

Domstoladministrasjonens og styret for Domstoladministrasjonens behandling av en innsynssak

10.4.2025 (2024/6266)

Saken gjelder Domstoladministrasjonens og styret for Domstoladministrasjonens behandling av en sak om krav om innsyn i en sammenstilling av opplysninger. Innsynskravet ble avslått under henvisning til at opplysningene ikke kunne sammenstilles med enkle fremgangsmåter, jf. offentleglova § 9. Den samlede saksbehandlingstiden var lang, klageren ble nektet innsyn i saksfremlegget til styret (klageinstansen), styret tok ikke stilling til om klageren hadde rett til innsyn i saksfremlegget, og klageren mottok ingen begrunnelse for klagesaksavgjørelsen.

Sivilombudet fant ikke grunnlag for å kritisere konklusjonen om at vilkårene for rett til sammenstilling i offentleglova § 9 ikke var oppfylt, men rettet kritikk mot saksbehandlingen.

Domstoladministrasjonens håndtering av saken var ikke i tråd med offentleglovas krav til rask behandling

av innsynssaker. Videre begikk Domstoladministrasjonen en feil da klageren ble nektet innsyn i saksfremlegget. Sivilombudet ba Domstoladministrasjonen påse at det innarbeides tydelig i rutinene at en part som utgangspunkt har rett til innsyn i saksfremlegget til styret om saken, og ba om å få tilsendt de reviderte rutinene.

Sivilombudet mente at styret for Domstoladministrasjonen som ledd i klagebehandlingen pliktet å ta stilling til om klageren hadde rett til innsyn i saksfremlegget, og at klageren skulle fått anledning til å kommentere saksfremlegget før styret behandlet saken.

Når det ikke ble gjort tilsier det at kravene til sakens opplysning ikke ble overholdt. Sivilombudet tok ikke stilling til om saksbehandlingsfeilene kunne ha virket inn på klagesaksavgjørelsens innhold, men ba styret merke seg ombudets syn for senere saker.

Klagesaksavgjørelsen var ikke tilstrekkelig begrunnet, fordi klageren ikke hadde fått innsyn i saksfremlegget. Den manglende begrunnelsen er imidlertid rettet opp i ettertid.

Sakens bakgrunn

(1) A (klageren) sendte 16. juli 2024 en e-post til postmottak@domstol.no, og ba om innsyn i en sammenstilling etter offentleglova § 9 «i innbetalte rettsgebyr i saker 'mellom ektefolk eller fraskilte om opphevelse av formuesfellesskap, formuens fordeling, pensjon, bruksrett til løsøre og fast eiendom og om lignende økonomiske forhold'».

(2) I foreløpig svar 18. juli 2024 opplyste Domstoladministrasjonen at det ikke var mulig å besvare innsynskravet med en gang, men at de ville komme tilbake med et mer utfyllende svar i løpet av august 2024. Behovet for mer tid skyldtes ferieavvikling i store deler av organisasjonen og at det måtte gjøres flere avklaringer internt for å vurdere kravet.

(3) Da innsynskravet ikke ble besvart innen fem arbeidsdager anså klageren den manglende besvarelsen som et avslag, som han påklaget 30. juli 2024, jf. offentleglova § 32 andre ledd, jf. første ledd. I klagen skrev han at klageorganet til Domstoladministrasjonen var Domstoladministrasjonens styre. Han ba styret om å behandle klagen.

(4) Domstoladministrasjonen avslo innsynskravet 5. august 2024. Begrunnelsen var at de etterspurte opplysningene ikke kunne sammenstilles med enkle fremgangsmåter, jf. offentleglova § 9. Saken ble sendt til klagebehandling 6. august 2024, til Justis- og beredskapsdepartementet. I oversendelsesbrevet skrev Domstoladministrasjonen at «[d]epartementet er klageinstans, se offentlegforskrifta § 11 første ledd».

(5) Justis- og beredskapsdepartementet tilskrev klageren 12. august 2024. Departementet viste til at klagen var fremsatt forut for innsynsavslaget, og at den først og fremst gjaldt saksbehandlingstiden. Klageren ble bedt om å svare på om han opprettholdt klagen, og om han i så fall ønsket å gi en supplerende begrunnelse.

(6) I midten av september 2024 henvendte Domstoladministrasjonen seg til departementet og spurte om status i klagesaken. Departementet svarte at klageren ikke hadde besvart brevet 12. august 2024, men at de likevel, for ordens skyld, ville behandle klagen. Saken ble deretter liggende i departementet frem til medio oktober 2024. Departementet sendte da en e-post til Domstoladministrasjonen og spurte om klagen hadde vært behandlet av styret for Domstoladministrasjonen. Domstoladministrasjonen svarte raskt at det dessverre var gjort en feil, og at departementet kunne se bort fra saken. Klagen skulle ha vært sendt til styret for Domstoladministrasjonen, jf. domstolloven § 33 b.

(7) Klageren ble orientert om feilen 18. oktober 2024. Domstoladministrasjonen spurte om han opprettholdt klagen, noe han bekreftet i e-post 25. oktober 2024. I e-posten klagde han også over Domstoladministrasjonens saksbehandling. Videre ba han om å få oversendt direktøren i Domstoladministrasjonens saksfremlegg til styret, for å kunne komme med ytterligere kommentarer. Det siste gjentok han i e-post 30. oktober 2024, etter å ha blitt orientert om at klagen ville bli behandlet i møte 11. november 2024.

