

# Innst. S. nr. 208

(1999-2000)

## Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 1999 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen)

Dokument nr. 4 (1999-2000)

Til Stortinget

### 1. INNLEDNING

Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) har i april 2000 avgitt årsmelding til Stortinget om virksomheten for 1999. 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 106 saker av alminnelig interesse fra meldingsåret.

### 2. SAMMENDRAG AV ÅRSMELDINGEN

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

##### 2.1.2 Personal- og kontorforhold

Ombudsmannens kontor hadde pr. 31. desember 1999 36 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 Stortingets utvalg for kontroll med EOS-tjenestene. Kontoret hadde videre 18 juridiske saksbehandlerstillinger, hvorav 11 rådgiverstillinger og 7 førstekonsulentstillinger. Det er 10 kontorstillinger.

##### 2.1.2 Institusjonens alminnelige forhold og forholdet til forvaltningen

Sakstallet økte i 1999 i forhold til tidligere år. Både klagetallet og antallet saker tatt opp av eget tiltak har vært større enn noen gang tidligere. Også tallet på behandlede og avsluttede saker var i 1999 høyere enn noen gang før.

De høye sakstallene og antallet medarbeidere reflekterer den omfattende aktiviteten. Ved siden av behandlingen av klager fra borgerne, har det vært tatt opp en rekke spørsmål av eget tiltak. Systematiske undersøkelser, særlig med sikte på å kartlegge praksis på ulike forvaltningsområder, har vært satt i gang og avsluttet. Undersøkelsene har vært gjort på ulike områder av den offentlige forvaltningen. Reiser og besøk i forvaltningen og ved ulike forvaltningsinstitusjoner har vært foretatt. Fengsler og psykiatriske sykehus har også vært besøkt. I september 1999 gjennomførte hele kontoret en reise til Ålesund og de omkringliggende kommunene. Meningen med besøkene var å gjøre seg kjent med forholdene i lokalforvaltningen og å informere om Sivilombudsmannsordningen.

Ombudsmannsordningen gir borgerne en praktisk, lett tilgjengelig, billig og enkel mulighet til å få undersøkt problemer de måtte ha i forhold til myndighetene. I praksis er det særlig undersøkelser omkring forvaltningens avgjørelser borgerne henvender seg til ombudsmannen om. Det er imidlertid ikke uvanlig at klager også dreier seg om myndighetenes og offentlige tjenstemenns handlemåte i konkrete saker.

Det er et alminnelig inntrykk at de rettslige spørsmål klagene reiser blir mer og mer kompliserte. Lov- og regelverk kan være utilgjengelig, komplisert og vanskelig å forstå. Den offentlige lovgivningen gir i økende grad borgerne "rettigheter". Den økende rettsliggjøringen av forvaltningens forhold til borgerne har styrket den enkeltes rettsstilling. Forventningene til at

forvaltningen skal imøtekomme borgernes behov, interesse og ønsker øker. Borgernes rettsstilling er også styrket i saksbehandlingen, ikke bare gjennom de generelle reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven, men også gjennom skjerpede regler i spesiallov-givningen. At rettighetene er forankret i skjønnsme-sige ord og uttrykk, kan imidlertid gjøre undersøkelsene i klagesakene mer tid- og ressurskre-vende.

Ombudsmannens oppgave består i å undersøke saker og gi uttalelser. En behandling av en sak hos ombuds-mannen vil alltid måtte avgrenses til spørsmål som må antas å ha en reell betydning - enten for klageren selv eller med sikte på å få gjort forbedringer i forvaltnin-gen.

