



SIVILOMBUDSMANNEN

Tidens Krav v/Jan Arve Ødegård
Postboks 8
6501 KRISTIANSUND N

Vår referanse
2018/1323

Deres referanse

Vår saksbehandler
Åse Bækkevold Kloster

Dato
17.09.2018

Oversendelse av uttalelse – innsyn i elevmappe – saksbehandlingstid og utredningsplikt

Vi viser til tidligere korrespondanse.

Vedlagt følger ombudsmannens uttalelse i saken og kopi av brev i dag til Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

For ombudsmannen

Åse Bækkevold Kloster
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

Vedlegg



Uttalelse

Sak: 2018/1323

Innsyn i dokumentliste i elevmappe – saksbehandlingstid og utredningsplikt

Saken gjelder Fylkesmannen i Møre og Romsdals behandling av en klage på avslag på krav om innsyn i dokumentlisten i saksmappen til en skoleelev.

Saksbehandlingstiden hos Fylkesmannen var om lag fire måneder. Innsynssaken hadde begrenset omfang, og saken lå ubehandlet hos Fylkesmannen i lang tid. Ombudsmannen mener saksbehandlingsfristen i offentleglova § 32 tredje ledd ikke er overholdt.

Under klagesaksbehandlingen hadde Fylkesmannen vurdert innsynsspørsmålet uten å ha dokumentet innsynskravet gjaldt tilgjengelig. Ombudsmannen mener saken ikke var tilstrekkelig utredet da Fylkesmannen traff sitt vedtak. Fylkesmannen er bedt om å behandle saken på nytt.

Sakens bakgrunn

I e-post 25. september 2017 ba journalist Jan Arve Ødegård i Tidens Krav om en oversikt over hvilke dokumenter som var journalført i sak 2014/99191 ved Frei skole. Skolen avslo innsynskravet i vedtak 26. september 2017. Journalisten fremmet innsynskravet på nytt samme dag, men skolen avslo 27. september 2017. Journalisten presiserte deretter at han ikke ønsket innsyn i saksdokumentene, men at innsynskravet bare gjaldt dokumentlisten. Skolen besvarte henvendelsen i e-post 29. september 2017 og henviste til tidligere vedtak.

Journalisten klaget på vedtaket i e-post 11. oktober 2017. Fylkesmannen i Møre og Romsdal opprettholdt skolens avslag i vedtak 6. mars 2018. I vedtaket fremgår det at Fylkesmannen ikke hadde «mottatt dokumentlista i journalen som det er bedt om innsyn i, men en kopi av alle dokumentene i elevmappa». Avslaget ble begrunnet med at en del av opplysningene i dokumentene som ligger i elevmappen og i dokumentlisten, er omfattet av taushetsplikt, jf.

offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Deretter skrev Fylkesmannen at det kunne

«gis innsyn i innholdet på 7 dokumenter i elevmappa. Elevmappa består av 56 dokumenter. Etter Fylkesmannens vurdering utgjør de unntatte dokumentene det vesentlige av dokumentlista. Unntaket i offentlighetsloven § 12 kommer til anvendelse.»

Journalisten brakte saken inn for ombudsmannen ved klage 6. april 2018. I klagen ba han om ombudsmannens vurdering av om saksbehandlingstiden hos Fylkesmannen var i tråd med kravet om at saken skal forberedes og avgjøres «utan ugrunna opphald», jf. offentliglova § 32 tredje ledd, og om Fylkesmannens vurdering av innsynskravet var i tråd med gjeldende rett.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke enkelte sider av saken nærmere. Det fremgår av vedtaket 6. april 2018 at Fylkesmannen ikke hadde hatt dokumentlisten tilgjengelig da de fattet vedtaket om at det ikke skulle gis innsyn i listen. I undersøkelsesbrev 22. mai 2018 spurte vi derfor om Fylkesmannen anså saken som tilstrekkelig opplyst på vedtakstidspunktet. Fylkesmannen ble også spurt om de mente at klagesaken ble behandlet tilstrekkelig raskt, jf. offentliglova § 32 tredje ledd, og om saksbehandlingstiden er representativ for Fylkesmannens behandling av innsynssaker.

