

Innst. S. nr. 204.

(1998-99)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 1998 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen).

Dokument nr. 4 (1998-99).

Til Stortinget.

1. INNLEDNING

Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen) har i april 1999 avgitt årsmelding til Stortinget om virksomheten for 1998. 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 omtale 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 105 saker av alminnelig interesse fra meldingsåret.

I meldingsåret har det vært avgitt to særskilte meldinger til Stortinget, se Dokument nr. 4:1 (1997-98) Om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet og Dokument nr. 4:2 (1998-99) Om fire saker om nedlegging av skular.

2. SAMMENDRAG AV ÅRSMELDINGEN

2.1 Institusjonens alminnelige forhold - om virksomheten og forholdet til forvaltningen

2.1.1 Personal- og kontorforhold

Ombudsmannens kontor hadde pr. 31. desember 1998 34 stillinger, hvorav 6 kontorsjefstillinger og 1 assisterende kontorsjefstilling. Den assisterende kontorsjefen er gitt delvis tjenestefri fra ombudsmannens kontor for å gjøre tjeneste som sekretær for Stortinget

utvalg for kontroll med EOS-tjenestene. Kontoret hadde videre 17 juridiske saksbehandlerstillinger, hvorav 11 rådgiverstillinger og 6 førstekonsulentstillinger. Det er 9 kontorstillinger. Fra 1. januar 1999 er det opprettet to nye førstekonsulentstillinger: en saksbehandlerstilling og en kontorstilling.

2.1.2 Systematiske (generelle) undersøkelser

Verdien av å gjennomføre systematiske (generelle) undersøkelser på ulike forvaltningsområder, har vært fremhevet i flere tidligere årsmeldinger. Undersøkelsene gir ombudsmannen et bedre grunnlag for å vurdere forvaltningspraksis, om saksbehandlingsreglene og god forvaltningsskikk følges. Undersøkelsene vil også gi ombudsmannen et bedre grunnlag for å uttale sin mening i fremtidige klagesaker på vedkommende saksområde.

I meldingsåret er det avsluttet tre systematiske undersøkelser; om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet, Dokument nr. 4:1 (1997-98) jf. Innst. S nr. 164 (1997-98) og Forhandlinger i Stortinget nr. 193 s. 2912-2914, om saksbehandlingen i byggesaker i Oslo og om saksbehandlingen i Kongsberg kommune i forbindelse med tjenestetilbudet til utviklingshemmede. Til sammen ble 272 enkeltsaker/forhold gjennomgått nærmere i disse tre undersøkelsene. Dette er et betydelig og ressurskrevende arbeid som kommer i tillegg til de vanlige klagesakene og ombudsmannen viser også til at dette har latt seg gjennomføre samtidig som beholdningen/restansene av uavsluttede saker har blitt nedarbeidet med 46 saker siden forrige årsskifte. Arbeidet med systematiske undersøkelser fortsetter i 1999.

2.1.3 Særskilte meldinger til Stortinget

Ombudsmannen kan i tillegg til sin årlige melding om virksomheten også gi Stortinget en særskilt mel-

ding dersom han "får kjennskap til forsømmelser eller feil av større betydning eller rekkevidde".

Kontroll- og konstitusjonskomiteen bemerket i Innst. S. nr. 236 (1995-96) s. 7 at det ville "vera ein føremon om Sivilombodsmannen sender einskilte saker av prinsipiell karakter over til Stortinget etter kvart". Dette kunne "medverka til auka merksemd omkring verksemda og publikum vil få ytterlegare høve til å bli kjend med kva rettar den einskilte har andsynes offentleg forvaltning".