I enhver sak må ombudsmannen avgjøre hvilke spørsmål han finner grunn til å ta opp. Hvis ombuds-mannen ikke finner grunn til å undersøke en sak nær-mere, det vil si å forelegge saken for forvaltningen, er det naturlig å forstå den avgjørelsen som da blir truffet som en avgjørelse om å "avvise" saken fra behandling av ombudsmannen. En klage til ombudsmannen blir derfor "avvist" for det første når den finnes å ligge utenfor ombudsmannens arbeidsområde. For det annet blir en klage avvist når klagefristen er oversittet og for det tredje når de administrative klagemuligheter ikke har vært utnyttet. Endelig må det sies at en klage blir avvist når det finnes at det ikke foreligger "tilstrekkelig grunn" til å behandle den. Det er grunn til å påpeke i denne forbindelse at selv om en klage blir "avvist" fordi det ikke foreligger "tilstrekkelig grunn" til å behandle klagen, vil den undersøkelsen som blir gjort av ombudsmannen og hans kontor kunne være av stor hjelp for klagerne. De har fått sin sak gjennomgått og vurdert av en uavhengig instans.

Et særpreg ved Stortingets ombudsmannsordning er ombudsmannens personlige medvirkning i behandlin-gen av sakene. Sivilombudsmannen må tilstrebe å legge opp arbeidet slik at instruksens § 9 første ledd kan bli virkeliggjort. For at ombudsmannsordningen skal kunne fremstå som et korrektiv til forvaltningen, er det viktig at det personlige preget ved institusjonen blir søkt ivaretatt. Arbeidet må organiseres slik at Sivil-ombudsmannen settes i stand til personlig å ta stilling til de spørsmål de konkrete klagesakene reiser, og ikke utvikler seg til å bli en "forvaltningsetat". Instruksens pålegg om at ombudsmannen "personlig skal ta stand-punkt i alle saker", er derfor viktig, men det legger et betydelig ansvar og et omfattende arbeid på ombuds-mannen personlig.

I lys av det betydelige klagetallet vi nå har kommet opp i og ikke minst det klagepotensialet vi står overfor, må ombudsmannen finne frem til ordninger som gjør det praktisk mulig å ivareta institusjonens personlige preg.

Mye kan gjøres gjennom den praktiske ordningen av saksbehandlingen og særlig forberedelsene og under-søkelsene av vilkårene for å behandle klagen.

Ombudsmannen har alltid kunnet overlate forberedel-sene av sakene til medarbeidere. Kontorsjefene har dessuten vært gitt fullmakt til å avslutte saker som åpenbart må avvises. Hittil har denne fullmakten bare vært brukt til å la kontorsjefene avslutte saker som kan avvises av formelle grunner, det vil si de grunner som er knyttet til arbeidsområde, klagefrist og utnyttning av klagemuligheter. Når det klages på forvaltningsvedtak, foreligger ikke "tilstrekkelig grunn" til behandling hvis den foreløpige undersøkelsen viser at det er klart at det ikke er gjort feil som det kan være grunn til å under-søke nærmere. På den annen side vil det ikke foreligge "tilstrekkelig grunn" for ombudsmannen til å under-søke en sak nærmere hvis det ikke finnes sannsynlig at det er gjort feil av nevneverdig betydning. Da vil kla-gene bli avsluttet uten nærmere undersøkelser. I så fall er det naturlig å si at klagen blir "avvist" fra nærmere behandling.

Ombudsmannen har tidligere gitt uttrykk for at det kan være aktuelt å gi kontorsjefene fullmakt til å avslutte saker om klager på forvaltningsvedtak når det fremstår som klart at en nærmere undersøkelse fra ombudsmannen ikke vil ha noen utsikt til å føre frem. Forutsetningen for å gi kontorsjefene en slik fullmakt er i så fall at det fremstår som åpenbart at klagen ikke vil føre frem. Å praktisere reglene slik vil kunne gi institusjonen den nødvendige fleksibili-tet som er nødvendig for å kunne opprettholde det personlige preget. Så lenge ombudsmannen person-lig holder seg orientert om klagen som kommer inn og de avslutningsavgjørelser som kontorsjefene tref-fer ser jeg få betenkeligheter ved en slik fullmakts-ordning.

