

# Innst. S. nr. 10.

(1998-99)

## Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 1997 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen).

Dokument nr. 4 (1997-98).

Til Stortinget.

### 1. INNLEDNING

Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) har i mars 1998 avgitt årsmelding til Stortinget om virksomheten for 1997. I meldingen er det redegjort for institusjonens virksomhet og gitt en oversikt over sakene og saksbehandlingen.

Meldingen er lagt opp på samme måte som i de foregående år. Kapittel I inneholder en oversikt over institusjonens alminnelige forhold og generelle merknader om ombudsmannens virksomhet. I kapittel II redegjøres for noen generelle forvaltningsrettslige spørsmål av alminnelig interesse med forankring i de saker som har vært behandlet i meldingsåret. Kapittel III inneholder om tale av saker der det er påvist mangler ved lover, forskrifter, praksis m.v. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen med statistikk er gitt i kapittel IV, og i kapittel V er det gitt tilleggsopplysninger om saker som har vært referert i tidligere årsmeldinger. Kapittel VI inneholder referat av i alt 82 saker av alminnelig interesse fra meldingsåret.

Som særskilt trykt vedlegg til meldingen følger bl.a. en utredning om sivilombudsmannsordningen gjelder for Svalbard.

### 2. SAMMENDRAG AV ÅRSMELDINGEN

#### 2.1 Institusjonens alminnelige forhold - om virksomheten og forholdet til forvaltningen

I 1997 hadde institusjonen flere nye klager og saker som ble tatt opp av eget tiltak enn tidligere. I tillegg hadde institusjonen under arbeid systematiske undersøkelser i større omfang enn før. Særlig har undersøkelsen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet, oversendt Stortinget som særskilt melding, vært omfattende.

Verdien av generelle eller systematiske undersøkelser fra ombudsmannens side har flere ganger vært fremholdt og erfaringene viser at institusjonen har muligheter som bør utnyttes bedre. Systematiske undersøkelser kan bidra til å kaste lys over forvaltningsspraksis på de områder som undersøkes og vil dermed kunne gi ombudsmannen et bedre grunnlag for å uttale sin mening, samt danne basis for en sterkere bevisstgjøring i forvaltningen omkring de forhold som undersøkes. Oppmerksomheten rettet mot forvaltningens praktisering av offentlighetsloven, har bidratt til en sterkere bevissthet omkring offentlighetsloven og forhåpentligvis også større respekt for offentlighetsprinsippet.

De systematiske undersøkelsene er ressurskrevende, og institusjonen er styrket med flere medarbeidere. Selv om klagetallet også øker, antar Sivilombudsmannen at det vil være riktig å bruke ressursstyrkingen til å konsentrere innsatsen om en videreføring av de systematiske undersøkelsene.

Ombudsmannens kontor hadde pr. 31. desember 1997 31 stillinger, hvorav 4 kontorsjefstillinger og 2 assisterende kontorsjefstillinger. En av de assisterende kontorsjefene er gitt delvis tjenestefri fra ombudsmannens kontor for å gjøre tjeneste som sekretær for Stortingets utvalg for kontroll med EOS-tjenestene. Kontoret hadde videre 15 juridiske saksbehandlerstillinger, hvorav 10 rådgiverstillinger og 5 førstekonulentstillinger. Det er 9 kontorstillinger. Fra 1. januar 1998 er det opprettet en ny kontorsjefstilling, en rådgiverstilling og en førstekonulentstilling.

Den personalmessige styrkingen av kontoret og den økte vektleggingen på de generelle og systematiske undersøkelser krever en viss omorganisering av kontoret og virksomheten, herunder bemyndigelse til kontorsjefene. Ombudsmannen kan bemyndige kontorsjefen til å avslutte saker som åpenbart må avvises.

I praksis er kontorsjefene gitt myndighet til å avslutte saker som faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde, saker der det påklagede forhold er foreldet og saker som gjelder klager om avgjørelser eller forhold som kan behandles av høyere forvaltningsorgan eller særskilt administrativ tilsynsmyndighet.

Med den økende klagemengde kan det være ønskelig å gi kontorsjefene bemyndigelse også til å avslutte saker som gjelder klager på forvaltningsavgjørelser som klart ikke vil ha mulighet til eller utsikt til å føre fram til noe, verken til en endret avgjørelse til gunst for klageren eller til en avdekking og påpeking av saksbehandlingsfeil fra forvaltningens side. En slik utvidet bemyndigelse til kontorsjefene vil formentlig kunne skje innenfor dagens instruks, dersom avslutningen av saken på grunnlag av den foreløpige undersøkelse kan sees som en «avvisning», jf. instruksen § 9 første ledd.

En viss utvidelse av bemyndigelsene til kontorsjefene etter disse linjer vil bidra til å gjøre institusjonen mer effektiv. Kontorsjefstillingene vil dermed også bli tillagt større ansvar og blir mer attraktive. Det vil selvsagt fortsatt være ombudsmannens ansvar å påse at sakene får en forsvarlig behandling.