I brev 29. mai 2018 bekreftet Fylkesmannen at kommunen ikke hadde oversendt dokumentlisten, og at Fylkesmannen ikke hadde innhentet denne før de fattet vedtak om avslag på innsyn i dokumentlisten. Fylkesmannen skrev:

«Skulen hadde lagt ved alle dokumenta som var journalført i saksmappa. Når vi gjekk gjennom desse dokumenta var det klart at det berre ville vere aktuelt å gi innsyn i opplysningar om saka, innhaldet og emne i dokumentlista i 7 av 56 sakar. Eventuelle namn i opplysningar om saka, innhaldet og emne i dei 7 dokumenta måtte ha blitt skjerma. Vidare måtte avsendar/mottakar ha blitt skjerma. Innhenting av dokumentet ville såleis ikkje ha endra vårt standpunkt om at dokumentet ikkje kunne gjerast offentlig. Det einaste som ville ha blitt oppnådd ved å innhenta dokumentet er lengre saksbehandlingstid. Vi meiner derfor at det var forsvarleg å behandle saka utan å innhente sjølve dokumentet i dette konkrete tilfellet.»

Til spørsmålene om saksbehandlingstid skrev Fylkesmannen:

«Vi er klar over at vi ikkje har klart å overhalde fristane som er satt på dette innsynskravet og også på nokre andre saker. Dette skyldast bemanningssituasjonen på avdeling Oppvekst og utdanning. Vi har blant anna fått mykje meir arbeid enn forventet med skulemiljøsaker etter endringa i opplæringslova i haust der Fylkesmannen har vorte førsteinstans på handhevingsordninga. Mange av dei sakene avdelinga behandlar, gjeld barn. Vi har ut frå eit 'barnets beste'-perspektiv valt å prioritere dei sakene som direkte gjeld barn. Ved ein feil vart denne saka ikkje fanga opp, og det beklager vi. Vi har gått gjennom våre rutinar på nytt og tatt grep slik at vi unngår liknande tilfelle seinare.»

I brev 6. juni 2018 ba vi om å få oversendt en usladdet versjon av dokumentlisten. Fylkesmannen innhentet dokumentlisten fra Kristiansund kommune og oversendte listen hit 30. juli 2017.

Journalisten kom med merknader i brev 18. juni 2018. Han presiserte at innsynskravet ikke gjelder en usladdet versjon av dokumentlisten, men en versjon der taushetsbelagt informasjon er sladdet.

Ombudsmannens syn på saken

1. Saksbehandlingstiden

En klage over avslag på innsyn skal «førebuast og avgjerast utan ugrunna opphald», jf. offentleglova § 32 tredje ledd første punktum. Behandlingen av innsynssaker må dermed prioriteres, også i perioder med stort arbeidspress.

Ombudsmannen har i flere tidligere saker lagt til grunn at det beror på en konkret vurdering om klagesaken kan sies å være avgjort «utan ugrunna opphald», men at det skal mye til for å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker, jf. ombudsmannens årsmelding for 2008 side 59 (SOMB-2008-7). Sentrale momenter i vurderingen vil være sakens omfang og karakter, men også etter omstendighetene forvaltningsorganets arbeidsmengde. Forvaltningen må ved stor arbeidsbelastning prioritere sine oppgaver på en forsvarlig måte, se ombudsmannens uttalelse 14. august 2018 (SOM-2018-210).

Saksbehandlingstiden for denne konkrete klagesaken var i overkant av fire måneder fra Fylkesmannen fikk oversendt klagesaken fra Frei skole til de fattet vedtak. I svarbrev 29. mai 2018 skrev Fylkesmannen at saksbehandlingsfristen i offentleglova § 32 tredje ledd var brutt. Fylkesmannen viste til at avdelingen for oppvekst og utdanning har fått mer arbeid enn forventet med skolemiljø saker, og at avdelingen har prioritert sakene som direkte gjelder barn.

Slik saken er opplyst for ombudsmannen, synes Fylkesmannen å ha latt klagesaken ligge ubehandlet i lang tid. Sett i lys av sakens begrensede omfang, den totale saksbehandlingstiden og at saken har ligget ubehandlet i lang tid, er ombudsmannen enig med Fylkesmannen i at saksbehandlingsfristen ikke er overholdt.

Ombudsmannen har merket seg at Fylkesmannen har beklaget dette, og at de har gjennomgått rutinene og «tatt grep» for å unngå lignende tilfeller senere. Ombudsmannen forutsetter at Fylkesmannen innretter sin saksbehandling slik at fristene i offentleglova § 32 tredje ledd første punktum overholdes fremover.

2. Om saken var tilstrekkelig opplyst på vedtakstidspunktet

Det følger av offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum at reglene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder så langt de passer for klager over avslag på krav om innsyn. Etter forvaltningsloven § 33 femte ledd skal «[k]lageinstansen ... påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Klageinstansen har dermed en plikt til å sørge for at det blir gjennomført nødvendige undersøkelser for å sikre at vedtaket blir fattet på riktig faktisk grunnlag.