Det er viktig å styrke informasjons- og opplysnings-virksomheten til ombudsmannen. Det er av stor betyd-ning at kjennskap til ombudsmannsordningen blir for-midlet ut til borgerne. Det er merkbart at omtale av Sivilombudsmannen i presse, radio og fjernsyn påvir-ker klageantallet. Det er viktig å få ut relevant informa-sjon om sakene ombudsmannen behandler til publi-kum. Bedre innsyn i ombudsmannens saksdokumenter kan bidra til å bedre informasjonen om ombudsmanns-sakene og dermed også ombudsmannsordningen, se nedenfor pkt. 3.

### *2.1.3 Dokumentoffentlighet ved ombudsmannens kontor*

Et forslag til regelendringer i ombudsmannsloven og instruksen ble oversendt til Stortingets presidentskap ved brev 18. juni 1999. I forslaget er gjeldende regler og praksis gjennomgått og behovet for lov- og instruksendringer, herunder forholdet til offentlighets-loven, drøftet nærmere. Ombudsmannsloven § 9 er foreslått endret. I første ledd er det foreslått en bestem-melse om dokumentoffentlighet for ombudsmannens saksdokumenter, og i annet ledd en ny og noe mer begrenset taushetsplikt for ombudsmannen og hans personale.

Det vises til det arbeidet som pågår vedrørende dokumentoffentlighet for Stortinget og Stortingets organer.

## 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 2 310 klager i 1999. Dette er en økning på 143 saker i forhold til 1998. I tillegg ble 73 saker tatt opp av eget tiltak, herunder to systematiske undersøkelser.

I meldingsåret ble det totalt avsluttet 2 347 saker. Dette var 93 flere enn i 1998 og 180 flere enn i 1997. Blant de avsluttende sakene inngår en systematisk (generell) undersøkelse av to forvaltningsorganers praksis med å gjøre parten oppmerksom på adgangen til å få dekket sakskostnader etter forvaltningsloven § 36. I undersøkelsen ble 58 saker gjennomgått. Av de avsluttende sakene ble 1 215 saker (51,8 pst.) realitetsbehandlet og 1 132 (48,2 pst.) avvist. Tilsvarende tall for 1998 var 1 209 (53,6 pst.) og 1 045 (46,4 pst.).

Beholdningen av uavsluttede saker utgjorde 534 ved årsskiftet 1999-2000, mens tallet for det foregående årsskiftet var 498. Av de 534 sakene er 26 mer enn ett år gamle. I 1998 var tallet 50.

I 1999 ble det også registrert 1 883 (for 1998 1 976) generelle forespørsler (uten tilknytning til løpende klagesaker) over telefon. Tallet på personlige besøk har i 1999 vært 124, mot 138 året før.

Tilgangen på saker var i 1999 i alt 2 383, hvorav 2 310 var klager og forespørsler og 71 var saker tatt opp av eget tiltak, samt 2 systematisk undersøkelse.

Som tidligere er det ved den geografiske fordeling av sakene ikke tatt med henvendelser fra klientell i sentrale institusjoner eller klagere bosatt i utlandet m.m. I 1999 utgjorde disse klagen 208 saker. Tilbake blir da  $2\ 310 - 208 = 2\ 102$  saker.

Av beholdningssakene var om lag 370 under behandling ved ombudsmannsinstitusjonen, mens resten var til uttalelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller hos klageren.

Ombudsmannen har i 1999 rehabilitetsbehandlet, dvs. 51,8 pst. av de som totalt ble avsluttet. I 1998 var tallet 1 209 (53,6 pst.)