Ombudsmannen og hans medarbeidere har drevet en aktiv utadrettet virksomhet både i inn- og utland, herunder også mottatt representanter fra en rekke land.

### *2.1.1 Om kontrollen med forvaltningsavgjørelsene og forvaltningens skjønnsutøvelse*

En vesentlig del av ombudsmannens arbeid består i undersøkelser omkring forvaltningsavgjørelser. Sentralt i ombudsmannskontrollen står undersøkelsene og kontrollen med lovtolkning og rettsanvendelse samt med saksbehandlingen som ligger til grunn for avgjørelsene. Mulighetene for å kontrollere faktiske forhold er begrenset fordi undersøkelser normalt må skje skriftlig. Kontrollen med forvaltningens skjønnsutøvelse skjer på ulike måter, bl.a. gjennom kontrollen med saksbehandlingen. Ombudsmannen kan uttale seg om den innholdsmessige side av skjønsmessige avgjørelser, gi uttrykk for at en skjønsmessig avgjørelse må anses som «klart urimelig» eller gi uttrykk for at en avgjørelse «klart strir mot god forvaltningspraksis». For at ombudsmannens mening skal ha bærekraft og nå fram overfor forvaltningen, må den være tuftet på grundige faktiske og rettslige undersøkelser og overveielser. Ombudsmannen skal ikke gå inn som en tredje administrativ overprøving sin stans og dermed selv overta ansvaret for forvaltningens avgjørelser. Men han har fått adgang til å undersøke og si sin mening om forvaltningens skjønn og derved gi forvaltningen en foranledning til og en tilskyndelse til selv kritisk å overveie om de avgjørelser, standpunkter og den praksis som har vært fulgt bør endres. Unntaksvis vil en avgjørelse isolert sett kunne fremstå som «klart urimelig» og gi ombudsmannen grunnlag for å gi uttrykk for det. En praksis vil også kunne fremstå som «klart urimelig». Normalt vil det imidlertid være nødvendig å ha opplysninger om

praksis på det aktuelle området for på et forsvarlig grunnlag å kunne ta i bruk karakteristikken «klart urimelig». Grundig og inngående kjennskap til praksis vil kunne gi ombudsmannen et bedre grunnlag for sine vurderinger og dermed større gjennomslagskraft.

### *2.1.2 Sivilombudsmannsordningen og Svalbard*

Det har hittil ikke vært nødvendig, i forbindelse med den løpende saksbehandling, å ta stilling til om sivilombudsmannsordningen gjelder for Svalbard. Sivilombudsmannen har likevel funnet grunn til å vurdere spørsmålet på prinsipielt grunnlag, og er kommet til at ombudets arbeidsområde omfatter også denne delen av kongeriket. Ombudsmannsordningen er nå forankret i Grunnloven § 75 bokstav l, og Grunnloven gjelder på Svalbard. Ombudsmannsloven gjelder etter sin ordlyd «den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste». Sammenhengen i rettsystemet tilsier at den samme adgang til kontroll av forvaltningen må gjelde på Svalbard som i riket ellers.

Som vedlegg til Sivilombudsmannens rapport følger assisterende kontorsjef Morten Holmboes utredning «Sivilombudsmannens arbeidsområde - hva med Svalbard?».

I utredningen gjennomgås Svalbardlovens bestemmelse om lovers anvendelse på Svalbard. Det vises til at dette spørsmålet avgjøres i utgangspunktet etter lov av 17. juli 1925 nr. 2 om Svalbard § 2, sammenholdt med tolkingsmomenter knyttet til den aktuelle loven. Etter svalbardloven § 2 gjelder bare lovgivning om privatrett, strafferett og rettspleien på Svalbard hvis ikke annet er bestemt. Annen lovgivning gjelder kun når det er «særskilt fastsatt» - implisitt i lov eller med hjemmel i lov.

Det vises i utredningen også til at spørsmålet om ombudsmannsloven gjelder på Svalbard har vært behandlet av Justisdepartementets Lovavdeling ved to anledninger. Først i 1972 da en uttalte at ombudsmannsloven ikke gjelder på Svalbard. Lovavdelingen har imidlertid i 1997 uttalt seg om spørsmålet på nytt, og er kommet til at ombudsmannsloven gjelder på Svalbard. Denne konklusjonen sammenfaller med utredningen hvor det uttales at det er vanskelig å se avgjørende hensyn som taler mot at ombudsmannsloven skal gjelde på Svalbard. Det fremholdes at det synes nokså klart at lovgiveren har forutsatt at det skal være samme adgang til overprøving og kontroll med forvaltningen på Svalbard som det er på fastlandet. Det vises til at ombudsmannsloven § 4 bruker uttrykket «den offentlige forvaltning», et begrep som etter sin ordlyd også omfatter norske forvaltningsorganer på Svalbard. Ifølge utredningen ville det være en underlig løsning om lokale forvaltningsorganer på Svalbard skulle være unndratt fra ombudsmannens kontroll. En slik ordning ville være i så dårlig samsvar med systemet ellers at man ikke bør komme til den uten at det er uttrykkelig fastsatt eller i det minste klart forutsatt. Det vises til at ombudsmannsordningen er grunnlovfestet, noe som ifølge utredningen gjør løsningen sikrere i dag enn

tidligere. Utredningen konkluderer med at det må følge av forankringen i Grunnloven § 75 bokstav l, ombudsmannslovens ordlyd, ombudsmannsordningens særpreg og sammenhengen i rettssystemet at ordningen også omfatter Svalbard.