I 1998 har ombudsmannen sendt to særskilte meldingar til Stortinget. I tillegg til ovennevnte melding om offentlighetsloven, har ombudsmannen også oversendt en undersøkelse av fire klagesaker om nedlegging av skoler (Dokument nr. 4:2 (1998-99)), jf. Innst. S. nr. 90 (1998-99), og Forhandlinger i Stortinget nr. 20 s. 2 149-2 152. Vedrørende offentlighetsmeldingen påpekte Kontroll- og konstitusjonskomiteen særlig at viljen til å utvise meroffentlighet ikke syntes å være sterk nok, og ba Justisdepartementet endre sin praksis på dette området omgående.

Undersøkelsen av de fire klagesakene om skolenedleggelse gjaldt saksbehandlingen i forbindelse med kommunestyrevedtakene og fylkesmennes/utdanningskontorenes lovlighetskontroll, og det ble påvist saksbehandlingsfeil i alle klagesakene.

2.1.4 Dokumentoffentlighet ved ombudsmannens kontor

Selv om offentlighetsloven ikke gjelder for ombudsmannens virksomhet, har offentlighetsloven i lang tid vært fulgt for saksdokumentene ved ombudsmannens kontor så langt dette har vært forenlig med særbestemmelsene om taushetsplikt i ombudsmannsloven § 9 og ombudsmannsinstruksen.

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen og Innst. S. nr. 21 (1998-99), fattet Stortinget 23. november 1998 følgende vedtak:

"Stortinget ber Stortingets presidentskap om å foranledige at det utarbeides regler om offentlighet for Stortinget og Stortingets organer."

Det arbeides på denne bakgrunn med å få utredet nærmere behovet for endringer av ombudsmannsloven og -instruksen og etablering av offentlig journal.

2.2 Opplysninger om sakene 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 2 167 klager i 1998. Dette er en økning på 1 sak i forhold til 1997. I dette tallet inngår imidlertid også en systematisk (generell) undersøkelse av saksbehandlingen i Kongsberg kommune.

I meldingsåret ble det totalt avsluttet 2 254 saker. Dette var 87 flere enn i 1997 og 210 flere enn i 1996. Av de avsluttede sakene ble 1 209 saker (53,6 pst.) rea-

litetsbehandlet og 1 045 (46,4 pst.) avvist. Tilsvarende tall for 1997 var 1 122 (51,7 pst.) og 1 045 (48,2 pst.).

Beholdningen av uavsluttede saker utgjorde 498 ved årsskiftet 1998/99, mens tallet for det foregående årsskiftet var 544. Av de 498 sakene er 50 mer enn ett år gamle. I 1997 var tallet 69.

Tilgangen på saker var i 1998 i alt 2 208, hvorav 2 167 var klager og forespørsler og 40 var saker tatt opp av eget tiltak, samt 1 systematisk undersøkelse. I 1998 ble det også registrert 1 976 (for 1997-98) generelle forespørsler (uten tilknytning til løpende klagesaker) over telefon. Tallet på personlige besøk har i 1998 vært 138, mot 146 året før.

Som tidligere er det ved den geografiske fordeling av sakene ikke tatt med henvendelser fra klientell i sentrale institusjoner. I 1998 utgjorde disse klagen 135 saker og da er i alt 2 032 saker tilbake.

Av beholdningssakene var omlag 300 under behandling ved ombudsmannsinstitusjonen, mens resten var til uttalelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller hos klageren.

Ombudsmannen har i 1998 realitetsbehandlet 1 209 saker, dvs. 53,6 pst. av de som totalt ble avsluttet. I 1997 var tallet 1 122 (51,7 pst.). Klagen var som tidligere år, fordelt på en rekke saksområder. Tilsettingsaker, plan- og byggesaker og trygdesaker utgjorde de største saksområdene. 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, jf. nedenfor. I statistikken vil imidlertid også slike saker bli registrert som realitetsbehandlede.