Klagene var, som i tidligere år, fordelt på en rekke sakstyper. I meldingsåret utgjorde plan- og byggesakene det største saksområdet. Mange saker gjaldt også tilsettings- og tjenesteforhold, skatt, landbruk og fengselsforhold. Også klager som gjaldt dokumentinnsyn og taushetsplikt utgjorde et relativt stort antall. Klager over saksbehandlingstiden utgjorde et meget stort antall saker, til sammen ca. 400 saker. Spesielt i trygdesakene og plan- og byggesakene var det mange klager som gjaldt saksbehandlingstiden. Det var ingen vesentlige endringer i saksfordelingen sammenlignet med 1998, men det er registrert en viss økning i plan- og byggesakene og en viss reduksjon i tilsettingssakene.

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 et offentlig organ 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. I statistikken vil imidlertid også slike saker bli registrert som realitetsbehandlede.

## 2.3 Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse

### 2.3.1 Enkeltvedtak etter forvaltningsloven

Etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 2 første ledd bokstav a er "vedtak" definert som "en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)". Forvaltningsloven deler vedtakene i to undergrupper - enkeltvedtak og forskrifter, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b og c. Enkeltvedtakene er vedtak som "gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer", jf. § 2 første ledd bokstav b. Forskriftene er generelle vedtak som "gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer", jf. § 2 første ledd bokstav c. Som det fremgår, har vedtaksbegrepet i forvaltningsloven et snevrere innhold enn den mer generelle betegnelsen "avgjørelse", som også nyttes i forvaltningsloven, se f.eks. lovens § 6 om habilitetskrav. Avgrensingen av vedtak mot andre avgjørelser som det offentlige treffer, kan volde problemer. I det følgende vil ombudsmannen ta opp enkelte sider ved avgrensingen av enkeltvedtakene som har skapt problemer i praksis.

Skillet mellom enkeltvedtak og andre avgjørelser har stor betydning for hvilke prosessuelle rettigheter partene og andre berørte i forvaltnings-saken har, og for hvilke regler offentlige forvaltningsorganer må følge ved behandlingen av saken. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kap. IV-VI om bl.a. forhåndsvarsel, utrednings- og opplysningsplikt, dokumentinnsyn, begrunnelse og klage får bare anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 3 første ledd.

Spørsmål knyttet til enkeltvedtaksbegrepet har vært oppe i en rekke klagesaker.

Den nærmere avgrensingen må skje etter en konkret vurdering. Utgangspunktet må tas i ordlyden, men vurderingen kan ikke begrense seg til å drøfte om avgjørelsen etter en språklig tolkning faller inn under legaldefinisjonen i lovens § 2. De reelle hensyn vil stå sentralt. Det må spørres om avgjørelsen er av en slik karakter at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak bør komme til anvendelse. Hensynet til partenes retts-

sikkerhet, forvaltningens arbeidsbyrde og andres praktiske forhold vil måtte tillegges vesentlig vekt.

Avgrensingen av hva som skal anses som "utøvelse av offentlig myndighet" har i en del tilfeller vist seg vanskelig i flere av de sakene ombudsmannen har behandlet de siste år.

Spørsmål har vært reist om enkeltvedtakene skal begrenses til avgjørelser om goder en borger har rettskrav på, jf. at uttrykket "rettighet" er benyttet i lovens § 2. "Rettskrav-kriteriet" kan i seg selv skape avgrensingsproblemer. Bruk av skjønsmessige ord og uttrykk innebærer at det blir opp til forvaltningens skjønn å ta stilling til om vilkårene for å tildele et gode foreligger. Det ville være urimelig og i strid med forvaltningslovens formål å la slike avgjørelser falle utenfor enkeltvedtaksbegrepet. Viktige reelle hensyn kan også anføres mot en så restriktiv tolkning.