(8) Domstoladministrasjonen opplyste 30. oktober 2024 at klageren måtte sende eventuelle ytterligere kommentarer innen utløpet av 31. oktober 2024. Klagerens anmodning om å få direktørens saksfremlegg til styret, ble avslått. Avslaget ble opprettholdt 31. oktober 2024, etter at klageren i ny e-post 30. oktober 2024 hadde argumentert for at han som part hadde rett til innsyn i saksfremlegget og at kontradiksjon var viktig av hensyn til sakens opplysning. Domstoladministrasjonen hjemlet avslaget i

offentleglova § 14 første ledd og forvaltningsloven § 18 a, om unntaksadgang for organinterne dokumenter. Det ble ikke funnet grunnlag for å gi merinnsyn, verken helt eller delvis, jf. offentliglova § 11.

(9) Styret for Domstoladministrasjonen behandlet klagen i møte 11. november 2024. I brev 13. november 2024 fra Domstoladministrasjonen ble klageren orientert om at styret enstemmig hadde tatt direktørens innstilling til følge, og at det var protokollert slikt vedtak:

(10) «Styret besluttet at klager ikke gis medhold.»

(11) Klageren klagde deretter til Sivilombudet over Domstoladministrasjonens og styret for Domstoladministrasjonens behandling av saken. Han trakk særlig frem at saken hadde blitt utsatt grunnet ferieavvikling, at klagen hadde blitt sendt til feil organ, at han var nektet innsyn i saksfremlegget til styret, og dermed ikke hadde fått anledning til å inngi merknader til saksfremlegget før klagebehandlingen, at klagesaksavgjørelsen ikke var begrunnet, og at den samlede saksbehandlingstiden hadde vært urimelig lang. Han klagde også over innsynsavslaget, og fremholdt at de opplysningene han hadde bedt om innsyn i kunne sammenstilles med enkle fremgangsmåter, jf. offentliglova § 9.

Våre undersøkelser

(12) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere overfor Domstoladministrasjonen og styret for Domstoladministrasjonen. I brev 16. desember 2024 til Domstoladministrasjonen stilte vi flere spørsmål om saken. Vi skrev at vi forutsatte at de spørsmålene som gjaldt klagesaksbehandlingen, ble besvart av styret for Domstoladministrasjonen selv.

(13) Vi mottok svar 10. januar 2025.

Domstoladministrasjonen:

(14) Domstoladministrasjonen ble bedt om å svare på om saken var behandlet i tråd med offentliglovas krav til rask behandling av innsynssaker, og om Domstoladministrasjonen er organisert på en slik måte at innsynskrav kan behandles i tråd med lovens krav til saksbehandlingstid. Videre ba vi Domstoladministrasjonen gi en nærmere begrunnelse for standpunktet om at direktørens (underinstansens) saksfremlegg til styret (klageinstansen) om innsynssaken, kunne unntas som et organinternt dokument etter offentliglova § 14 første ledd eller forvaltningsloven § 18 a første ledd. Vi spurte om klageren hadde rett til innsyn i saksfremlegget etter offentliglova § 32 tredje ledd andre setning, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd andre setning, og om saksfremlegget inneholdt opplysninger klageren ikke hadde rett til å se etter forvaltningsloven § 19. Vi viste også til Sivilombudets uttalelse 1. desember 2022 (SOM-2022-4213), avsnitt 20:

(15) «Ombudet forutsetter at Domstoladministrasjonen sørger for å ha rutiner for behandling av klager på avslag på innsynskrav som sikrer at klager blir behandlet i

tråd med offentleglovas for forvaltningslovens bestemmelser for slike saker.»

(16) Vi spurte hva Domstoladministrasjonen hadde gjort etter uttalelsen for å sikre at klager over avslag på innsyn blir behandlet i tråd med offentleglovas og forvaltningslovens bestemmelser for slike saker, og om Domstoladministrasjonen har skriftlige rutiner for behandling av innsynskrav og behandling av innsynsklager samt om disse eventuelt er tilstrekkelig klart utformet. Vi ba om å få tilsendt en kopi av eventuelle retningslinjer.

(17) Domstoladministrasjonen svarte at innsynssaken klart ikke var behandlet raskt nok. Det var ikke anledning til lengre svartid på grunn av ferieavvikling, og klagen hadde i tillegg blitt sendt til feil organ. Begge deler hadde ført til en vesentlig forsinket behandling. Ansvar lå hos Domstoladministrasjonen. Det var utarbeidet rutiner som skal sikre at regelverket overholdes. Disse ble oversendt. Domstoladministrasjonen opplevde at rutinene normalt fungerte godt. De aller fleste innsynsforespørsler ble behandlet raskt. Saker der flere avdelinger var involvert, slik som her, kunne gi noe lenger behandlingstid. Klageren skulle da orienteres. I denne saken hadde rutinene dessverre ikke blitt fulgt. I lys av saken ville Domstoladministrasjonen revidere rutinene og sørge for at de angir saksbehandlingstid på en mer tydelig måte, også ved ferieavvikling. Det var uavhengig av saken startet en gjennomgang av regelverk og rutiner knyttet til innsynsbegjæringer og implementering av disse, herunder klagebehandlingen. Dette arbeidet ville påskyndes i lys av Sivilombudets undersøkelse. Domstoladministrasjonen skrev at de ville sørge for at alle medarbeidere ble oppdatert på rutinene, særlig med tanke på ferieavvikling, der innsynssaker må behandles av andre enn de som gjør det til vanlig.