2.3 Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse

2.3.1 Saksbehandlingen i fengselsaker

Ombudsmannen har de senere årene mottatt forholdsvis mange henvendelser om behandlingen av klagesaker i fengselsvesenet. Det hyppigste klagepunktet har vært sen saksbehandling. Andre klager har gått ut på at søknader og henvendelser ikke har vært besvart, at det er gitt mangelfull underretning om saksbehandlingen, at dokumenter er kommet bort, at begrunnelsen for vedtak har vært misvisende eller mangelfull, og at den innsatte ikke er blitt underrettet om vedtaket i tide. Et særskilt tilfelle (sak 97-1 279) gjaldt en fengselsdirektør som hadde permisjon for å tjenestegjøre som avdelingsdirektør i Justisdepartementet. I noen tilfeller hadde han som embetsmann i departementet behandlet enkeltsaker som gjaldt innsatte ved det fengselet han

hadde vært direktør for. Ombudsmannen konkluderte med at behandlingen av saken som lå til grunn for klagen, var uheldig.

Ombudsmannen har tatt opp særskilt med fengselsstyret spørsmål som gjelder oppfølgingen av klager som sendes direkte til fengselsstyret og ikke til fengselsledelsen som har truffet avgjørelsen. Saker ombudsmannen har undersøkt, kan tyde på at fengselsmyndighetene ikke har hatt klart for seg hvilket organ som har ansvaret for oppfølgingen av saken, herunder ansvaret for å holde den innsatte informert. Dette kan igjen ha ført til at innsatte er blitt usikre på hvilket organ de skal henvende seg til.

2.3.2 Innsnevring av forskriftsbestemmelser gjennom interne "nærmere regler" i Statens lånekasse for utdanning

Flere av klagenes som bringes inn for ombudsmannen gjelder avgjørelser om tildeling av utdanningsstøtte fra Statens lånekasse for utdanning. Det rettslige grunnlaget for Lånekassens materielle avgjørelser er, foruten utdanningsstøtteleven 26. april 1985, forskrifter om utdanningsstøtte fastsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet for hvert enkelt studieår. På bakgrunn av omfanget av Lånekassens virksomhet - som er en form for masseforvaltning - og hensynet til likebehandling, er reglene i forskriften utformet slik at det i mindre grad er rom for individuelle skjønnsmessige vurderinger i enkeltsakene. Av henvendelsene til ombudsmannen fremgår det at flere av klagerne som en følge av dette kan oppleve regelverket som lite smidig.

Noen av bestemmelsene i utdanningsstøtteforskriften åpner for at det kan foretas konkrete skjønnsmessige vurderinger ved avgjørelsen av om det skal gis utdanningsstøtte, men Lånekassens styre har i disse tilfellene ofte foretatt en vidtgående standardisering av skjønnet i interne "nærmere regler" til forskriftsbestemmelsene hvor det uttrykkelig er fastsatt hvilke skjønnsmomenter som er relevante. Andre skjønnsmomenter som anføres av låntakeren i den enkelte sak, blir da ikke vurdert konkret. I tillegg har enkelte av klagesakene avdekket at Lånekassen i sine "nærmere regler" i andre tilfeller legger til grunn en innskrenkende tolking av forskriftsbestemmelsene, også i tilfeller der det ikke er tale om bestemmelser som åpner for skjønn.

Ombudsmannen har i den senere tid derfor vært særskilt oppmerksom på saker der det kan reises spørsmål om de "nærmere regler" er i samsvar med det overordnede regelverk. Et gjennomgående trekk synes å være at Lånekassen i slike tilfeller i for stor grad har lagt avgjørende vekt på innholdet av sine nærmere regler, og at disse rent faktisk har blitt anvendt som forskrifter i forvaltningslovens forstand.

Ombudsmannen har i en av sakene som er inntatt i årets melding (sak 96-2 068), vurdert nærmere på mer generelt grunnlag holdbarheten av Lånekassens inn-

snevring i "nærmere regler" av skjønnsmessige bestemmelser i utdanningsstøtteforskriften.

