for rett avgjerd. Klagaren ville truleg ha fått eit anna svar om fylkeskommunen hadde journalført innsynskrava og registrert dei på ei sak, identifisert kva dokument innsynskrava gjaldt, sjekka regelverket og treft avgjerd med informasjon som nemnt i forvaltningslova § 21.

3.2.2.3 Vurdering av regelverket før svar blir sendt

(34) Som det går fram av fylkeskommunen si nye avgjerd etter at vi undersøkte saka, hadde klagaren rett til innsyn i fleire dokument som han først ikkje fekk. Han hadde mellom anna krav på søknaden med vedlegg til personen som var innstilt og andre faktiske opplysningar om vedkommande (forvaltningslovforskrifta § 17). For fleire av dei andre

saksdokumenter skulle fylkeskommunen ha gjort ei nærare vurdering av om dokumentet inneheldt noko som klagaren hadde krav på å sjå, jf. mellom anna forskrifta § 16 om innsyn i opplysningar om seg sjølv og § 18 andre ledd om innsyn i referat frå intervju.

(35) I staden fekk klagaren eit svar på e-post der han feilaktig fekk opplyst at han ikkje hadde krav på innsyn i noko meir. Ifølgje fylkeskommunen var e-posten likevel ikkje eit avslag på innsyn, fordi fylkeskommunen ikkje hadde oppfatta kva dokument klagaren kravde innsyn i, sjølv om det gjekk klart fram av innsynskrava.

(36) Etter Sivilombudet sitt syn er det klart at det er eit (delvis) avslag når klagaren på gjentekne spørsmål om han ikkje har krav på innsyn i meir får til svar: «Eg kan stadfesta at du har fått det som skulen og HR meiner du har krav på». Når det berre vert gitt innsyn i nokre av dei dokumenta innsynskravet gjeld, er dei andre delane av innsynskravet avslått, jf. blant anna Sivilombodets fråsegn 21. november 2017 (2017-2824). Sjølv om årsaka til avslaget i saka her var ei misforståing av kva innsynskravet gjaldt, og eventuelt manglande oversikt over regelverket om innsyn, er det likevel eit avslag. Det kan ikkje krevjast at parten skal gjere meir enn å spesifisere i tilstrekkeleg grad kva dokument innsynskravet gjeld. Her hadde han til og med vist til rett regelverk og kontakta fylkeskommunen fleire gonger. Fylkeskommunen har ansvar for å sette seg inn i innsynskravet og regelverket før dei sender svar.

3.2.2.4 Krava til grunngjeving og informasjon bidreg til rett avgjerd

(37) Det følger av forvaltningslova § 21 første ledd at avslag på innsyn skal vere skriftleg, og at avslaget skal vise til dei lovføresegnene det bygger på. Vidare skal forvaltninga opplyse om retten til å klage til overordna forvaltningsorgan, som er Statsforvaltaren når avgjerda er treft av fylkeskommunen, jf. forvaltningslova § 21 andre ledd.

(38) Forvaltningslova § 21 gjeld også der innsyn i tilsettingssaker vert avslått etter forvaltningslovforskrifta kapittel 5, jf. Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer, 5. utgåve, 2011, s. 419. Fylkeskommunen skulle altså ha informert om det rettslege grunnlaget for at det ikkje blei gitt innsyn, om klageretten til Statsforvaltaren, og om klagefristen på tre veker, jf. forvaltningslova § 29.

(39) Hadde fylkeskommunen gjort det, ville dei venteleg ha sett at klagaren etter forvaltningslovforskrifta hadde rett til innsyn i fleire dokument enn det han fekk. Kravet i forvaltningslova § 21 om at avslag på innsyn må vise til det rettslege grunnlaget for avslaget, legg slik også til rette for at det ikkje blir gitt eit feilaktig avslag utan at regelverket er vurdert.

3.2.2.5 Kor presis må grunngjevinga vere for dokument forvaltninga ikkje gir innsyn i?

(40) Etter forvaltningslova § 21 første ledd andre punktum skal parten «gjøres merksam på den bestemmelse som ligger til grunn for avslaget og hvilket ledd og hvilken bokstav i bestemmelsen som er brukt» når eit krav om innsyn i «et bestemt dokument eller opplysning» vert avslått.

(41) Den same regelen finst i offentleglova § 31 første og andre punktum, med nesten likelydande formulering. Ombudet har i fråsegn 18. februar 2021 (2020-2508) uttalt seg om kor nøyaktig det må opplystast om det rettslege grunnlaget for dei ulike dokumenta innsynskravet gjeld. Ombudet uttalte her mellom anna at det er krav om at det «på en tilstrekkelig klar måte fremgå[r] av avslaget hvilke unntaksbestemmelser som gjelder hvilke dokumenter». Plikta er ikkje så vidtgåande at kvart av dokumenta avslaget gjeld må vere identifisert ved saks- og dokumentnummer, men det er heller ikkje nok å kun vise til heimelen for avslaget og opplyse om klagemulighetene. Det heiter i fråsegna at ein til dømes kan løyse dette «ved at avslagshjemplene knyttes opp mot grupper av dokumenter, som er hensiktsmessig inndelt». Formålet med forvaltningslova § 21 er, på same måte som for offentleglova § 31, å sikre at den som krev innsyn får grunnlag for å vurdere om han skal klage, samt gjere det lettare å forstå og akseptere eit avslag.