Utredningen vurderer også forholdet til statlig eide aksjeselskaper og anfører at det er mulig at i hvert fall enkelte sider av disse selskaperes virksomhet kan oppfattes som forvaltningssvirkosomhet, slik at ombudsmannens arbeidsområde til en viss grad også omfatter disse selskapene, og at de for deler av sin virksomhet må følge reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven.

## 2.2 Opplysninger om saker og saksbehandlingen

I perioden 1980 til 1990 lå klagetallet nokså stabilt rundt 1 450 - 1 600 klager pr. år. I 1991 skjedde en forholdsvis stor økning i klagetallet, idet det innkom 1 734 klager. Også etter 1991 har det skjedd en økning i klagetallet. I alt kom det inn 2 166 klager i 1997. Dette er en økning på 94 saker i forhold til 1996.

Avvisningsprosenten var i 1997 på 48,2 - tilsvarende tall for 1996 var 51,2 og 48,2 i 1995. Det kan imidlertid være grunn til i denne forbindelse å nevne at i 1974, da det samlede sakstallet var 1 948, var det 62 pst. av sakene som ikke gav grunnlag for realitetsbehandling.

Beholdningen av uavsluttede saker utgjorde 544 ved årsskiftet 1997/98, mens tallet for det foregående årsskiftet var 498. Av de 544 sakene er 69 mer enn ett år gamle.

Tilgangen på saker var i 1997 i alt 2213, hvorav 2166 var klager og forespørslor m.v. og 47 var saker tatt opp av eget tiltak. I 1997 ble det også registrert 1 978 (for 1996 2 022) generelle forespørslor (uten tilknytning til løpende klagesaker) over telefon. Tallet på personlige besøk har i 1997 vært 146, mot 136 året før.

Som tidligere er det ved den geografiske fordeling av sakene ikke tatt med henvendelser fra klientell i sentrale institusjoner. I 1997 utgjorde disse klagen 175 saker og da er i alt 1991 saker tilbake.

Av beholdningssakene var om lag 280 under behandling ved ombudsmannsinstitusjonen, mens resten var til uttalelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller hos klageren.

Av de avviste sakene er 6 sendt andre myndigheter som rette vedkommende.

Ombudsmannen har i 1997 realitetsbehandlet 1 122 saker, og det er 125 flere enn i 1996. Klagen var, som i tidligere år, relativt jevnt fordelt på alle saksområder, med en viss overvekt av tilsettingssaker. Også når det gjaldt bidrag, sosial og trygd, og bygge- og plansaker var det et stort antall saker. Klager over saksbehandlingstiden utgjorde, samlet sett, et meget stort antall saker.

Uttrykket *realitetsbehandlet* brukes her om alle saker som ikke er avvist. I dette ligger da nærmere at ombudsmannen har gitt uttrykk for et standpunkt i saken, eller har fått saken ordnet.

Det ombudsmannen har sett på, vil imidlertid ikke alltid være innholdet i en avgjørelse, men kan ofte bare

referere seg til saksbehandlingen. Et forhold som mange klager over, er at en offentlig etat ikke svarer på henvendelser eller at behandlingen tar for lang tid. Ombudsmannens medvirkning kan i slike saker ofte begrenses til en telefon til vedkommende forvaltningsorgan. Slike saker registreres som realitetsbehandlede.

Av de 1 122 realitetsbehandlede saker var det totalt 526 saker som ble ordnet eller som ledet til kritikk mot forvaltningen på ett eller flere punkter. Av disse gjaldt 172 selve avgjørelsen i saken, 295 behandlingstiden og 59 forhold vedrørende saksbehandlingen ellers.

## 2.3 Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse

*2.3.1 Utvalget til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen m.v. understreket i Dokument nr. 7 (1972-73) at visse sider av ombudsmannens arbeid kan være av interesse for Stortinget som ledd i den parlamentariske kontroll med forvaltningen.*

Behandlingen av klagesaker representerer i antall den overveiende del av det arbeid som ombudsmannen utfører med å kontrollere at forvaltningens avgjørelser og saksbehandling er i samsvar med de lovregler Stortinget har vedtatt. I tillegg tas enkeltsaker opp av eget tiltak, og ombudsmannen foretar generelle undersøkelser av mer systematisk karakter.