I to andre saker som også er inntatt i årets melding (sak 97-1 737 og sak 97-2 058), tok ombudsmannen opp spørsmålet om Lånekassens innskrenkende fortolkning av regelverket til klagenes ugunst var holdbar. I begge sakene stilte ombudsmannen seg sterkt tvilende til om Lånekassens standpunkt var i tråd med utdanningsstøtteleven, formålet med støtteordningen som sådan, og formålet med de konkrete bestemmelsene i forskriften som det var tale om.

2.3.3 Ombudsmannen og menneskerettighetene

Forvaltningen har plikt til å ta hensyn til de folkerettslige forpliktelser som følger av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner Norge er bundet av, slik som Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) og FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter (SP), og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Dette gjelder både ved utformingen av generelle regler i forskrifter og ved tolkning og skjønnsutøvelse i enkeltsaker. Plikten for offentlig forvaltning til å ta hensyn til våre internasjonale menneskerettighetsforpliktelser, er nå fastslått i Grunnloven § 110 c første ledd. Dersom den offentlige forvaltning anvender sin myndighet i strid med konvensjonsbestemmelsene, vil dette kunne bety at Norge begår folkerettsbrudd. Et folkerettsstridig forvaltningsvedtak kan etter omstendighetene også medføre at det vil bli kjent ugyldig dersom det blir prøvd for norske domstoler. Menneskerettighetskonvensjonene er en relevant og etter omstendighetene tungtveiende rettskilde ved fastleggingen av gjeldende norsk rett. Ved bruk av det såkalte presumsjonsprinsipp i rettsanvendelsen, vil norske rettsanvendere (forvaltning og domstoler etc.) tolke de norske bestemmelser slik at de - så langt det er mulig - stemmer overens med våre folkerettslige forpliktelser. Dette kan få betydning for bedømmelsen både av forvaltningens rettsanvendelse og skjønnsutøvelse. Etter omstendighetene kan norske regler bli satt til side dersom det skulle foreligge motstrid med våre traktatforpliktelser på disse områdene.

Ombudsmannen viser til at i Ot.prp. nr. 3 (1998-99) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettighetsloven), har Regjeringen foreslått at EMK og de to FN-konvensjonene inkorporeres i norsk rett.

Ved undersøkelsen av klagesaker og saker som tas opp av eget tiltak, vil en viktig del av ombudsmannens oppgave være å avklare om forvaltningen i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til og fremmet de internasjonale menneskerettighetene i sin rettsanvendelse og skjønnsutøvelse. Ved siden av de nasjonale bestemmelser til vern om individenes rettssikkerhet, utgjør de internasjonale konvensjonsrettighetene et viktig tilleggsværn. At disse rettighetsbestemmelsene inngår som et ledd i ombudsmannskontrollen, er således i godt samsvar med formålet med ombudsmannsordningen.

Forvaltningens forhold til menneskerettighetskonvensjonene og ombudsmannens rolle i denne sammenheng ble omtalt i årsmeldingen for 1990. Justiskomiteen var positiv til ombudsmannens synspunkter ved behandlingen av årsmeldingen for 1990, jf. Innst. S. nr. 121 (1990-91) s. 3 og komiteen antok at ombudsmannen kunne spille "en nyttig rolle på dette området".

Ombudsmannen viser også til at Menneskerettighetslovutvalget (NOU 1993:18 Lovgivning om menneskerettigheter) i forslag til inkorporasjonslov ikke gikk inn for egen ombudsmann for menneskerettigheter.

2.3.4 Praktiseringen av offentlighetsloven i forvaltningen

Ombudsmannen har i de senere år mottatt mange klager om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven og i årsmeldingen for 1995 fremhevet ombudsmannen enkelte generelle synspunkter på tolkningen og anvendelsen av offentlighetsloven.

Også i dette meldingsåret har ombudsmannen behandlet mange klagesaker vedrørende dokumentinnsyn etter offentlighetsloven. Både de resultatene som fremkom i undersøkelsen av Justisdepartementets praksis og flere av de klagesakene ombudsmannen har hatt til behandling, viser at praktiseringen av loven og viljen til å utvise meroffentlighet fortsatt er svak, snart 30 år etter at loven ble vedtatt.