Tungtveiende reelle hensyn taler også mot at enkeltvedtaksbegrepet skal avgrenses til det private har rettskrav på dersom bestemte vilkår er oppfylt. De prosessuelle rettsikkerhetsgarantier forvaltningsloven oppstiller kap. IV-VI vil da få en svært begrenset betydning og innebære en svekkelse av loven i strid med det som har vært forutsetningen. Svært mange av myndighetsbestemmelsene i lovgivningen gir forvaltningen myndighet til å utøve forvaltningsskjønn basert på lovens formål og samfunnsmessige hensyn. Disse avgjørelser har i en rekke tilfelle stor økonomisk og velferdsmessig betydning for den enkelte. Rettsikkerhetsgarantiene i kap. VI, herunder retten til å få en avgjørelse overprøvd av et overordnet organ, vil i denne forbindelse være viktige for å ivareta grunnleggende hensyn til forsvarlig saksbehandling basert på saklige hensyn og likebehandling. Dette vil være egnet til å styrke tilliten til den offentlige forvaltningen, noe som må tillegges vesentlig vekt ved tolkning av reglene. Dersom det etableres hensiktsmessige prosedyrer og tjenestemennene blir bevisstgjort og får nødvendig opplæring, skulle normalt ikke saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kap. IV-VI medføre vesentlige problemer for de forvaltningsorganer og tjenestemenn som treffer slike vedtak.

### *2.3.2 Administrativ overprøving etter klage - enkelte sider ved klageinstansens kompetanse og saksbehandling*

1. Klageretten er en sentral del av de rettsikkerhetsgarantier forvaltningsloven gir private som berøres av vedtak den offentlige forvaltning treffer. Klageretten er et utslag av et generelt forsvarlighetsprinsipp som gjelder for forvaltningen. De bærende hensyn bak klageretten i forvaltningsloven er dels knyttet til å ivareta berørte private interesser og rettsikkerhet, og dels knyttet til forvaltningens egen kontroll og styring med de vedtak som treffes.

Klageinstansens kompetanse etter forvaltningsloven til å overprøve det påklagede vedtak er omfattende. For klager som tas under behandling er det i forvaltningsloven § 34 annet ledd bestemt at "klageinstansen kan

prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter". Videre "skal (klageinstansen) vurdere de synspunkter klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham". En begrensning ligger imidlertid i at klageinstansen må holde seg til samme sak som er avgjort av underinstansen, jf ordet "saken" i første punktum. Klageinstansen kan overprøve både rettsanvendelsen (lovforståelsen), saksbehandlingen, det faktum som er lagt til grunn og de rent skjønsmessige sider av vedtaket (forvaltningsskjønnet) fullt ut. Det er heller ikke bundet av klagerens anførsler, påstander eller til den påklagde del av vedtaket.

Overprøvningskompetansen innebærer også et stykke på veg en overprøvningsplikt. Klageinstansen har således en plikt til å foreta en ny prøving av vedtaket i den utstrekning det er påklaget. Den må vurdere de argumenter klagere har gjort gjeldende i saken, jf. § 34 annet ledd annet punktum der det heter at klageinstansen "skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med". Dessuten må en foreta de undersøkelser som ellers trengs for å få saken tilstrekkelig opplyst, jf. § 33 femte ledd. Det er også antatt at klageinstansen plikter å vurdere om vedtaket har tilstrekkelig lovhjemmel uavhengig av om dette er påberopt av klageren.

2. Overprøving av underinstansens skjønsmessige avgjørelser reiser enkelte særlige spørsmål, bl.a. i forhold til det kommunale selvstyret. På en rekke områder er vedtakskompetansen desentralisert til kommunene og prinsippet om kommunalt selvstyre fremhevet av statlige myndigheter. Dette står i et visst motsetningsforhold til statlig overprøving av kommunale vedtak og skjønn.