Ombudsmannens kontrollvirksomhet innebærer å undersøke om forvaltningsvedtak gir enkeltpersoner de rettigheter vedkommende har krav på eller kontrollere at vedtaket ikke pålegger enkeltpersoner plikter eller for øvrig er tyngende på en måte som er i strid med regelverket, samt sikre at forvaltningen tildeler goder eller innrømmer fritak i samsvar med lovverket.

Med utgangspunkt i to saker, gjen gitt i meldingen for 1996, om fritak for betaling av kommunal vann- og kloakkavgift gjennomgikk ombudsmannen praksis på området i 19 kommuner. På bakgrunn av kommunenes redegjørelser fant Sivilombudsmannen ikke grunnlag for å rette innvendinger mot kommunenes praktisering av regelverket.

*2.3.2 En stor del av klagen som bringes inn for ombudsmannen, gjelder sen saksbehandling i forvaltningen.*

Utgangspunktet for saksbehandlingen er at saker skal forberedes og avgjøres i forvaltningen uten ugrunnet opphold. Dette følger av forvaltningsloven samt prinsippene for god forvaltningskikk. Den tid som går med til å ferdigbehandle en sak, vil bl. a. avhenge av sakens omfang og art, samt organets arbeidspress og de ressurser som står til disposisjon.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis underretning om dette med angivelse av grunnen, og så vidt mulig også meddeles når svar kan ventes. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal foreløpig svar sendes dersom «en henvendelse ikke kan besvares

i løpet av en måned etter at den er mottatt». Det er for øvrig viktig å understreke at også i saker som ikke gjelder enkeltvedtak, skal det sendes foreløpig svar innen rimelig tid selv om den uttrykkelige én-måned-risten ikke gjelder for disse sakene.

Det er Sivilombudsmannens erfaring at forvaltningens praksis med å gi foreløpig svar i mange tilfeller ikke er tilfredsstillende. Dette gjelder bl.a. saker som har hatt flere saksbehandlere og her er det meget viktig at forvaltningen utarbeider rutiner for saksavviklingen.

Ombudsmannen bemerker for øvrig at det er viktig at det på et tidligst mulig stadium foretas en foreløpig gjennomgang av saken med sikte på å ta stilling til hvilke videre saksbehandlingsskritt som er nødvendige å foreta.

### *2.3.3 For at ombudsmannen skal kunne utføre sine oppgaver og ha tilstrekkelig grunnlag for sine uttalelser, er det viktig at forvaltningen er imøtekommende og svarer raskt på de spørsmål som blir reist fra ombudsmannen.*

I en sak som gjaldt tilsetning av skoleassistent ble kommunen bedt om å redegjøre nærmere for saken. Kommunens redegjørelse var lite konkret og ombudsmannen hadde ikke grunnlag for å ta stilling til de faktiske spørsmål saken reiste. Ombudsmannen kunne imidlertid ikke se at kommunen hadde lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn ved tilsettingen. Når det gjaldt opplysningsplikten overfor ombudsmannen, understreket ombudsmannen ved avslutningen av saken forvaltningens plikt til på best mulig måte å gi ombudsmannen de opplysninger som er relevante for å kunne opplyse saken tilstrekkelig. Ombudsmannen uttalte videre at de svar som hadde vært gitt var generelle og lite opplysende, og bare i liten grad hadde bidratt til å belyse saken i forhold til de anførsler som var gjort gjeldende. Sivilombudsmannen uttalte videre:

«Selv om det etter forvaltningslovens bestemmelser ikke foreligger noen plikt til å begrunne avgjørelser i tilsettingssaker overfor den enkelte søker, berører ikke dette ombudsmannens rett til opplysninger fra forvaltningen. Dersom kommunen i dette tilfellet hadde gitt ombudsmannen de etterspurte redegjørelser umiddelbart, ville saken kunne ha vært avsluttet på et langt tidligere tidspunkt.»

### **2.4 Påviste mangler ved lover, forskrifter, praksis m.v.**

I flere saker har vedkommende departement blitt bedt om å vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis, jf. kapittel VI.

I tillegg er følgende saker nevnt:

- Rutiner for saksoppfølging m.m., herunder utsendelse av foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11 a ved Sagene Torshov bydelsforvaltning, Oslo kommune (sak 96-1271).