(18) Det var en feil at klageren ikke hadde fått innsyn i saksfremlegget. Saksfremlegget skulle blitt sendt til klageren av eget tiltak etter forvaltningsloven § 33 fjerde ledd andre setning. Dokumentet inneholdt ikke opplysninger som klageren ikke hadde rett til å se etter forvaltningsloven § 19. Det sto i innsynsrutinene at saksfremlegg i klagesaker skal unntas fra offentlighet. Rutinen var på dette punktet formulert for kategorisk, ettersom partene i klagesaker skal gis innsyn i tråd med forvaltningsloven § 33, jf. § 18 flg.

Styret for Domstoladministrasjonen

(19) Vi ba styret for Domstoladministrasjonen svare på om de hadde mottatt kopi av klagerens to e-poster 30. oktober 2024, der han ba om å få tilsendt saksfremlegget for eventuelle merknader, og argumenterte for at han som part hadde rett til innsyn og at kontradiksjon var viktig for sakens opplysning. Under forutsetning av at styret hadde mottatt e-postene, spurte vi om styret hadde vurdert om klageren hadde rett til innsyn i saksfremlegget, og hvis nei – om dette skulle ha vært vurdert, jf. offentleglova § 32 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Vi spurte også om det utgjorde en saksbehandlingsfeil at klageren ikke hadde fått innsyn i saksfremlegget, og om det var mulighet for at en eventuell feil kunne ha virket inn på avgjørelsens innhold, jf.

forvaltningsloven § 41. Videre ba vi styret gi sitt syn på om avgjørelsen 11. november 2024 tilfredsstilte kravene til klageinstansens begrunnelsesplikt i innsynssaker.

(20) Fordi vi ikke kunne se at klageren hadde sett saksfremlegget til styret, ba vi styret redegjøre for fremgangsmåten for å lage den etterspurte sammenstillingen, med data som er elektronisk lagret i databasene til Domstoladministrasjonen. Herunder ba vi styret redegjøre for de ulike stegene i prosessen, hvilke manuelle operasjoner som kreves for å lage sammenstillingen, og hvor lang tid det manuelle arbeidet vil ta.

(21) Til sist spurte vi om styret har rutiner som sikrer at innsynskrav og innsynsklager blir behandlet i tråd med offentleglovas tidsfrister for saksbehandlingen. Spørsmålet ble stilt av eget tiltak og på generelt grunnlag, jf. sivilombudsloven § 15. Bakgrunnen for spørsmålet var opplysninger på nettsidene til Domstoladministrasjonens om at det hadde vært avholdt seks styremøter i 2024 og ni i 2023, hvorav tre av dem var ekstraordinære.

(22) Styret svarte at de i forbindelse med klagebehandlingen hadde mottatt sakens dokumenter, herunder saksfremlegget og klagerens to e-poster 30. oktober 2024. Det fremgikk av saksfremlegget at saken var unntatt offentlighet etter offentleglova § 14 første ledd og forvaltningsloven § 18 a, og at klageren hadde fått avslag på innsyn i saksfremlegget i medhold av de samme bestemmelsene. Styret hadde ikke overprøvd dette. Sett i ettertid ville det vært nærliggende at styret hadde behandlet klagerens forespørsel om innsyn i saksfremlegget som en del av styresaken, i henhold til offentleglova § 32 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

(23) Styret viste til at det kan prøve alle sider av saken, og vurdere de synspunktene klageren har kommet med, jf. offentleglova § 32 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Det var gjort i denne saken. Som følge av den forutgående kommunikasjonen som var fremlagt, var det styrets syn at saken var svært godt opplyst selv om klageren ikke hadde fått innsyn i saksfremlegget. Terskelen for å fastslå at en saksbehandlingsfeil kan ha virket bestemmende på resultatet, er normalt lav ved manglende kontradiksjon. Styret trakk imidlertid frem at de i denne saken hadde vært kjent med klagerens synspunkter, herunder hans syn på hvilken arbeidsmengde innsynsforespørselen ville gi. Det var det som hadde vært det sentrale spørsmålet i saken. På bakgrunn av den fremlagte korrespondansen mente styret at sakens faktum var tilstrekkelig belyst. Styret mente derfor at en eventuell saksbehandlingsfeil ikke hadde virket bestemmende på innholdet av klagesaksavgjørelsen 11. november 2024, jf. forvaltningsloven § 41.

(24) Til spørsmålet om klagesaksavgjørelsen tilfredsstilte de kravene som stilles til klageinstansens begrunnelsesplikt i innsynssaker, bemerket styret at saksfremlegget og det som i styreprotokollen var omtalt som vedtak, samlet utgjorde styrets avgjørelse. Det var i saksfremlegget gitt en utførlig begrunnelse for direktørens innstilling, som styret hadde sluttet seg til, uten ytterligere merknader. Det var styrets syn at saksfremlegget og vedtaket samlet oppfylte de kravene som stilles til begrunnelsesplikten. Det kunne imidlertid vært

uttrykkelig presisert i vedtaket at styret sluttet seg til direktørens innstilling. Ved en feil hadde beklageligvis kun vedtaket, og ikke avgjørelsen i sin helhet, blitt sendt til klageren. Klageren hadde nå fått tilsendt hele avgjørelsen.

(25) Styret redegjorde for fremgangsmåten for å lage den etterspurte sammenstillingen: de ulike stegene i prosessen, hvilke manuelle operasjoner som kreves, og hvor lang tid det manuelle arbeidet vil ta. Basert på redegjørelsen – se nærmere punkt 1 under – fastholdt styret at opplysningene ikke kunne sammenstilles med enkle fremgangsmåter, og at vilkårene for rett til sammenstilling i offentleglova § 9 dermed ikke var oppfylt.