(42) Ordlyden i forvaltningslova § 21 første ledd andre punktum harmonerer betre med forvaltningslova § 18, der utgangspunktet er at parten har rett til innsyn i alle saksdokument, enn med forvaltningslovforskrifta kapittel 5 der utgangspunktet etter § 14 første ledd derimot er at saksdokument i tilsettingssaker er unnateke frå dokumentinnsyn.

(43) Forvaltningslova § 21 gjeld likevel også ved partsinnsyn. Føresegna må tolkast slik at forvaltninga har plikt til å gjennomgå dokumenta som innsynskravet gjeld. Det må på ein tilstrekkeleg klar måte må gå fram av avslaget kva dokument det ikkje er gitt innsyn i, og kva som er det rettslege grunnlaget for dei ulike dokumenta.

(44) Grunngevinga kan likevel gjerast kort. I saka her kunne fylkeskommunen til dømes ha angitt kva saksdokument og opplysningar det ikkje vart gitt innsyn i, og vist til hovudregelen om unntak i forvaltningslovforskrifta § 14. For dokument og opplysningar som klagaren kan ha krav på å sjå etter forskrifta § 15- § 19, må ein vise til relevant føresegn om ein ikkje gir innsyn.

(45) I saka her hadde klagaren avgrensa innsynskravet til «alle dokument som eg har krav på» og vist til forvaltningslovforskrifta. Ein kan da spørje om fylkeskommunen hadde plikt til å opplyse om det rettslege grunnlaget for dokument og opplysningar som klagaren etter fylkeskommunens vurdering ikkje hadde krav på. Ordlyden i forvaltningslova § 21 og omsynet til at det skal vere mogleg å klage om parten ikkje er einig i forvaltninga si vurdering, talar for ei slik plikt.

(46) Det er dessutan naturleg å forstå innsynskravet i saka her slik at klagaren i utgangspunktet ville ha innsyn i alle dokument i tilsettingssaka, men at han var klar over at

det var ein del dokument han ikkje hadde krav på etter forskrifta.

(47) Når parten som her har kravd innsyn i alle dokument i tilsettingssaka som han har rett til å sjå, må forvaltninga uansett ta stilling til kva dokument han har rett til å sjå etter forskrifta, og kva dokument han ikkje har rett til. Forvaltninga kan ikkje ta for gitt at parten er samd i vurderinga, og bør derfor gi informasjon etter § 21 om det rettslege grunnlaget for saksdokument som det ikkje er gitt innsyn, og om klagerett og klagefrist.

3.2.2.6 Handteringa av klagaren sine gjentekne e-postar

(48) I undersøkingsbrevet herifrå skreiv vi vidare at det var vårt førebelse syn at klagaren sine gjentekne spørsmål om han hadde fått alt han hadde krav på med fordel kunne ha vore oppfatta som ein klage. Vi gav uttrykk for at fylkeskommunen då burde ha vurdert om avgjerda om å nekte ytterlegare innsyn var rett, og om saka skulle sendast til Statsforvaltaren for klagesaksbehandling, jf. forvaltningslova § 33. Fylkeskommunen har svart at dei ikkje er samd i at dei gjentekne e-postane var ei klage, men at dei likevel tek til seg at eit slikt gjenteke spørsmål «inneber auka krav til aktsemd, til å sjå på innsynskravet på ny og eventuelt avklare/presisere omfanget av eit innsynskrav i dialog med den som krev innsyn». Sivilombudet sluttar seg til at ei slik tilnærming her kunne ha løyst saka, sjølv om det ikkje skulle ha vore nødvendig med meir dialog når det allereie gjekk fram av klagaren sitt innsynskrav 25. juni 2024 kva dokument innsynskravet gjaldt.

(49) I undersøkingsbrevet oppfordra vi fylkeskommunen til sjølv å vurdere avgjerda om delvis avslag på innsyn på nytt. Vi viste til reglane om omgjerding i forvaltningslova § 33 og § 35.

3.2.3 Fylkeskommunen si nye avgjerd i saka

(50) Fylkeskommunen trefte 30. august 2024 ny avgjerd i saka. Det er gitt innsyn i fleire dokument som klagaren tidlegare hadde fått avslag på å sjå. Sivilombudet har merka seg at det no er vurdert kva parten hadde krav på innsyn i etter forvaltningslovforskrifta § 15-§ 19. Fylkeskommunen har også gitt innsyn i ytterlegare dokument og opplysningar, utover det klagaren hadde krav på. Klagaren har mellom anna har fått grunngjevinga for innstillinga i sin heilskap.