Etter forvaltningsloven § 34 annet ledd har en statlig klageinstans i utgangspunktet adgang til å overprøve det kommunale forvaltningsskjønnet fullt ut uavhengig av om det er påklaget, med mindre kompetansen er begrenset ved særskilt lovbestemmelse slik som i sosialtjenesteloven § 8-7. Lovbestemmelsen fastsetter at fylkesmannen bare kan sette til side kommunens skjønn når det er "åpenbart urimelig". Dersom klagen gjelder forvaltningsskjønnet, følger det av § 34 annet ledd annet punktum at klageinstansen skal vurdere klagerens synspunkter. Klageinstansens overprøvningskompetanse (og plikt) begrenses imidlertid av § 34 annet ledd tredje punktum der det heter at statlig klageinstans "skal ... legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av de frie skjønn". Denne begrensningen, som ble vedtatt ved en lovendring i 1997, gjør det klart at klageinstansen både kan og skal legge vekt på lokale myndigheters vurdering som et selvstendig moment. I flere klagesaker ombudsmannen har behandlet de siste år, særlig i plan- og byggesaker, har klageinstansen (fylkesmennene) strukket denne bestemmelsen lenger enn det er grunnlag for, slik at klagen er blitt gjenstand for mangelfull overprøving i strid med forvaltningsloven. Se f.eks. årsmeldingen for 1997 s. 285 og årets melding s. 307. I den sistnevnte saken la fylkesmannen f.eks. til grunn at kommunens

forvaltningsskjønn bare kunne overprøves dersom resultatet var "åpenbart urimelig". Dette er ikke i samsvar med forvaltningslovens § 34 annet ledd, jf. nedenfor.

Et annet forhold som har betydning for å sikre reell toinstans behandling av vedtak som påklages, er at klageinstansen sørger for at klagesaken blir forsvarlig opplyst. I forvaltningslovens § 33 femte ledd er det fastslått at klageinstansen, på samme måte som for førstinstans etter forvaltningsloven § 17, "skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes". Forvaltningslovens krav til at saken er forsvarlig opplyst må for øvrig anses som utslag av et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp. For å ivareta denne plikten er det av avgjørende betydning at sakens dokumenter - herunder de dokumenter det er begjært innsyn i - undersøkes og gjennomgås slik at en reell overprøving av klagesaken blir sikret. I to saker som gjaldt klage over avslag på dokumentinnsyn etter henholdsvis offentlighetsloven og forvaltningsloven, fant ombudsmannen grunn til å kritisere at klageinstansen ikke hadde sørget for å innhente de aktuelle dokumentene det var begjært innsyn i for gjennomsyn før klagevedtaket ble truffet.

En slik form for klagesaksbehandling må bli mangelfull. Saksbehandlingen tilfredsstillende da ikke lovens krav om reell og selvstendig overprøving av klageinstansen på bakgrunn av en forsvarlig opplysning av saken. Skal klageretten være en reell rettssikkerhetsgaranti, må det i det minste kreves at klageinstansen sørger for å innhente det aktuelle dokumentet til nærmere gjennomsyn for å danne seg et forsvarlig grunnlag for å vurdere holdbarheten av innsynsavslaget. Det er også egnet til å svekke borgernes tillit til klageretten og offentlig forvaltning mer generelt, dersom klagen behandles på et mangelfullt grunnlag uten at det gjøres en selvstendig kontroll av opplysningene.

### *2.3.3 Offentlighetsloven og organinterne dokumenter*

Ombudsmannen viser til årsmeldingen for 1998 der han tok opp spørsmålet om praktiseringen av meroffentlighet i forhold til dokumenter som kan unntas offentlighet etter offentlighetsloven § 5 første ledd (organinterne dokumenter). På bakgrunn av erfaring med to klagesaker referert i årsmeldingen for 1998 s. 115 og s. 117, fant ombudsmannen grunn til å understreke betydningen av å praktisere meroffentlighet ikke bare i forhold til dokumenter som omfattes av offentlighetsloven § 5 annet ledd, men også i forhold til organinterne dokumenter.