I Regjeringens stortingsmelding Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen (St.meld. nr. 32 (1997-98)) er undersøkelsen nærmere omtalt og Regjeringen har gitt sin tilslutning til de sentrale rettslige synspunktene som ombudsmannen har gitt uttrykk for om gjeldende rett. I et nytt rundskriv, "Innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven," gjennomgås de praksisendringer og innskjerpinger av praksis som er varslet i stortingsmeldingen. Dette gjelder bl.a. innskjerping av plikten til å utvise meroffentlighet, innskjerping av journalføringspraksis, begrensning av praksis med forhåndsklassifisering av dokumenter, innskjerping av plikten for det organ som mottar en innsynsbegjæring til selv å vurdere innsynsspørsmålet, plikten til rask saksbehandling av innsynsbegjæring og plikten til å oppgi fullstendig hjemmel for avslag.

Ombudsmannen viser også til at erfaringene fra klagesakene og offentlighetslovundersøkelsen tyder på at holdningsskapende arbeid og bevisstgjøring om det offentlighetsprinsipp som ligger til grunn for loven, er nødvendig, idet det kan synes som det i mange tilfelle tas utgangspunkt i lovens unntaksbestemmelser og at disse i for stor grad fortrenger hovedformålet med loven, nemlig offentlighet. Dersom dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger skal disse opplysningene unntas, men resten av dokumentet vil i utgangspunktet være offentlig.

Ombudsmannen påpeker også at flere av lovens unntaksbestemmelser etter sin ordlyd er meget generelle og omfattende og at innstramming og klargjøring av

unntaksbestemmelsene, jf. Innst. S nr. 21 (1998-99), kan bidra til en forbedring her.

Ombudsmannen henviser til en klagesak (sak 98-1 895) som gjaldt innsyn i et møtereferat om programarbeidet for OL på Lillehammer hvor han i sin avsluttende uttalelse fremholdt ombudsmannen at det sentrale hensynet bak unntaksadgangen etter lovens § 5 første ledd var behovet for å unnta interne uttalelser/overlegninger som fremkommer under saksforberedelsen. I dette tilfellet var det tale om et referat fra 1989. Saksforberedelsen var et forlenget tilbakelagt stadium. Hensynet til at møtedeltakerne hadde forutsatt konfidensialitet, kunne ikke være ubetinget avgjørende. Departementet ble bedt om å vurdere saken på nytt.

Ombudsmannen understreker plikten for det forvaltningsorgan som mottar en innsynsbegjæring til selv å avgjøre om innsyn skal gis. Dette gjelder selv om dokumentet er forhåndsklassifisert av avsenderorganet. Det vises i denne sammenheng til en klagesak (sak 98-1 018) som gjaldt et dokument oversendt fra Utenriksdepartementet (UD) til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF), nektet KUF innsyn under henvisning til at dokumentet var unntatt offentlighet av UD med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1. Den som hadde begjært innsyn ble bedt om selv å ta spørsmålet opp med UD. Ombudsmannen fant grunn til å kritisere at departementet rutinemessig kun hadde henvist til UD's forhåndsklassifisering, uten å foreta en selvstendig vurdering og uten å forelegge spørsmålet for UD. Etter at UD var blitt forelagt saken offentliggjorde KUF brevet.

Ombudsmannen viser også til at det i meldingsåret er innledet en systematisk undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i to kommuner.

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

I flere saker har vedkommende departement eller andre organer som direktorat, fylkeskommune eller kommune blitt bedt om å vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis, jf. kapittel VI i meldingen.