(26) Det ble avslutningsvis opplyst at styreinstruksen for arbeidet i Domstoladministrasjonens styre § 7 gir hjemmel for hastesbehandling av saker ved sirkulasjon, og at bestemmelsen var inntatt på bakgrunn av at styret er klageorgan for avslag på innsyn som fattes av Domstoladministrasjonen. Styret hadde benyttet beslutningsformen i ti klagesaker knyttet til innsyn siden 2015. Avgjørelse om slik behandlingsform ble truffet raskt.

(27) Klageren kom 18. januar 2025 med utfyllende kommentarer til svarbrevet hit. Han argumenterte for at de etterspurte opplysningene kunne sammenstilles langt raskere enn det som var lagt til grunn, og uten manuelle operasjoner.

(28) I brev 23. januar 2025 ba vi styret for Domstoladministrasjonen kommentere klagerens anførsler om at opplysningene kunne sammenstilles på en langt raskere måte, og uten manuelle operasjoner. Vi ba også om eventuelle andre kommentarer som styret eller Domstoladministrasjonen måtte ha til merknadene 18. januar 2025.

(29) Styret for Domstoladministrasjonen skrev i brev 5. februar 2025 at klagerens forslag til løsning for å etablere den aktuelle sammenstillingen hadde vært forelagt fagmiljøene på IT, fagansvarlig på statistikk og Domstolenes regnskaps- og lønnseksjon (DRL). Styret fastholdt at den tidligere beskrevne arbeidsmetoden for å lage sammenstillingen var den eneste gjennomførbare innenfor de ulike systemene. Klagerens anførsler endret derfor ikke konklusjonen om at vilkårene i offentleglova § 9 ikke var oppfylt.

(30) Klageren kom med ytterligere kommentarer 6. og 7. februar 2025. Han argumenterte på nytt for at det var mulig å sammenstille opplysningene ved enkle fremgangsmåter, slik at vilkårene i offentleglova § 9 var oppfylt. Domstoladministrasjonen fikk kommentarene tilsendt for eventuelle merknader. I brev 20. februar 2025 hit bemerket Domstoladministrasjonen at det var forskjell på innsynskravet 16. juli 2024 og det innsynet klageren nå argumenterte for. Det fremgikk av svaret at klagerens uttalelser var forelagt Domstoladministrasjonens styreleder, som ikke hadde kommentarer.

(31) Klageren kom med noen avsluttende bemerkninger 25. februar 2025. I brev 27. februar 2025 hit opplyste Domstoladministrasjonen og styret for Domstoladministrasjonen at de ikke hadde ytterligere merknader til saken.

Sivilombudets syn på saken

1. Innsyn i sammenstilling av opplysninger

(32) Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er åpne for innsyn. Det kan bare gjøres unntak fra innsyn dersom dette følger av lov eller forskrift. Dersom opplysningene det bes om innsyn i ikke finnes i eksisterende dokumenter hos forvaltningsorganet, men er elektronisk lagret i organets databaser, kan det kreves innsyn i en sammenstilling av opplysningene. Det er et vilkår for rett til sammenstilling at sammenstillingen kan gjøres med «enkle framgangsmåtar», jf. offentleglova § 9.

(33) Vilkåret om at sammenstillingen må kunne gjøres med enkle fremgangsmåter referer til den arbeidsbyrden forvaltningsorganet blir påført ved å lage sammenstillingen, se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) merknadene til § 9 side 127, der det står:

(34) «Der samanstillinga utelukkande kan gjerast ved hjelp av databaserte løysingar som kan setjast i gang ved hjelp av enkle kommandoar, vil vilkåret vere oppfylt. Dersom derimot samanstillinga krev meir tidkrevjande manuelle operasjonar, f.eks. der ein saksbehandlar sjølv må gå inn og vurdere kva opplysningar som skal samanstillast, vil ikkje dette vilkåret vere oppfylt. Paragrafen vil f.eks. kunne brukast i tilfeller der organet har databaserte løysingar som kan setje saman statistiske opplysningar frå dokument som finst i databasane til organet.»

(35) Sivilombudet har tidligere lagt til grunn at det avgjørende etter § 9 er om prosessen frem til det er etablert en sammenstilling, kan gjøres med «enkle framgangsmåtar». Det er altså ikke bare gjennomføringen av selve uttrekket som er relevant. Også andre prosesser som er nødvendige for å etablere dokumentet, må trekkes inn i vurderingen. Etterarbeid, som taushetspliktverdinger og kvalitetskontroll, vil derimot falle utenfor. Se for eksempel uttalelsene 10. juli 2014 (SOM-2013-2480), 16. november 2022 (SOM-2022-3550) og 17. desember 2019 (SOM-2019-3483). Om hvilken tidsbruk som kan kreves, har Sivilombudet uttalt at en arbeidsbelastning på henholdsvis seks til ti timer og seks timer ligger utenfor det som kan anses som enkle fremgangsmåter etter § 9, se uttalelsene 11. august 2017 (SOM-2016-2789) og 22. september 2020 (SOM-2020-845).