Selv om unntaket for organinterne dokumenter gjennomgående er godt begrunnet, jf. St.meld. nr. 32 (1997-1998), kan det være god grunn til å utvise meroffentlighet også i slike dokumenter. Dette kan f.eks. være tilfellet dersom saksforberedelsen er avsluttet og en avgjørelse er truffet, slik at hensyn til intern arbeidsro ikke lenger er noe tungtveiende hensyn. Spesielt gjelder det i forhold til dokumenter som inneholder faktiske opplysninger og forvaltningens beveg-

grunner i saker av offentlig interesse. En generell avvisning av å praktisere hel eller delvis meroffentlighet i forhold til slike dokumenter på grunn av deres organinterne og fortrolige karakter, vil etter mitt syn være i dårlig samsvar med lovens offentlighetsprinsipp. Loven forutsetter at det foretas en konkret vurdering på bakgrunn av dokumentets innhold og sakens karakter.

Klagesakene nevnt ovenfor, som gjaldt to departementer, viser at det skal svært meget til før det utvises meroffentlighet i organinterne dokumenter, iallfall i sentralforvaltningen.

### *2.3.4 Kommunenes saksbehandling og vedtak i forbindelse med tjenestetilbudet til utviklingshemmede*

Fra og med 1. januar 1991 overtok kommunene ansvaret for tilretteleggingen av omsorgen for de utviklingshemmede. Ansvaret ble overført fra fylkeskommunen, som gjennom det fylkeskommunale helsevernet for psykisk utviklingshemmede (HVPU) til da hadde hatt hovedansvaret for denne omsorgen (som institusjonsbasert særomsorg). Reformens rettslige forankring var midlertidig lov av 10. juni 1988 nr. 48 (avviklingsloven) med forskrifter.

Ombudsmannen har i de senere år mottatt en del enkeltklager som gjelder kommunenes tilbud til utviklingshemmede. Det har vært klaget både over at kommunene ikke treffer individuelle vedtak om den enkeltes tjenestetilbud, og over innholdet og utformingen av de vedtakene som har vært truffet. Det har også vært klaget over kommunenes saksbehandling, herunder at kartleggingen av den enkeltes behov har vært mangelfull og at brukerne og deres pårørende/hjelpeverger ikke har fått uttale seg før vedtak er truffet (brukermedvirkning). Forholdet til kravene som følger av forvaltningsloven har her stått sentralt. Ombudsmannen har også mottatt klager fra pårørende over at det ikke er noen som fører tilsyn med kommunenes tjenesteyting.

Etter å ha mottatt en generell klage fra Kongsberg lokallag av Norsk Forbund for Utviklingshemmede, igangsatte ombudsmannen i 1998 en systematisk undersøkelse av Kongsberg kommunes saksbehandling i forbindelse med de kommunale tjenestetilbudene til de utviklingshemmede. Det viste seg at kommunen på det aktuelle tidspunktet manglet vedtak for 20 av de 44 personene som mottok tjenester. Undersøkelsen ble avsluttet med flere kritiske merknader til kommunens saksbehandling. Dette gjaldt særlig kommunens praksis når det gjaldt kartlegging av behov, brukermedvirkning, vedtakenes innhold (presiseringen av behov og tjenester) informasjon/melding om vedtak og klageadgang, samt saksbehandlingstid. For en fullstendig redegjørelse for saken, se årsmeldingen for 1998 s. 83-91.

I forlengelsen av denne undersøkelsen fant ombudsmannen grunn til å undersøke praksis i fire kommuner på omtrent tilsvarende størrelse (Rana, Sør-Varanger, Ringebu og Øyer). Kommunene ble bedt om å besvare en del av de samme spørsmålene som var tatt opp i Kongsberg-undersøkelsen, samt å oversende kopier av

