

Lang saksbehandlingstid og manglende svar i Forsvaret

16.6.2025 (2025/998)

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt lang saksbehandlingstid og manglende svar i enkeltsaker i Forsvaret ved Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS).

Sivilombudets undersøkelse viser at Forsvarets automatisk genererte svar på mottatte henvendelser ikke oppfyller plikten til å gi et foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11 a. I tillegg mangler Forsvaret oversikt over hva som er gjennomsnittlig saksbehandlingstid på henvendelser som krever saksbehandling. Den enkelte avdeling er delegert ansvar for oppfølging av slike saker.

Sivilombudet anbefaler at Forsvarets ansatte får intern opplæring i kravene som følger av § 11 a for å sikre enhetlig oppfølging av slike henvendelser. Forsvaret bør oppdatere informasjon på hjemmesiden for å gi riktig informasjon om forventet saksbehandlingstid. Sivilombudet imøteser Forsvarets tilbakemelding på anbefalingene innen 15. september 2025.

Sakens bakgrunn

(1) Lang saksbehandlingstid og manglende svar fra forvaltningen er et av Sivilombudets prioriterte områder. Antallet klager som gjelder dette har økt mye de siste årene, noe Sivilombudet har orientert Stortinget om i en særskilt melding i april 2025 (Dokument 4:2 2024/2025).

(2) Sivilombudet har opplevd en jevn økning i antall klager som gjelder lang saksbehandlingstid og manglende svar fra Forsvaret. Felles for de klagesakene vi har behandlet er at Forsvaret ikke besvarer henvendelsene før Sivilombudet ber om svar på vegne av klager. Et annet fellestrekk er at Forsvaret genererer et automatisk svar om at henvendelsen er mottatt og er tildelt et saksnummer, uten at det gis mer informasjon om forventet saksbehandlingstid eller videre oppfølging. Flere av klagenes gjelder manglende svar fra Forsvarets personell- og vernepliktsenter (FVPS).

(3) FPVS representerer Forsvaret som arbeidsgiver og har administrativt ansvar for flere kategorier personell i Forsvaret. Dette omfatter fast ansatte som har sitt daglige virke i virksomheten, elever ved Forsvarets høyskole, lærlinger, soldater inne til førstegangstjeneste og reservister. Sentralisering av HR-funksjonene i Forsvaret har medført at FPVS har vokst og fått mange nye oppgaver. Blant annet håndterer FPVS svært mange henvendelser fra enkeltpersoner i ulike personalspørsmål, og som de mottar gjennom ulike kanaler. Disse henvendelsene kan være søknader knyttet til tjenestegjøring, spørsmål fra andre statlige aktører om forvaltning av tjenesteplikten eller for eksempel spørsmål fra enkeltpersoner som gjelder Forsvarets virksomhet.

Våre undersøkelser

(4) Sivilombudet besluttet å undersøke på generelt grunnlag og av eget tiltak lang saksbehandlingstid i og manglende svar fra FPVS. I brev 20. mars 2025 ba vi om svar på flere spørsmål knyttet til hvordan saksbehandlingen foregår.

(5) Vi ba FPVS beskrive hvordan saksbehandlingen foregår fra man mottar en henvendelse og til den blir besvart, herunder om det er særskilte omstendigheter som medfører lenger saksbehandlingstid. FPVS svarte oss i brev 9. mai 2025, og redegjorde innledningsvis for de ulike måtene Forsvaret mottar henvendelser på.

(6) Postmottaket mottar årlig rundt 70 000 henvendelser med dokumenter som videresendes internt i Forsvaret. FPVS mottar rundt 23 000 av disse, og har et eget kontaktskjema som er tilgjengelig på internett (forsvaret.no). Der mottar de rundt 43 000 henvendelser i året. Interne henvendelser som gjelder den enkeltes ansettelsesforhold i Forsvaret blir behandlet i Forsvarets felles integrerte forvaltningssystem (FIF), som er et

internt saksbehandlingssystem for Forsvarets ansatte. Her saksbehandles rundt 50 000 henvendelser per år. Disse interne henvendelsene omtales ikke i det følgende.

(7) Forsvaret har et eget kontaktskjema for eksterne henvendelser som finnes på forsvaret.no, hvor man logger seg inn med BankID og kan sende sin henvendelse. Avsender mottar da følgende autosvar: «Vi behandler henvendelsen din så snart som mulig og normalt innen 5 virkedager. Om henvendelsen krever saksbehandling, er saksbehandlingstiden ca. 4-6 uker». Alle henvendelser via kontaktskjemaet kommer til FPVS Kontaktsenteret. Kontaktsenteret grovsorterer henvendelsene i to kategorier, avhengig av om henvendelsen krever saksbehandling for å kunne svares ut, eller ikke.