(36) Styret for Domstoladministrasjonen har forklart at klagerens innsynskrav er omfattende. De etterspurte opplysningene knytter seg særlig til saker etter ekteskapsloven og husstandsfellesskapsloven, men vil også kunne omfatte tvister etter andre lover. Det er opplyst at innsynskravet også omfatter såkalte SAM-saker, som er saker om offentlig skifte etter samlivsbrudd, og at det ikke finnes en enkel måte å hente ut opplysningene på. Som eksempel er det vist til at husstandsfellesskapsloven ikke bare omfatter samboere, men også andre familieforhold og bokollektiv. Det er videre trukket frem at saker som inneholder ulike krav, kan være ulikt registrert. Ifølge styret blir ingen saker registrert som formulert i

innsynskravet, og det må benyttes flere systemer for å hente ut opplysningene. Arbeidet er i korthet oppsummert slik: (1) finne relevante saksnumre i saksbehandlingssystemet Lovisa gjennom manuelle søk på aktuelle lover, (2) avklare om bestemte saker gjelder samboerskap gjennom søk i Folkeregistret, (3) hente ut regnskapstall fra Unit 4 basert på saksnumre, (4) bearbeide tallene i Excel for å gjøre dataene forståelig for mottaker, og (5) kvalitetssikre dataene. Det er videre vist til at ikke alle sakene er gebyrfrie, og at det derfor vil måtte undersøkes om det er innbetalt gebyr.

(37) Ut fra den redegjørelsen som er gitt, legger Sivilombudet til grunn at det ikke er selve sammenstillingen av opplysningene som ville vært det tidkrevende, men det manuelle arbeidet i forkant med å finne frem til de relevante saksnumrene. Innsynskravet er ikke tidsavgrenset, og det omfatter flere rettsområder. I svaret hit har styret tatt utgangspunkt i SAM-saker fra 2020 og frem til i dag, som det skal være registrert 963 av i Lovisa, og forklart mer i detalj hvilke trinnvise prosesser og manuelle operasjoner man må gjennom for å finne de aktuelle saksnumrene. Det er nøkternt anslått at arbeidet med SAM-sakene alene vil ta noe over 32 arbeidstimer, og at det i tillegg vil tilkomme noen timers bearbeiding. Slik innsynskravet er formulert, vil dette ikke være tilstrekkelig. Styret har ikke regnet på hvilken tidsbruk som vil medgå til å finne frem til aktuelle saker fra 2020 i kategorien «sak etter ekteskapsloven», men opplyser at det totalt er 676 slike saker, der mange er gebyrfrie, men ikke alle. Det manuelle arbeidet med å sortere og identifisere disse sakene vil komme i tillegg til den anslåtte tiden for SAM-sakene.

(38) Klageren har i flere skriv fremholdt at de etterspurte opplysningene kan sammenstilles langt raskere enn det Domstoladministrasjonen og styret for Domstoladministrasjonen har lagt til grunn. Han har forklart hvordan han mener sammenstillingen alternativt kan etableres, herunder hvilke operasjoner som må gjøres i datasystemene. Han har også fremholdt at sammenstillingen kan etableres uten manuelle operasjoner. Til det siste har han fått til svar at argumentasjonen ikke er dekkende for innsynskravet 16. juli 2024.

(39) Dersom styret for Domstoladministrasjonens redegjørelse legges til grunn, er det på det rene at den arbeidsbelastningen som ville medgått til å lage sammenstillingen klart overstiger det som kan kreves etter offentleglova § 9. For å kunne overprøve styrets vurdering – og med det også ta stilling til riktigheten av klagerens anførsler om at sammenstillingen kan lages på et langt raskere måte – kreves teknisk innsikt og kjennskap til de aktuelle datasystemene. Sivilombudet har ikke den nødvendige fagkunnskapen til å kunne overprøve styrets standpunkt om at sammenstillingen ikke kan etableres med enkle fremgangsmåter. Ut fra dette og den begrunnelsen som er gitt, herunder opplysningene om at klagerens forslag til løsning har vært forlagt fagmiljøene på IT, fagansvarlig på statistikk og Domstolenes regnskaps- og lønnsseksjon, har Sivilombudet ikke funnet grunnlag for å kritisere konklusjonen om at vilkårene for rett til sammenstilling i offentleglova § 9, ikke er oppfylt.

2. Domstoladministrasjonens underinstansbehandling

2.1 Saksbehandlingstiden

(40) Innsynssaker skal behandles raskt. Etter offentleglova § 29 første ledd skal det organet som mottar et innsynskrav avgjøre kravet «utan ugrunna opphald». I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 151 er det lagt til grunn at [d]ette vil seie så snart som praktisk mogleg». Sivilombudet har en rekke ganger uttalt at de fleste innsynskrav bør kunne behandles samme dag eller i alle fall innen én til tre virkedager, men at det i enkelte tilfeller kan ta lengre tid. Kravene til rask behandling av innsynssaker gjelder på alle trinn i saksbehandlingsprosessen. Ressursproblemer, for eksempel på grunn av økt saksmengde eller variasjoner i antall ansatte, gir ikke generelt grunn til å godta lenger behandlingstid enn lovens krav. Det samme gjelder sykdom og ferieavvikling. Det er forvaltningens ansvar å organisere seg på en slik måte at innsynskrav blir behandlet i tråd med lovens krav til saksbehandlingstid.