I tillegg er følgende saker nevnt:

- Rutiner for bruk av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger i Arbeidstilsynet 1. og 2. distrikt – forvaltningsloven § 11 a (Sak 97-1321).
- Rutiner for bruk av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger i Statens Pensjonskasse – forvaltningsloven § 11 a (Sak 97-0436).
- Saksbehandlingsrutiner ved Fylkestyregkontoret i Akershus – forvaltningsloven § 11 a (Sak 98-0198).
- Behandlingen av klager på inntaket til grunnskolen i Oslo – forvaltningsloven § 11 a (Sak 98-1321).
- Klageadgang ved avslag på søknad om omgjøring av sosiallån til bidrag – forvaltningsloven § 2 (Sak 97-1835).

- Arbeidsdirektoratets behandling av klage over avslag på begjæring om dokumentinnsyn i tilsettings sak samt anmodning om offentliggjøring av tilsettingsrådets sammensetning – forvaltningsloven § 21 (Sak 97-0933).
- Dokumentinnsyn når forvaltningslovens innsynsregler ikke gjelder – forvaltningsloven §§ 18 flg. (Sak 97-2098).
- Plikten til å foreta en selvstendig vurdering av innsyns begjæring – offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 jf. § 2 tredje ledd (Sak 98-1018).
- Uklar forskrift om adgang til å delta i fisket etter torsk med konvensjonelle redskaper nord for 62. breddegrad – deltakerforskriften § 1 tredje ledd (Sak 97-0516).
- Uholdbar rutine ved Ila landsfengsel og sikringsanstalt ved bruk av konvolutter mottatt utenfra med regulær post som internkonvolutter i anstalten (Sak 97-1671).

3. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, lederen 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, vil vise til at Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) i april 1999 avga årsmelding til Stortinget om virksomheten for 1998. Komiteen er tilfreds med at det i meldingen er redegjort for institusjonens virksomhet og gitt en oversikt i form av referat av 105 saker av alminnelig interesse.

Komiteen konstaterer at det i meldingsåret 1998 har kommet inn 2167 klager og at dette er en økning på 1 sak i forhold til 1997. I dette tallet inngår det også en systematisk/generell undersøkelse av saksbehandlingstiden i Kongsberg kommune i forbindelse med tjenestetilbudet til utviklingshemmede der 44 enkeltsaker har blitt undersøkt nærmere. Komiteen registrerer videre at det i meldingsåret har blitt sendt 2 særskilte meldinger til Stortinget, jf. ombudsmannslovens § 12, hhv. om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet og en undersøkelse av fire klagesaker om nedlegging av skoler.

Videre har komiteen merket seg at det å gjennomføre systematiske/generelle undersøkelser på ulike forvaltningsområder også vil gi Sivilombudsmannen et bedre grunnlag for å bedre forvaltningspraksisen. Gjennom en slik bredere tilnærming til bestemte saks typer oppnår Sivilombudsmannen en mer inngående kjennskap til om forvaltningen etterlever saksbehandlingsreglene, hvilket igjen gir ombudsmannen et bedre grunnlag for å behandle fremtidige klagesaker på disse sakfeltene.

Komiteen konstaterer at når det gjelder de systematiske/generelle undersøkelsene som er foretatt fra ombudsmannens side, ligger det i disse undersøkelsene et omfattende og grundig arbeid som komiteen synes det er viktig at ombudsmannen foretar. Komiteen har merket seg at Sivilombudsmannen i meldingsåret har avsluttet 3 systematiske undersøkelser: om saksbehandlingen i byggesaker i Oslo og om saksbehandlingen i Kongsberg kommune i forbindelse med tjenestetilbudet til utviklingshemmede, samt ovennevnte undersøkelse om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet.

Komiteen registrerer at det til sammen blir 272 enkeltsaker/forhold som er gjennomgått nærmere i disse 3 undersøkelsene og som viser at arbeidet er betydelig og ressurskrevende og at dette har latt seg gjennomføre samtidig som beholdningen av uavsluttede saker har gått ned.

Komiteen konstaterer videre at det i meldingsåret er totalt avsluttet 2254 saker og at dette er 87 flere enn i 1997 og 210 flere enn i 1996.