Det klare utgangspunktet ved enhver forvaltningsmessig klagebehandling er at klageinstansen skal ha tilgang til samtlige dokumenter i saken, jf. blant annet ombudsmannens uttalelser 29. juni 2012 (SOM-2010-2557) og 24. november 2017 (SOM-2017-804). Tilgangen til saksdokumentene er en forutsetning for at klageinstansen skal kunne oppfylle plikten til å prøve «alle sider av saken», jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Likeså er det en forutsetning for at saken skal kunne bli tilstrekkelig opplyst.

For å kunne ta stilling til om dokumenter eller opplysninger skal eller kan unntas fra innsyn etter offentleglova, må klageinstansen som hovedregel undersøke dokumentet innsynskravet gjelder. Uten en slik undersøkelse av dokumentet vil ikke klageinstansen nødvendigvis kunne foreta en reell og selvstendig behandling av saken. Det er egnet til å svekke borgernes tillit til den offentlige forvaltningen, dersom saker behandles uten at det gjøres en selvstendig kontroll av opplysningene. Underinstansens egen oppfatning av innsynsspørsmålet og hva de aktuelle opplysningene eventuelt røper, kan ikke være avgjørende.

Fylkesmannen har opplyst at de ikke hadde tilgang til dokumentlisten innsynskravet gjelder da de klagebehandlet innsynsspørsmålet. Fylkesmannen synes dermed å ha bygget på opplysningene Frei skole ga om saken, herunder hva de aktuelle opplysningene røpet og selve innholdet av dokumentene som var oppført på dokumentlisten. Ombudsmannen bemerker at skolens begrunnelse i udatert brev til Fylkesmannen for å unnta hele dokumentlisten er kort.

Ombudsmannen er enig i at innholdet i saksdokumentene vil indikere hvilke opplysninger som fremgår av dokumentlisten og således bidrar til sakens opplysning. Ettersom Fylkesmannen ikke hadde dokumentet innsynskravet gjaldt tilgjengelig, kan ombudsmannen likevel ikke se at Fylkesmannen kunne foreta en tilstrekkelig reell og selvstendig vurdering av om det kunne gis innsyn i enkelte opplysninger på dokumentlisten, slik loven legger opp til.

Dersom klageretten etter offentleglova § 32 skal være en reell rettssikkerhetsgaranti for den som ber om innsyn, må klageinstansen sørge for å innhente det aktuelle dokumentet og undersøke det konkret før endelig avgjørelse treffes. Ombudsmannen legger til grunn at det ville ha krevd lite ressurser fra Fylkesmannen å innhente dokumentlisten. Ombudsmannen bemerker også at saksbehandlingstiden på fire måneder tilsier at Fylkesmannen kunne innhentet dokumentlisten uten at klagesaksbehandlingen ble ytterligere forsinket.

Ombudsmannen er på denne bakgrunn uenig med Fylkesmannen i at det ikke var nødvendig av hensyn til sakens opplysning å innhente og undersøke dokumentlisten ved klagebehandlingen. Fylkesmannen bes om å behandle saken på nytt. Ombudsmannen ber videre om å bli orientert om resultatet av Fylkesmannens fornyede vurdering.

Konklusjon

Fylkesmannen i Møre og Romsdals saksbehandlingstid på fire måneder var for lang.

Ombudsmannen mener at saken ikke var tilstrekkelig utredet på vedtakstidspunktet, ettersom Fylkesmannen ikke hadde innhentet eller undersøkt det dokumentet innsynssaken gjelder. Fylkesmannen bes om å behandle innsynssaken på nytt.

Oslo, 16. september 2018

Aage Thor Falkanger
sivilombudsmann

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevet underskrift.



SIVILOMBUDSMANNEN

Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Postboks 2520
6404 MOLDE

KOPI

Vår referanse
2018/1323

Deres referanse
2017/6606/FMMRINMI/632.1

Vår saksbehandler
Åse Bækkevold Kloster

Dato
17.09.2018

Oversendelse av uttalelse – innsyn i elevmappe – saksbehandlingstid og utredningsplikt

Vi viser til tidligere korrespondanse, sist brev 9. august 2018 herfra.

Vedlagt følger ombudsmannens uttalelse i saken.

Som det fremgår av uttalelsen, ber ombudsmannen om å bli holdt orientert om Fylkesmannen i Møre og Romsdals oppfølging. Tilbakemelding bes gitt innen **3. oktober 2018**.

For ombudsmannen

Åse Bækkevold Kloster
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

Vedlegg

Kopi til:

Jan Arve Ødegård, Tidens Krav Postboks 8 6501 KRISTIANSUND N