- Saksbehandlingsrutiner (foreløpig svar - forvaltningsloven § 11 a) ved Plan- og bygningssetaten i Oslo kommune (sak 96-1500).
- Mangelfulle rutiner ved bruk av foreløpig underretning (forvaltningsloven § 11 a) i saker som oversendes kommunens advokat (sak 97-1082).
- Underretning om forsinkelser i saksbehandlingen hos Fylkestyngdekontoret i Sør-Trøndelag (sak 97-0124).
- Mangelfull informasjon om bidragsgjeld (sak 96-0025).
- Manglende individuell begrunnelse av vedtak om tildeling av spesialundervisning (forvaltningsloven § 25) (sak 95-1897).
- Praktisering av plikten til å gi begrunnelse ved private grunnskoler og private skoler som gir videregående opplæring (forvaltningsloven § 24 og privatskulelova § 7 nr. 3) (sak 97-1032).
- Klageadgang ved oppføring av senderantenne, jf. plan- og bygningsloven § 84 (sak 96-1120).
- Nektelse av oppreisning etter oversatt klagefrist i merverdiavgiftssak - spørsmål om kompetent klageorgan (forvaltningsloven §§ 31 tredje ledd og 35) (sak 96-0600).
- Lånekassens behandling av klage over avslag på søknad om utdanningsstøtte (forvaltningsloven § 33) (sak 97-0121).
- Lovteknisk feil ved endring i forvaltningsloven § 34 (sak 97-1456).
- Uriktig begrensning av overordnet organs kompetanse ved mindretallsanke i tilsettingssaker (sak 96-1031).
- Saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 (sak 97-0654).
- Postforkynnelse av stevning i straffesak (sak 97-1533 og 97-2192).
- Oslo kommunes retningslinjer for praktiseringen av forskriften om vederlag for opphold på institusjon m.v. (sak 96-1174).
- Beregningsgrunnlag for bostøtte (sak 96-1173).
- Uklar forskrift om refusjon av avløserutgifter for ferie og fritid (sak 96-1790).
- Tiltak etter fengselsloven § 30 a annet ledd (sak 96-2053).
- Beregning av soningstid ved prøveløslatelse etter fengselsloven § 35 i saker der det har vært utholdt varetekt (sak 96-1539).
- Praksis med å gjøre unntak fra husleiereguleringsloven § 11 om utligning av utgifter til ytre vedlikehold for eierseksjonerte bygg (sak 96-0979).

### **3. KOMITEENS MERKNADER**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti,

Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, konstaterer at Sivilombudsmannen i 1997 hadde flere saker til behandling enn noen gang. Både antall nye klager og nye saker som ble tatt opp av eget tiltak var høyere enn tidligere.

Komiteen har videre merket seg at ombudsmannen har foretatt omfattende systematiske og generelle undersøkelser, eksempelvis undersøkelsen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet.

Komiteen vil derfor understreke viktigheten av at forvaltningen prioriterer henvendelser fra ombudsmannen.

Komiteen har også merket seg at kontorsjefene hos ombudsmannen bemyndiges også til å avslutte saker. Dette gjelder klager på forvaltningavgjørelser som klart ikke vil ha mulighet til eller utsikt til å føre frem til noe, hverken til en endret avgjørelse til gunst for klageren eller til en avdekning og påpekning av saksbehandlingsfeil fra forvaltningens side. Komiteen er enig i at en slik utvidelse av bemyndigelse til kontorsjefene ville kunne skje innenfor dagens instruks dersom avslutningen av saken på grunnlag av den foreløpige undersøkelsen kan sees som en avvisning, jfr. instruksens § 9, 1. ledd. Dette vil medføre at institusjonen blir mer effektiv i en tid med stadig økning i antall saker.

Når det gjelder spørsmålet om ombudsmannsordningen, som er forankret i Grunnlovens § 75, bokstav l jf. lov av 22. juni nr. 8 1962, også skal gjelde for Svalbard, viser komiteen til ombudsmannens vurdering samt til utredningen som følger vedlagt til meldingen.

Komiteen forutsetter at Regjeringen kommer tilbake til spørsmålet om ombudsmannsordningen også skal omfatte Svalbard i den bebudede Svalbardmeldingen.

Komiteen konstaterer at ombudsmannen i meldingsåret har holdt en rekke møter med organisasjoner og offentlig forvaltning fra både inn- og utland. Komiteen ser positivt på dette.

Ombudsmannen tar opp sen saksbehandling særskilt og komiteen er bekymret over at en stor del av klagen som mottas gjelder sen saksbehandling i forvaltningen. Komiteen vil understreke at saker i henhold til forvaltningsloven § 11 a 1, første ledd samt prinsippene for god forvaltningsskikk skal forberedes og avgjøres i forvaltningen uten ugrunnet opphold. Komiteen er heller ikke tilfreds med forvaltningens praksis når det gjelder å gi foreløpige svar for henvendelser som det må ventes vil ta uforholdsmessig lang tid å besvare.

Komiteen ser positivt på at Sivilombudsmannen kan ta saker opp av eget tiltak samt gjennomføre undersøkelser i forvaltningen, dette fordi Sivilombudsmannens virke også har som siktemål å få til forbedringer i hele forvaltningen. I de saker Sivilombudsmannens merknader ennå ikke er fulgt opp, forutsetter

komiteen at dette blir gjort av ansvarlig forvaltningssorgan.

Komiteen vil derfor avslutningsvis vise til en rekke viktige prinsippaker som viser bredden i saker som ombudsmannen er i befatning med:

#### **Sak 14. Sen saksbehandling i Skattedirektoratet (Sak 96-0296)**

Flere utenlandske næringsdrivende klaget over sen saksbehandling i Skattedirektoratet av søknader om registrering i merverdiavgiftsmanntallet. De undersøkelser som ble gjort, viste at enkelte søknader var blitt liggende ubehandlet i direktoratet i mer enn fire år.