(8) Saker som krever saksbehandling utover det Kontaktsenteret kan gjøre sendes til et fagmiljø i fagavdelinger eller operativ lederstøtte (OLS) som støtter den enkelte DIF-sjef.

(9) Henvendelser som ikke krever saksbehandling svares ut fortløpende fra FPVS Kontaktsenter. Generelle spørsmål besvares normalt innen fem virkedager. Videre har Kontaktsenteret myndighet til å utføre enkel saksbehandling, som oversendelse av tjenestebevis eller bekreftelse på tjenestegjøring.

(10) FPVS kan motta henvendelser per e-post (kontakt@forsvaret.no). Dette er en kanal som er lite brukt av eksterne fordi kontaktskjema (beskrevet over) har overtatt som hovedkanal for eksterne henvendelser. Dersom det kommer henvendelser som er arkivverdige sendes de til Postmottak for korrekt håndtering. Avsender som sender henvendelser som inneholder personopplysninger blir anmodet om å bruke Kontaktskjema. Øvrige henvendelser svares ut fortløpende.

(11) Sentralt postmottak i Forsvaret administreres av Forsvarets enhet for regelverk og dokumentasjonsforvaltning, herunder seksjon for dokumentasjonsforvaltning og arkiv (FERD). FERD håndterer e-poster som kommer til postmottak@mil.no. FERD mottar også alle fysiske brev som sendes til postmottak i Forsvaret. Alle henvendelsene lagres deretter manuelt i Forsvarets arkivsystem, før sentralt postmottak fordeler henvendelsene til rett mottaker i Forsvaret. FPVS mottar henvendelser fra FERD på lik linje med andre driftsenheter i Forsvaret (DIF). Henvendelser fordeles så internt til ulike fagmiljøer eller saksbehandlere.

(12) I svarbrev 9. mai 2025 skrev FPVS at de ulike personellkategorienes tilknytningsform til Forsvaret og spennet i fagområder, herunder personellforvaltning, medfører at saksbehandling ofte krever samhandling på tvers av fagområder. Forsvarets overordnede mandat fører også til at saksbehandlingen kan ha ulik karakter avhengig av om det er fredsforvaltning eller planlegging og klargjøring for krise og krig. I tillegg er Forsvarets ansvarsområder, størrelse og brede saksomfang faktorer som kan bidra til lang saksbehandlingstid.

(13) FPVS viste til at saker som krever saksbehandling sendes til et fagmiljø i fagavdelinger eller operativ lederstøtte (OLS) som støtter den enkelte DIF-sjef. Per i dag har ikke Forsvaret automatiske rutiner for å følge med på saksbehandlingstid i den enkelte sak. Forsvaret har systemer som gjør at de manuelt kan spore enkeltsaker, men det er ingen automatikk i dette. Avdelinger som mottar saker foretar videre saksbehandling, og har ansvar for at saken arkiveres korrekt i Forsvarets arkivsystem DocuLive. Det pågår en prosess for å få på plass et nytt arkivsystem i Forsvaret. Det kommer trolig ved årsskiftet.

(14) På vårt spørsmål om rutinene for å besvare en henvendelse i samsvar med forvaltningsloven § 11 a svarte FPVS at de ikke har retningslinjer utover det som står i loven, men at to dokumenter er styrende for personellet som jobber med mottak av henvendelser og saksbehandling.

(15) Det ene var FPVS' serviceerklæring som finnes på intranett: «Når du registrerer en sak i FIF-portalen eller sender oss en e-post skal du alltid få en bekreftelse. Vi vil behandle henvendelser så raskt som mulig. Du vil alltid få en tilbakemelding innen tre uker hvis ikke saken er løst.»

(16) Det andre var administrative bestemmelser for FPVS, med følgende omtale av saksbehandling: «Saksbehandling i FPVS følger i utgangspunktet prinsippet om at ansvaret for innhold og avgjørelser er delegert til ansvarlig avdeling. Det betyr kvalitetssikring av innhold, språk og riktig bruk av hjemmelshenvisninger».

(17) Videre spurte vi hvordan FPVS vurderer det automatisk genererte svaret på en mottatt henvendelse, og som tildeler et saksnummer, opp mot plikten til å gi et foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11 a.

(18) FPVS erkjente at automatisk genererte svar på mottatte henvendelser ikke oppfyller plikten til å gi et foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11 a. De påpekte at «fvl. § 11 a innebærer at avsenderen skal informeres om grunnlaget for at henvendelsen ikke kan besvares innenfor tersklene av «uten ugrunnet opphold», og at det bør tilstrebes å opplyse om ny forventet saksbehandlingstid. Dette innebærer at det må foretas en konkret vurdering av om saken kan svares ut «uten ugrunnet opphold» eller ikke, herunder av henvendelsens art, omfang og kompleksitet. Denne vurderingen foretas først når henvendelsen åpnes hos FPVS Kontaktsenter.»