(41) Innsynskravet 16. juli 2024 ble besvart av Domstoladministrasjonen 5. august 2024. Dette utgjør en saksbehandlingstid på cirka tre uker. Det at innsynskravet var forholdsvis omfattende og at det var nødvendig å gjøre flere avklaringer internt for å vurdere kravet, er momenter som er relevante i vurderingen av om offentleglovas tidsfrister er overholdt. Det er fint at klageren raskt fikk tilsendt et foreløpig svar med angivelse av forventet tidsbruk. Ut fra opplysningene i det foreløpige svaret, er det videre fint at innsynskravet ble avgjort tidlig i august 2024. Som Domstoladministrasjonen har erkjent i svaret hit, gir imidlertid ikke ferie grunn til å godta lenger saksbehandlingstid enn lovens krav. Slik saken er opplyst, fremstår det som ferieavvikling gjorde at innsynskravet ikke ble tatt stilling til før 5. august 2024. Hvis det er riktig, ble innsynskravet ikke avgjort «utan ugrunna opphald», jf. offentleglova § 29 første ledd.

(42) Det følger av domstolloven § 33 b at forvaltningsloven og offentleglova gjelder for domstoladministrasjonens virksomhet, og at klageinstans for direktørens vedtak er styret. Med «direktøren» menes også ansatte i Domstoladministrasjonen som treffer vedtak i henhold til intern delegasjon, jf. Ot.prp. nr. 44 (2000-2001) side 187.

(43) Feilsendingen av klagen til Justis- og beredskapsdepartementet medførte en vesentlig forsinket klagebehandling og en lang samlet saksbehandlingstid. Det er førstinstansen ansvar å sende klagen til rett klageinstans. I svaret hit har Domstoladministrasjonen påtatt seg ansvaret for den feilen som ble gjort, herunder for at saksbehandlingstiden ble lang. Domstoladministrasjonen har videre svart at kravene til rask behandling av innsynssaker ikke er overholdt. Sivilombudet er enig i dette.

(44) Det er positivt at Domstoladministrasjonen i lys av denne saken vil revidere rutinene for behandling av innsynssaker, og sørge for at alle medarbeidere oppdateres på rutinene. Det er videre bra at Domstoladministrasjonen vil påskynde det oppstartede arbeidet med å

gjennomgå rutineene knyttet til innsynskrav og implementeringen av disse, herunder klagebehandling.

(45) Sivilombudet ber om å få tilsendt en kopi av Domstoladministrasjonens reviderte rutiner for behandling av innsynssaker når disse foreligger.

2.2 Innsyn i direktøren i Domstoladministrasjonens saksfremlegg for styret

(46) Ved klage etter offentleglova gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel VI så langt de passer, jf. offentleglova § 32 tredje ledd. Regler om saksforberedelsen i klagesak er gitt i forvaltningsloven § 33. Det følger av bestemmelsens andre ledd at underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Hvis underinstansen finner klagen begrunnet, kan den oppheve eller endre vedtaket. Blir det ikke truffet en slik avgjørelse, skal sakens dokumenter sendes til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt. Hvis underinstansen gir klageinstansen en uttalelse som partene kan kreve å se uten hinder av § 19, skal den sende kopi til parten med mindre Kongen er klageinstans, jf. fjerde ledd.

(47) I svaret hit har Domstoladministrasjonen opplyst at direktørens saksfremlegg til styret om saken ikke inneholder opplysninger som klageren ikke har rett til å se etter forvaltningsloven § 19. Domstoladministrasjonen har videre erkjent at klageren hadde rett til innsyn i saksfremlegget etter offentleglova § 32 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd, og at saksfremlegget skulle ha blitt sendt ham av eget tiltak, for å sikre kontradiksjon. Sivilombudet slutter seg til dette, og er enig i at det ble gjort en feil.

(48) Domstoladministrasjonens nåværende rutiner for behandling av innsynssaker reflekterer ikke at en part som utgangspunkt har rett til innsyn i direktørens saksfremlegg til styret om saken, jf. offentleglova § 32 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd. Sivilombudet ber Domstoladministrasjonen påse at dette innarbeides på en tydelig måte i rutineene.

3. Styret for Domstoladministrasjonens klageinstansbehandling

3.1 Prøvingsplikt, mulighet for kontradiksjon og sakens opplysning – er det gjort saksbehandlingsfeil?

(49) Klageinstansen skal få tilsendt sakens dokumenter, jf. offentleglova § 32 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd. I klageomgangen kan klageinstansen prøve alle sider av saken, og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den «skal» vurdere de synspunkter klageren kommer med, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Klageinstansen «skal» påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. § 33 siste ledd.

(50) I forbindelse med klagebehandlingen fikk styret for Domstoladministrasjonen oversendt sakens dokumenter, herunder klagerens to e-poster 30. oktober 2024. I e-postene

ba klageren om å få direktørens saksfremlegg til styret for eventuelle merknader, og argumenterte for at han som part i saken hadde rett til innsyn i saksfremlegget etter forvaltningsloven og at kontradiksjon var viktig av hensyn til sakens opplysning. I svaret hit har styret skrevet at det «[s]ett i ettertid ... ville vært nærliggende at styret behandlet klagerens forespørsel om innsyn i direktørens saksfremlegg som en del av styresaken». Svaret kan forstås som at styret mener det ikke pliktet å behandle anførselene om rett til innsyn i saksfremlegget i klageomgangen, men at det likevel burde ha vært gjort. Styret har videre fremholdt at saken var svært godt opplyst, fordi styret var kjent med klagerens synspunkter, herunder hans syn på arbeidsmengden innsynskravet ville gi, gjennom den fremlagte forutgående kommunikasjonen. Styret mener derfor at en eventuell saksbehandlingsfeil ikke har vært bestemmende for innholdet av klagesaksavgjørelsen 11. november 2024, jf. forvaltningsloven § 41.