Ombudsmannen betegnet det som uholdbart og sterkt kritikkverdige at saker som generelt måtte antas å være av vesentlig betydning for søkerens næringsvirksomhet, var blitt liggende ubehandlet så lenge. Han hadde også enkelte kritiske merknader til behandlingen i Finansdepartementet etter at klagerne hadde brakt saken inn dit.

Komiteen vil bemerke at det må være åpenbart at saker som gjelder registrering i avgiftsmanntallet og som skal åpne for legal drift av næringsvirksomhet må prioriteres høyt slik at næringsdrivende ikke må vente i flere år for å få avgjort spørsmål som generelt må antas å være av vesentlig betydning for deres virksomhet. Komiteen viser derfor til ombudsmannens konklusjon.

Komiteen tar det for gitt at rutinene i slike saker nå er blitt endret.

#### **Sak 16. Saksbehandlingstiden ved Fylkestrygdekontoret i Hordaland (Sak 97-0815)**

A klaget til ombudsmannen over saksbehandlingstiden ved Fylkestrygdekontoret i Hordaland, etter å ha fått opplyst på forespørsel dit at det ville ta lang tid å behandle hennes videre anke til Trygderetten over innvilget grunnstønadsatt. Det var da gått over sju måneder fra anken ble inngitt. Det ble herfra foretatt undersøkelser rundt Fylkestrygdekontorets bruk av foreløpig svar, og kontorets prioritering mellom de ulike saks typer.

Ombudsmannen kritiserte at det ikke var gitt opplysninger i det foreløpige svaret om hva som var vanlig saksbehandlingstid for den aktuelle sakstypen, men merket seg at Fylkestrygdekontorets praksis på dette punkt senere var blitt endret. Videre kritiserte ombudsmannen at Fylkestrygdekontoret hadde nedprioritert de videre ankene til Trygderetten, på grunn av den vanskelige restansesituasjonen, og pekte på at nedprioriteringen hadde resultert i at Rikstrygdeverkets absolutte maksimaltider for saksbehandlingen ble overskredet.

Komiteen slutter seg til ombudsmannens merknader og konstaterer at de kritikkverdige forhold som ombudsmannen har avdekket i saken nå er blitt rettet opp.

**Sak 36. Skolestart for 6-åringer ved overgang til 10-årig skole i forbindelse med Reform-97 (Sak 97-0955)**

A ble høsten 1996 tatt opp i seksårsgruppen ved en skole i Bergen, selv om hun da bare var 5 år. Bakgrunnen for at hun startet «for tidlig» var at foreldrene ønsket at hun skulle få følge denne gruppen barn videre, med skolestart sammen med disse i 2. klasse høsten 1997. Foreldrenes søknad om dette ble imidlertid ikke etterkommet av Bergen kommune og Statens utdanningskontor i Hordaland, som henviste til at det ikke lenger var adgang til «fremskutt skolestart» etter endringen av grunnskoleloven i forbindelse med Reform-97. Det ble lagt til grunn at A, som er født i januar 1991, skulle begynne i 1. klasse, og vist til at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet hadde uttalt at det ikke var mulighet for å gjøre unntak.

Ombudsmannen uttalte at departementet syntes å ha lagt til grunn et lite smidig og mindre nyansert syn på den rettslige situasjonen enn det som var naturlig og nødvendig. Etter ombudsmannens mening stengte verken loven eller forskriftene for at 6-åringer kunne begynne på 2. klassetrinn, dersom det var faglig og forsvarlig grunnlag for det. Da det i denne saken syntes dokumentert at den beste løsningen for A ut fra rent faglige vurderinger ville være at hun fikk begynne i 2. klasse, uttalte ombudsmannen at saken burde behandles på nytt av skolen, eventuelt av utdanningskontoret.

Departementet meddelte ombudsmannen at det ikke ville motsette seg at kommunene dette overgangsåret kunne la barn i tilsvarende situasjon få begynne rett i 2. klasse, og A fikk begynne i 2. klasse.

Komiteen er tilfreds med at ombudsmannens inngripen i saken har medført en langt bedre smidighet fra Bergen kommune og Statens utdanningskontor i Hordaland. Dette gjør at foreldrenes ønsker i saken er blitt hørt ettersom departementet ikke ville motsette seg ombudsmannens syn i saken.

**Sak 39. Dekning av utgifter til skoleskyss for elever i videregående skole (Sak 97-1198)**

Etter § 3 første ledd i lov av 9. mai 1986 om organisering av velferd for elever og studenter skal fylkeskommunen «sørge for fri skoleskyss eller gi full skyssgodtgjørelse hvis veilengden fra hjem til skole er minst 6 km en vei» for elever i videregående skole som må nytte daglig skyss til skolen. - Det fremkom i saken at Rogaland fylkeskommune bygde på en kilometersats som ikke kunne sies å innebære «full skyssgodtgjørelse», og ombudsmannen bad derfor fylkeskommunen vurdere saken på ny. Ombudsmannen fant også grunn til å be Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vurdere om det bør utarbeides utfyllende forskrift om skoleskyss og skyssgodtgjørelse.