(51) I kommentarane til fylkeskommunen sitt svar på vår undersøking skriv klagaren at han framleis ikkje har fått ei grunngjeving for kvifor han ikkje vart innkalla til intervju, slik han blei førespegla i dei første e-postane frå avdelingsleiaren i juni 2024. Ein part har ikkje utan vidare rett til ei slik grunngjeving, jf. forvaltningslova § 3 andre ledd andre punktum og forvaltningslovforskrifta § 16. I den nye avgjerda 30. august 2024 skriv uansett fylkeskommunen:

«Det finst ikkje faktiske opplysningar og vurderingar om deg utover din eigen søknad og CV.»

(52) Ombudet forstår fylkeskommunen slik at det ikkje finst dokument med grunngjeving for kvifor klagaren ikkje kom til intervju, utover den heilt kortfatta og generelle grunngjevinga som rektoren sende klagaren i e-posten 24. juni 2024. Det kan sjå ut som avdelingsleiaren i dei første e-postane blanda saman det klagaren spurde etter med grunngjevinga for innstillinga, og at klagaren derfor blei førespegla at han skulle få innsyn i eit dokument som ikkje blei laga. Når klagaren først hadde fått eit slikt svar, burde fylkeskommunen likevel ha oppklart misforståinga på ein tydeleg måte så raskt som mogleg.

(53) Vår undersøking har dreia seg om fylkeskommunen si saksbehandling av innsynskravet som førsteinstans. Sivilombudet har derfor ikkje vurdert om den nye avgjerda om innsyn materielt sett er rett. Dersom parten framleis skulle meine at han ikkje har fått innsyn i alt han har krav på, er det klagerett til Statsforvaltaren.

(54) Sivilombudet ser at fylkeskommunen heller ikkje i den nye avgjerda har gitt informasjon om klageretten til Statsforvaltaren eller om klagefristen, jf. forvaltningslova § 21. I staden heiter det: «Avgjerda kan ikkje påklagast, jf. offentleglova § 32 (1) andre punkt.» Saka her gjeld partsinnsyn. Det er då ikkje presist å vise til offentleglova, men heller ikkje i saker om partsinnsyn er det klagerett over avgjerd om å gi innsyn i dokument.

(55) Samtidig er det ikkje avgjerda om å gi innsyn som det vil vere mest aktuelt for ein part å klage på. Det er meir aktuelt å klage om parten ikkje er samd i forvaltninga si vurdering av kva dokument han har krav på, sjå Sivilombodets fråsegn 21. november 2017 (2017-2824). For parten er det i så fall viktig å få opplysning om at det er klagerett, og at klagefristen er tre veker.

(56) Ombudet ber fylkeskommunen om å merke seg krava til grunngjeving og informasjon om klageretten i forvaltningslova § 21. Fylkeskommunen bør, ved interne retningslinjer eller på annan måte, sikre at det vert gitt informasjon i samsvar med føresegna i framtidige saker om partsinnsyn.

Konklusjon

(57) Sivilombudet har kome til at Vestland fylkeskommune si behandling av klagaren sitt krav om partsinnsyn i tilsettingssaka ikkje har vore i tråd med regelverket. Klagaren fekk delvis avslag på innsyn utan at reglane i forvaltningslovforskrifta var vurderte. Klagaren fekk ikkje informasjon om rettsleg grunnlag for avslaget, klagerett og klagefrist. Korrespondansen om innsynskravet vart først journalført etter at ombudet stilte spørsmål om dette.

(58) Ombudet har merka seg at fylkeskommunen skriv at dei openbert ikkje hadde behandla klagaren sitt innsynskrav på rett måte, og at dei kan sjå at det er grunnlag for betre informasjon om journalføringsplikta i organisasjonen. Fylkeskommunen har samtidig gitt uttrykk for eit uriktig syn på kva som er og ikkje er eit avslag på innsyn. Sivilombudet ber fylkeskommunen om å leggje ombudet sitt syn til grunn i framtida, og om å sørge for informasjon om rettsleg grunnlag, klagerett og klagefrist når fylkeskommunen heilt eller delvis avslår innsynskrav.

(59) Det er viktig at intern informasjon i forvaltninga legg til rette for at innsynskrav blir identifisert, journalført og behandla på rett måte, etter rett regelverk. Sivilombudet ber om at Vestland fylkeskommune innan 14. november 2024 svarar på kva for tiltak som er eller eventuelt vil bli iverksett for å sikre at krav om partsinnsyn i framtida blir behandla på ein tilfredsstillande måte. Saman med svaret ber ombudet om å få tilsendt eventuelle rutinar eller retningslinjer for behandlinga av innsynskrav hos fylkeskommunen, og fylkeskommunen sin rutine for journalføring i sin heilskap.

16.10.2024 (2024/3653)