(19) Avslutningsvis spurte vi om FPVS har oversikt/statistikk på hvor lenge en sak vanligvis blir liggende før den behandles og ferdigstilles. I så fall ba vi om å få vite hva som er gjennomsnittlig behandlingstid, og hva som er FPVS' egne vurderinger av saksbehandlingstiden innenfor områdene de har ansvaret for.

(20) På vårt spørsmål svarte FPVS at hverken Forsvaret eller FPVS hadde et verktøy som gir dem mulighet til å hente ut oversikt/statistikk på hvor lang tid det tar før henvendelser blir besvart på eksterne henvendelser til postmottak eller via kontaktskjema. De kan gå inn i

enkeltsaker og se når den kom inn til Forsvaret og når den ble besvart. FPVS hadde derfor ikke en tilgjengelig totaloversikt over gjennomsnittlig behandlingstid.

(21) Til slutt ba vi om FPVS' øvrige kommentarer til spørsmålene vi stiller. FPVS svarte at etter arbeidet med å besvare undersøkelsen så de at det finnes potensiale for forbedringer som de tar med i videre arbeidet med innføring av nytt saksbehandlingssystem og fremtidig arbeid med interne rutiner og opplæring av egne ansatte.

Sivilombudets syn på saken

Rettslig utgangspunkt

(22) Forvaltningsloven § 11 a fastsetter at saker skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Bestemmelsen står i forvaltningsloven kapittel III og gjelder uavhengig av om forvaltningen treffer enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 1. Hva det innebærer å avgjøre en sak «uten ugrunnet opphold», er ikke nærmere presisert i loven. I forarbeidene understrekes det at kravet er skjønnsmessig og må vurderes ut fra sakens karakter. Ofte omtales kravet som at en sak må behandles «innen rimelig tid», selv om dette ikke inngår i bestemmelsens ordlyd. Hva som er «rimelig tid» må vurderes konkret. Noen saker krever grundigere utredning enn andre. I tillegg kan saker være komplekse, og innebære at flere aktører er involvert i å bevare spørsmål som saken reiser.

(23) Selv om behandlingstiden kan bli lang, behøver det ikke å være i strid med kravet om at saksbehandlingen skal skje uten ugrunnet opphold. Om saksbehandlingstiden likevel er rimelig, avhenger av hva slags sak det gjelder og hvilken betydning saken har for dem den angår. På noen områder følger det av sakens art og de regler som gjelder på området at saksbehandlingen må gå raskt, som f.eks. innsyn etter offentleglova.

(24) Dersom det forventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal forvaltningsorganet som mottok henvendelsen snarest mulig gi et foreløpig svar, jf. § 11 a andre ledd. Det foreløpige svaret skal redegjøre for årsaken til at henvendelsen ikke kan behandles før og, hvis mulig, angi når svar kan ventes. Foreløpig svar kan likevel unnlates hvis det må anses som åpenbart unødvendig, jf. andre ledd tredje punktum.

(25) I saker som gjelder enkeltvedtak skal det gis et foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares innen én måned etter at den er mottatt, jf. fvl. § 11 a tredje ledd.

Sivilombudet har uttalt at dette langt på vei også gjelder i saker utenfor enkeltvedtakstilfellene. Sivilombudet har også lagt til grunn at god forvaltningsskikk tilsier at det ved forsinkelser sendes forsinkelsesmelding med ny forventet behandlingstid der det også oppgis hvorfor saken er forsinket, se eksempelvis uttalelse 28. august 2018 (SOM-2018-1458.)

(26) Sivilombudet har tidligere kritisert Forsvaret for lang saksbehandling og manglende svar i krav om innsyn, se uttalelse 28. oktober 2024 (SOM-2024-1488). Det tok åtte måneder før klager fikk svar på sine henvendelser. Etter å ha gjennomgått saken ba Sivilombudet Forsvarsstaben undersøke om klagerens henvendelser ble videresendt til kundesenteret for FPVS. Sivilombudet anmodet Forsvarsstaben også om å vurdere om Forsvaret har rutiner og retningslinjer for behandling av innsynssaker som er tilstrekkelig klart utformet til å kunne sikre en saksbehandlingstid i tråd med offentleglovas krav og om disse rutinene er kjent for de ansatte.

(27) I ettertid skal Forsvaret ha nedsatt en tverrfaglig arbeidsgruppe og skal gjennomgå innsynsrutinene i Forsvaret for å sikre bedre håndtering av innsynssaker i fremtiden. Sivilombudet forstår det slik at oppfølgingen gjelder håndtering av innsynskrav, ikke generelle rutiner for å besvare henvendelser innen rimelig tid, som vi har undersøkt her.