Komiteen konstaterer at ombudsmannen har bedt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om å vurdere om det bør utarbeides utfyllende forskrifter om skoleskyss og skolegodtgjørelse. Komiteen slutter seg til ombudsmannens merknader og har ingen kommentarer utover dette.

**Sak 40. Spørsmål om registrering og bruk av opplysninger om forenklede forelegg ved opptak til Politihøgskolen (Sak 96-1365)**

En søker til Politihøgskolen klaget til ombudsmannen over at han ikke ble tatt opp som student ved skolen fordi han var registrert med fire forenklede forelegg for fartsøvertredelser og derfor ikke ble ansett for å ha «plettfri vandel». Saken reiste spørsmål om det forelå hjemmel til å registrere opplysninger om standardbøter ilagt ved forenklede forelegg og til hvilke formål opplysningene eventuelt kunne brukes. - Ombudsmannen uttalte at det ikke var hjemmel for å registrere bøter ilagt ved forenklede forelegg i det alminnelige bøteregisteret, men at registrering ville kunne foretas til bruk i førerkortsaker og eventuelt til administrative formål i forbindelse med bøteinnskreving. Det lå utenfor formålene med registrering å innhente opplysninger til bruk ved opptak til Politihøgskolen, og ombudsmannen kritiserte eksisterende praksis med å kontrollere politiets registre for å finne ut om søker til Politihøgskolen var registrert med bøter ilagt ved forenklede forelegg. Etter en samlet vurdering av bakgrunnen og begrunnelsen for ordningen med forenklede forelegg, uttalte ombudsmannen at Politihøgskolen heller ikke hadde adgang til å be søkerne selv opplyse om de var ilagt bøter ved forenklede forelegg og legge vekt på dette ved opptaket.

I en tilsvarende sak (96-1513), som gjaldt tilsetning av politifullmektig, uttalte ombudsmannen at politikammeret ikke hadde adgang til å legge vekt på at en søker var ilagt standardbøter ved forenklede forelegg.

Komiteen mener dette er et viktig prinsippsspørsmål og dersom departementet mener det er behov for og ønskelig med en utvidet adgang til registrering og kontroll av opplysninger om forenklede forelegg, bør departementet ta spørsmål om slik registrering opp i sin helhet å sørge for en regulering av forholdene med hensyn til opptak ved Politihøgskolen.

**Sak 47. Retting av pasientjournal (Sak 97-1088)**

En pasient fikk ved innleggelse på Sentralsykehuset i Rogaland diagnosen «uspes. psykose». I ettertid viste det seg at diagnosen var uriktig. Diagnosen kunne ikke slettes fra journalen, men pasienten fikk medhold i retting etter § 11 i journalforskriften, og rettinga skjedde ved at sykehuset skrev et spørsmålsteget etter uttrykket «uspes. psykose» på journalomslaget, og la inn et journalnotat der det gikk frem at det burde ha vært reist tvil om diagnosen. Pasienten klaget til fylkeslegen og Statens helsetilsyn over gjennomføringen av rettingen, men fikk ikke medhold, og klaget saken inn for

ombudsmannen. Ombudsmannen uttalte at kravene i § 6 i journalforskriften til at journalen skal gi så «riktige og tilstrekkelige» opplysninger om pasienten som mulig, også gjelder ved retting. Statens helsetilsyn og Sentralsykehuset i Rogaland hadde akseptert å rette journalomslaget, slik at det gikk frem at en i ettertid la til grunn at klageren ikke var psykotisk. Ombudsmannen fant likevel grunn til å be om at også opplysninger om rett diagnose kom frem både i journalen og på journalomslaget.

Komiteen har merket seg at Sivilombudsmannen i denne saken har medvirket til at rettsikkerheten til enkeltpersoner sikres når det gjelder uriktige journaler, slik at disse for ettertiden skal og må rettes opp når feil begås.

#### **Sak 48. Fastsetting av barnebidrag ved delt omsorg (Sak 96-1149)**

Farens bidrag var fastsatt av Fylkestyrgdekontoret til kr 4 500 pr. mnd. pr. barn (saken gjaldt to barn), selv om det ble lagt til grunn at faren hadde omsorgen for barna 45 dager mer pr. år enn moren. Ved delt omsorg skal bidraget fastsettes skjønnsmessig, jf. forskriftens § 4. Under henvisning til farens høye inntekt var det her tatt utgangspunkt i at bidraget skulle fastsettes til maksimalbidraget etter § 2 (da kr 5 050) og deretter var det gjort fradrag for farens særskilte dokumenterte utgifter til barna. Hvis bidraget for alle årets måneder ble satt til den maksimalsats som gjelder ved eneomsorg, kunne dette etter ombudsmannens mening innebære usaklig forskjellsbehandling av bidragspliktige med delt omsorg. Grunnen er at den bidragspliktige i tillegg har direkte utgifter til barna i den periode han eller hun har omsorgen. Ombudsmannen reiste videre spørsmål ved om det var i samsvar med barneloven § 52 å fastsette bidrag for alle årets måneder ved delt omsorg. Under henvisning til dette kunne ikke ombudsmannen se at argumentet «svært god økonomi» kan gi grunnlag for å fravike retningslinjen om at bidraget ved delt omsorg vanligvis bør fastsettes lavere enn ved prosentfastsetting. Fylkestyrgdekontoret ble bedt om å vurdere saken på nytt, og ombudsmannen uttalte at han vurderte å ta praktiseringen av bidragsreglene ved delt omsorg - herunder skattemessige forhold - opp med Barne- og familiedepartementet.