(51) Klagerens anmodning om å få direktørens saksfremlegg til styret, kan mulig forstås som et nytt innsynskrav til Domstolsadministrasjonen, som ble avslått. Legges denne forståelsen til grunn ville ikke styret pliktet å ta stilling til spørsmålet om rett til innsyn i saksfremlegget i klageomgangen, ettersom klageren da først måtte ha påklaget avslaget til Domstoladministrasjonen, som i sin tur måtte ha forberedt en ny klagesak for behandling i styret. Etter Sivilombudets syn er det mye som taler for at det ikke er mest nærliggende å forstå e-postene 30. oktober 2024 slik.

(52) Anførselene i e-postene var knyttet til klagerens rettigheter som part i den saken styret hadde til behandling, og gjaldt påståtte brudd på viktige saksbehandlingsregler i forvaltningsloven. Styret fikk oversendt e-postene sammen med klagen og resten av sakens dokumenter. Som klageinstans i innsynssaker har styret plikt til å vurdere de synspunkter klageren kommer med, jf. offentleglova 32 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Selv om innsyn i saksfremlegget også kunne være et selvstendig innsynskrav, var det her knyttet til saksbehandlingen av det innsynskravet som styret skulle behandle. Etter Sivilombudets syn skulle derfor styret som ledd i klagebehandlingen tatt stilling til klagerens synspunkt om at han hadde rett til innsyn i saksfremlegget.

(53) Da styret tok saken til behandling hadde ikke klageren fått annen begrunnelse for innsynavslaget enn den som fulgte av Domstoladministrasjonens avgjørelse 5. august 2024. Der het det at opplysningene ikke enkelt lot seg sammenstille, at det «vil være en manuell og tidkrevende prosess å vurdere hvilke opplysninger fra fagsystemene som er relevante å sammenstille ...», og at vilkårene i offentleglova § 9 derfor ikke var oppfylt. Klagerens synspunkter på saken i den forutgående kommunikasjonen baserte seg derfor på den korte begrunnelsen for avslaget som var gitt. Det var bare disse synspunktene styret fikk seg forelagt.

(54) Etter undersøkelsen herfra, har klageren fått fullt innsyn i direktørens saksfremlegg til styret. Saksfremlegget inneholdt en utførlig redegjørelse for administrasjonens syn på

saken. For Sivilombudet står det klart at redegjørelsen i saksfremlegget ga klageren et langt bedre grunnlag for å kunne komme med sine synspunkter, enn det han hadde mulighet til ut fra avgjørelsen 5. august 2024. Dette underbygges av hans senere merknader hit, der han har imøtegått flere av vurderingene i saksfremlegget og nokså detaljert har forklart hvordan han mener at sammenstillingen alternativt kan etableres. Styret for Domstoladministrasjonen så behov for å forelegge anførslene for fagmiljøene på IT, fagansvarlig på statistikk og Domstolens regnskaps- og lønnsseksjon, før det ble gitt et svar hit. Dette trekker i retning av at anførslene fra klager ble vurdert å være av en slik art og karakter at de måtte undersøkes nærmere for at saken skulle være tilstrekkelig opplyst. Hvis klageren hadde fått innsyn i saksfremlegget, slik han som ledd i klagebehandlingen skulle fått, ville han hatt mulighet til å fremføre merknadene før styret tok saken til behandling. Saken ville da på avgjørelsestidspunktet vært bedre opplyst, slik den senere er blitt. Etter ombudets syn tilsier det at saken ikke var tilstrekkelig opplyst ved styrets behandling, jf. forvaltningsloven § 33 og § 17.

3.2 Kan saksbehandlingsfeilene ha hatt betydning for klageavgjørelsens innhold?

(55) Hvis saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven er brutt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, vil vedtaket likevel være gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Som styret for Domstoladministrasjonen har lagt til grunn i svaret hit, er det ved manglende kontradiksjon normalt en lav terskel for å fastslå saksbehandlingsfeil som kan ha virket bestemmende på resultatet i saken. Sivilombudet har i denne saken ikke funnet grunnlag for å rette rettslig kritikk mot konklusjonen om at vilkårene i offentleglova § 9 ikke er oppfylt, se punkt 1 over. Det er da vanskelig å ta konkret stilling til om klagerens manglende mulighet for å kommentere opplysningene i saksfremlegget til styret og manglende overholdelse av kravene til sakens opplysning, kan ha vært bestemmende for klagesaksavgjørelsens innhold. Styret bes imidlertid merke seg ombudets syn for senere saker.

3.3 Styrets begrunnelse

(56) Offentleglova § 31 har regler om avslag og begrunnelse i innsynssaker. Bestemmelsen gjelder etter sin ordlyd ikke for klageinstansen. Hvilke krav som stilles til klageinstansens begrunnelse i innsynssaker, er heller ikke regulert andre steder i loven. I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 102 er det sitert fra en uttalelse fra offentlighetsutvalget i NOU 2003:30 side 235-236, der det fremgår:

«Det kan etter gjeldende rett være noe usikkert hvilke krav til begrunnelse som gjelder for vedtak i klagesaker etter offentlighetsloven. I praksis gis det imidlertid oftest en begrunnelse som oppfyller kravene i forvaltningsloven § 25. [...]»