Sivilombudets vurderinger

Plikt til å gi et foreløpig svar

(28) FPVS erkjenner at automatisk genererte svar på mottatte henvendelser ikke oppfyller plikten til å gi et foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11 a. I flere av klagene Sivilombudet har mottatt, har klagerne fått det samme automatisk genererte svaret hver gang de purrer i saken, uten å få mer informasjon om forventet saksbehandlingstid, eller hvem som behandler saken.

(29) FPVS viser til at plikten til å gi et foreløpig svar innebærer at det må foretas en konkret vurdering av om saken kan svares ut «uten ugrunnet opphold» eller ikke, herunder av henvendelsens art, omfang og kompleksitet. Denne vurderingen foretas først når henvendelsen åpnes hos FPVS Kontaktsenter. Vi forstår det slik at Kontaktsenteret åpner henvendelsen og tar stilling til om det er en enkel henvendelse, som kan besvares av kontaktsenteret innen 5 dager. Hvis Kontaktsenteret ser at henvendelsen er mer omfattende, fordeles den til den berørte avdeling for oppfølging.

(30) FPVS har redegjort for hvordan saker fordeles. Den enkelte avdeling har ansvaret for saksbehandlingen, og for at henvendelser skal besvare så raskt som mulig. Forsvaret skal gi en tilbakemelding «innen tre uker hvis ikke saken er løst.» I tillegg er det opplyst at Forsvaret sender et automatisk svar om at saksbehandlingstiden er ca. 4-6 uker for henvendelser som krever saksbehandling.

(31) Om disse fristene faktisk blir fulgt er imidlertid uklart. FPVS har medgitt at Forsvaret mangler oversikt over hva som er gjennomsnittlig saksbehandlingstid. De har ikke mulighet til å hente ut oversikt eller statistikk over hvor lang tid det tar før henvendelser blir besvart på eksterne henvendelser til postmottak eller via kontaktskjema.

(32) Svarene fra FPVS på denne undersøkelsen bekrefter det inntrykket Sivilombudet har basert på de klagene vi har mottatt, og som vi har fulgt opp direkte med Forsvaret. Som nevnt har disse løst seg etter at Sivilombudet har kontaktet Forsvaret på vegne av klager. Selv om vi ikke har full oversikt over hvor representative disse konkrete sakene er, bekrefter denne undersøkelsen vårt inntrykk at Forsvaret ikke har oversikt over om den ansvarlige avdeling gir foreløpig svar i samsvar med kravene i fvl. § 11 a, og innen de fristene som er Forsvarets ambisjon. Vårt inntrykk er at denne plikten ikke er like godt kjent internt i FPVS eller Forsvaret for øvrig.

Ansvar for å gi riktig informasjon om forventet saksbehandlingstid

(33) FPVS har opplyst at Forsvaret sender et automatisk svar om at saksbehandlingstiden er ca. 4-6 uker for henvendelser som krever saksbehandling. Imidlertid mangler Forsvaret oversikt over gjennomsnittlig saksbehandlingstid, og det er uklart om ambisjonen etterleves. I likhet med resten av forvaltningen har Forsvaret ansvar for at den informasjonen som kommer frem på hjemmesiden er korrekt. I sin uttalelse 13. desember 2024 (2024/5313) ba Sivilombudet Helsedirektoratet sørge for å jevnlig oppdatere hjemmesidens opplysninger om saksbehandlingstid. På samme måte bør Forsvaret sørge for at hjemmeside forsvaret.no holdes oppdatert om forventet saksbehandlingstid for å få svar på henvendelser.

(34) I uttalelsen 28. oktober 2024 (SOM-2024-1488) anbefalte Sivilombudet Forsvarsstaben å gjøre de ansatte kjent med kravene for behandling av innsynskrav. Som en oppfølging anbefaler Sivilombudet at de ansatte også får intern opplæring i kravene som følger av forvaltningsloven § 11 a for å sikre enhetlig oppfølging av slike henvendelser.

Konklusjon

(35) Sivilombudets undersøkelse viser at Forsvarets automatisk genererte svar på mottatte henvendelser ikke oppfyller plikten til å gi et foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11 a. I tillegg mangler Forsvaret oversikt over hva som er gjennomsnittlig saksbehandlingstid på henvendelser som krever saksbehandling. Den enkelte avdeling er delegert ansvar for oppfølging av slike saker.

(36) Sivilombudet anbefaler at Forsvarets ansatte får intern opplæring i kravene som følger av forvaltningsloven § 11 a for å sikre enhetlig oppfølging av slike henvendelser. Forsvaret bør oppdatere informasjon på hjemmesiden for å gi riktig informasjon om forventet saksbehandlingstid. Sivilombudet imøteser Forsvarets tilbakemelding på anbefalingene innen 15. september 2025.

16.6.2025 (2025/998)