Komiteen viser til ombudsmannens synspunkter. Komiteen konstaterer at Regjeringen har bebudet fremleggelse av en bidragsproposisjon der alle sider ved viktige prinsipielle spørsmål blir belyst.

#### **Sak 50. Refusjon i krav på tilbakebetaling av skatt etter sosialtjenesteloven § 5-10 (Sak 95-0762)**

En sosialhjelpsmottaker klaget på at sosialkontoret i medhold av sosialtjenesteloven § 5-10 hadde tatt refusjon i skattebeløp hun hadde til gode ved skatteavregningen for inntektsåret 1993.

Ombudsmannen påpekte at det ikke var fattet noe individuelt vedtak om refusjon fra kommunens side.

Dette var en feil som ikke kunne anses rettet ved fylkesmannens klagebehandling av saken, og fylkesmannen ble derfor bedt om å behandle saken på nytt. Ombudsmannen viste også til at sosialhjelpsmottakeren i en periode ville blitt selvhjulpel om hun hadde fått skattepengene utbetalt. Dette burde det vært tatt hensyn til.

Fylkesmannen omgjorde etter dette vedtaket, og A fikk utbetalt skattepengene.

Komiteen tar til etterretning ombudsmannens syn på saken og slutter seg til dette.

#### **Sak 57. Oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed for enslig, eldre mor (Sak 96-1121)**

En eldre pakistansk enke (A), født i 1917, søkte oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed. Hun hadde to sønner og en datter bosatt i Norge. Søknaden ble avslått under henvisning til at hun hadde ytterligere en datter bosatt i Pakistan og således ikke kunne regnes for å være uten noen av sine nærmeste i hjemlandet, jf. utlendingsforskriften § 24 første ledd bokstav c). Departementet kunne heller ikke se at det forelå slike velferdsgrunner at det burde gis oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd og -forskriften § 24 annet ledd.

Etter setteombudsmannens vurdering forelå det i denne saken slike sterke menneskelige hensyn som talte for at det ble gitt oppholdstillatelse, og avslaget ble kritisert som klart urimelig. Det ble særlig lagt vekt på at nærstående familiemedlemmer i hjemlandet ikke kunne forestå den personlige omsorg for klageren som hun ut fra sin alder og helsestand hadde behov for. På setteombudsmannens anmodning ble saken tatt opp til ny vurdering og A ble innvilget oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed.

Komiteen tar til etterretning ombudsmannens syn på saken som konkluderer med at kvinnen kan få bli i landet i familiegjenforeningsøyemed, noe departementet ut fra gjeldende regelverk ikke fant grunnlag til.

#### **Sak 71. Skattemessig bosted for fellespendlende ektefeller (Sak 96-0113)**

Klager måtte slutte i sin stilling på grunn av innskrenkninger. Han fikk nytt arbeid om lag 17,5 mil fra hjemstedet, og innrettet seg på ukependling. Ektefellen valgte å pendle sammen med sin mann. Ektefellene hadde ikke lenger hjemmeboende barn. Overligningsnemnda la til grunn at skatteloven av 18. august 1911 nr. 8 §24 annet ledd bokstav a) bygger på en forutsetning om midlertidighet i pendlingssituasjonen, og nektet pendlerfradrag. Det ble også lagt vekt på ektefellenes boforhold i arbeidskommunen. Ombudsmannen stilte seg kritisk til overligningsnemndas lovforståelse, og bad om ny behandling av saken. Etter at fylkesskattekontoret hadde innhentet uttalelse fra Skattedirektoratet om lovforståelsen, ble saken behandlet av fylkesskattenemnda som innrømmet ektefellene fradrag.

Komiteen tar til etterretning at ombudsmannen har fått fullt gjennomslag for sitt syn i saken, som gjør at det pendlende ekteparet får sitt rettmessige pendlerfradrag.

Komiteen understreker at en ikke har foretatt noen realitetsvurdering av sakene i ombudsmannens melding.

#### **4. KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 4 (1997-98) - Melding for året 1997 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 22. oktober 1998.

**Jørgen Kosmo,**  
leder.

**Vidar Kleppe,**  
ordfører.

**Svein Ludvigsen,**  
sekretær.