Komiteen konstaterer videre at av de avsluttede sakene ble 1209 saker (53,6 pst.) realitetsbehandlet og 1045 (46,4 pst.) avvist og at beholdningen av avsluttede saker utgjorde 498 ved årsskiftet 1998/99, mens tallet for foregående årsskifte var 544 og at av de 498 sakene er 50 mer enn ett år gamle.

Komiteen har med bekymring merket seg at et forhold som mange klager over er at offentlige etater ikke svarer på henvendelser eller at saksbehandlingen tar for lang tid. Vedrørende sen saksbehandling viser komiteen til saker gjengitt i meldingen, sak 98-0133 Sen saksbehandling hos Fylkeslegen i Oslo, sak 98-0917 Saksbehandlingstiden ved klage til overligningsnemnd, sak 98-0037 Saksbehandlingstiden ved utarbeidelse av frisikringsopplegg og sak 97-0869 Behandlingen av byggesaker i Oslo kommune med utgangspunkt i plan- og bygningsetatens rutiner. Ombudsmannen tar her også opp forvaltningslovens krav om foreløpig svar. Når det generelt gjelder saksbehandlingstiders lengde, vil komiteen vise til Ot-prp. nr. 52 (1998-99) om saksbehandlingsfrister i forvaltningen hvor det foreslås inntatt en ny bestemmelse i forvaltningsloven § 11 b som gir Kongen adgang til ved forskrift å fastsette frister for forvaltningens behandling av saker om enkeltvedtak. I Innst. O. nr. 83 (1998-99) har justiskomiteens flertall gitt sin tilslutning til Regjeringens forslag til ny § 11 b i forvaltningsloven som skal lyde:

"§ 11 b (Adgang for Kongen til å fastsette frister)

Kongen kan på bestemte områder fastsette frister for forvaltningens behandling av saker om enkeltvedtak. Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om beregningen av fristene."

Komiteen viser for øvrig til at sen saksbehandling også ble kommentert særskilt i Innst. S. nr. 10 (1998-99) vedrørende ombudsmannens årsmelding for 1997.

Komiteen vil, på bakgrunn av det omfattende og nødvendige arbeid som ombudsmannen utfører, understreke viktigheten av at forvaltningen prioriterer henvendelser fra ombudsmannen.

Komiteen synes det er positivt at selv om offentlighetsloven ikke gjelder for ombudsmannens virksomhet, har offentlighetsloven i lang tid vært fulgt for saksdokumentene ved ombudsmannens kontor så langt dette vært forenlig med særbestemmelsene om taushetsplikt i ombudsmannslovens § 9 og ombudsmannsintruksen. Komiteen merker seg for øvrig at ombudsmannen i meldingsåret har innledet en systematisk undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i to kommuner. Komiteen vil også understreke betydningen av at offentlige etater på ulike forvaltningsnivåer praktiserer meroffentlighet i størst mulig grad når det gjelder forvaltningens saksdokumenter.

Komiteen synes videre det er positivt at det i meldingsåret har vært holdt en rekke møter med organisasjoner og offentlig forvaltning både fra inn- og utland, noe som viser at interessen for ombudsmannsinstitu-

sjonen så vel innenlands som i utlandet fortsatt er stor. Komiteen sier seg også tilfreds med at institusjonen i mars 1998 flyttet inn i nye kontorer i Akersgaten 8.

Når det gjelder Sivilombudsmannens anmerkninger vil komiteen understreke viktigheten av at påviste mangler ved lovverk, forskrifter, praksis, inhabilitet m.v. blir fulgt opp av ansvarlig forvaltningsorgan slik at eventuelle feil og mangler kan bli rettet opp i de saker ombudsmannen har merknader til, enten det er påvist mangler ved lover/forskrifter, praksis m.v.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 4 (1998-99) – Melding for året 1998 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen) – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 3. juni 1999.

Jørgen Kosmo,
leder.

Vidar Kleppe,
ordfører.

Svein Ludvigsen,
sekretær.