(57) I kommentarutgaven til offentleglova § 32, punkt 4.8 (Juridika, hentet 25.03.25), skriver Brandt m.fl. under henvisning til forarbeidene:

«I teorien knyttet til offentlighetsloven 1970 ble det lagt til grunn som «klart» at klageinstansen må gi en mer utførlig begrunnelse enn den hjemmelshenvisningen som nå følger av offentleglova § 31, jf. Frihagen, Offentlighetsloven, bind II (3. utg. 1994) s. 276–277. Frihagen påpeker at det er viktig for å veilede underinstansene med sikte på fremtidige saker og av hensyn til klager at klagevedtakene begrunnes. Det vil også gi en garanti for at avgjørelsen er overveiet, og gi grunnlag for å få avgjørelsen vurdert av Sivilombudet eller politisk ansvarlige organer. Noe spesielt stor merarbeid ligger det neppe i dette, da klagesakene ofte er utførlig utredet både i førsteinstansen og klageinstansen. Dersom førsteinstansen har gitt en utfyllende redegjørelse i oversendelsesbrevet, og klageinstansen ikke har ytterligere å tilføye, må det anses tilstrekkelig å innta redegjørelsen i vedtaket, for så å vise til og slutte seg til vurderingene.

I praksis ble det ifølge offentlighetslovutvalget gitt en begrunnelse som oppfyller kravene i forvaltningsloven § 25. Det må også sies å være innarbeidet praksis etter offentleglova.»

(58) Sivilombudet har i tidligere saker lagt til grunn at et saksfremlegg fra underinstansen kan godtas som klageinstansens begrunnelse, men at det i så fall må fremgå tydelig av avgjørelsen eller av underretningen til klageren at klageorganet har sluttet seg til begrunnelsen i saksfremlegget, se for eksempel uttalelse 24. oktober 2019 (SOM-2018-4557 og SOM-2018-4740) med videre henvisninger.

(59) Direktørens saksfremlegg til styret oppfyller kravene i forvaltningsloven § 25. Videre fremgår det tydelig av Domstoladministrasjonens underretning 13. november 2024 til klageren at styret hadde tatt direktørens innstilling til følge, at styret hadde vedtatt at klageren ikke ble gitt medhold og at styrets vedtak var enstemmig. Hvis klageren hadde fått direktørens innstilling til styret, ville klagesaksavgjørelsen 11. november 2024 tilfredsstilt de minimumskravene som stilles til klageinstansens begrunnelsesplikt i innsynssaker. Styrets protokollerte avgjørelse og Domstoladministrasjonens underretning var imidlertid alene ikke tilstrekkelig. Klageren har senere fått fullt innsyn i saksfremlegget. Den mangelen som heftet ved begrunnelsen, er med det rettet opp.

4. Styret for Domstoladministrasjonens mulighet til å behandle innsynssaker raskt

(60) Sivilombudet takker styret i Domstoladministrasjonen for svaret på spørsmålet herfra om styret har rutiner som sikrer at innsynskrav og innsynsklager blir behandlet i tråd med offentleglovas tidsfrister for saksbehandlingen. På bakgrunn av det svaret som er gitt, herunder opplysningene om at styret i medhold av styreinstruksen kan beslutte at saker

som haster skal avgjøres ved sirkulasjon, og at en avgjørelse om slik behandlingsform treffes raskt, gir denne delen ikke grunn til videre oppfølging herfra.

Konklusjon

(61) Sivilombudet har ikke den nødvendige fagkunnskapen til å kunne overprøve om de etterspurte opplysningene kan sammenstilles med enkle fremgangsmåter. Ut fra dette, og den begrunnelsen som er gitt, er det ikke funnet grunnlag for å kritisere konklusjonen om at vilkårene for rett til sammenstilling i offentleglova § 9, ikke er oppfylt.

(62) Domstoladministrasjonens håndtering av saken er ikke i tråd med offentleglovas krav til rask behandling av innsynssaker. Videre begikk Domstoladministrasjonen en feil da klageren ble nektet innsyn i saksfremlegget til styret. Domstoladministrasjonen bes påse at det innarbeides tydelig i rutinene at en part som utgangspunkt har rett til innsyn i saksfremlegget til styret om saken, jf. offentleglova § 32 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd. Sivilombudet ber om å få tilsendt en kopi av Domstoladministrasjonens reviderte rutiner for behandling av innsynssaker når disse foreligger.

(63) Sivilombudet mener at styret for Domstoladministrasjonen som ledd i klagebehandlingen pliktet å ta stilling til om klageren hadde rett til innsyn i saksfremlegget, jf. offentleglova § 32 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Klageren skulle fått anledning til å kommentere saksfremlegget før styret behandlet saken. Når det ikke ble gjort tilsier det også at kravene til sakens opplysning ikke ble overholdt. Sivilombudet tar ikke stilling til om saksbehandlingsfeilene kan ha virket inn på klagesaksavgjørelsens innhold. Styret bes imidlertid merke seg ombudets syn for senere saker.

(64) Den begrunnelsen som ble gitt for innsynsavslaget i klageomgangen tilfredsstilte ikke de kravene som stilles til klageinstansens begrunnelsesplikt i innsynssaker, fordi klageren ikke hadde fått innsyn i saksfremlegget til styret. Mangelen ved begrunnelsen er imidlertid rettet opp, ved at klageren i etterkant har fått fullt innsyn i saksfremlegget.

(65) Styret for Domstoladministrasjonen fremstår å ha rutiner som sikrer at innsynskrav og innsynsklager kan behandles i tråd med offentleglovas tidsfrister for saksbehandlingen. Sivilombudet avslutter derfor sin undersøkelse av eget tiltak om dette.

10.4.2025 (2024/6266)