sine vedtak. Kommunenes svar bekreftet det inntrykket ombudsmannen til da hadde fått, selv om det også var store forskjeller mellom kommunene. Fortsatt syntes det å være kommuner som ikke traff individuelle vedtak, f.eks. ble det i en av kommunene truffet vedtak om tildeling av leilighet i et bofellesskap, under henvisning til at det der ble gitt "heldøgns omsorgstjenester" uten ytterligere presisering av tjenestens omfang og innhold. Mange av de vedtakene ombudsmannen fikk oversendt var standardiserte og generelt utformet. Det fremgikk i liten grad hvordan brukernes behov var vurdert, og begrunnelsene var jevnt over knappe. Det kunne også helt mangle angivelse av omfanget av tjenestene og om de var gitt som en individuell tjeneste (1:1-tjeneste) eller som andel av en personalressurs.

Ombudsmannen henvendte seg deretter til Sosial- og helsedepartementet for å informere om sine inntrykk av kommunenes praksis på dette feltet, og for å be departementet kommentere enkelte spørsmål som syntes å være sentrale. Det viste seg særlig at uklare vedtak gjør det vanskelig å etterprøve om tjenestetilbudet står i rimelig forhold til behovet, og om brukerne får tildelt de tjenestene de har krav på etter sosialtjenesteloven § 4-3, jf. § 4-2. I avsluttende brev ble departementet bedt om å vurdere behovet for å utarbeide nærmere retningslinjer for utformingen og presisjonen av vedtak, samt behovet for opplæringstiltak for de kommunalt ansatte.

I departementets svarbrev ble det vist til departementets forslag om innføring av internkontroll, utvidelse av fylkesmannens tilsyn og endring av tilsynsmetode for pleie- og omsorgssektoren i kommunene som er omtalt over (høringsnotat av 8. oktober 1999). Videre ble det opplyst at en stortingsmelding om innhold og kvalitet i de kommunale omsorgstjenestene var nær forestående.

Denne ville bl.a. inneholde et forslag om en opplæringspakke overfor kommunene.

St.meld. nr. 28 (1999-2000) om "Innhald og kvalitet i omsorgstjenestene" foreligger nå. På s. 23-26 i meldingen foreslås en rekke tiltak.

(Saken er referert i kap. VI s. 194).

### 2.3.5 Tilsynsråd for fengslene

Som det er redegjort for i kap. I pkt. 6, er formålet med Ombudsmannens besøk i offentlige organer og institusjoner å innhente generell kunnskap til bruk i sin behandling av klagesaker og å gjøre ombudsmannsinstitusjonen bedre kjent. Meningen er ikke å foreta inspeksjon eller systematisk tilsyn. Slik virksomhet må eventuelt utføres av andre organer.

### 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 tilføyeser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis, jf. kapittel VI i meldingen.

I tillegg er følgende saker nevnt:

- Rutiner for å sikre saksfremdriften ved sykefravær.
- Rutiner for registrering av post og omfordeling av saker.
- Rutiner for bruk av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger i Folketrygdkontoret for utenlandssaker.
- Behandlingstiden for søknad om benådning.
- Rutiner for formidling av post fra de innsatte i Ullersmo landsfengsel.
- Saksbehandlingsrutiner ved Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus.
- Rutinar for underretting om avslag på søknad om sal av verlam.
- Rutinene for oversending av Klagenemnda for merverdiavgiftsavgjørelser.
- Behandling av søknader om ettergivelse/nedsettelse av skatt og arbeidsgiveravgift m.v.
- Tilsetting av lærer i strid med fastsatte kompetansekrav.
- Krav til dokumentasjon ved søknad om stipend fra Forsvarets overkommando.

I forbindelse med komiteens behandling av dokumentet ble ombudsmannen tilskrevet 22. mai 2000 hvor komiteen bl. a. ønsket ombudsmannens vurdering av bakgrunnen for økning av antall klagesaker ombudsmannen mottar. Komiteens brev samt ombudsmannens svar av 26. mai 2000 følger vedlagt.

## 3. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, og lederen 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, viser til at Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) har i april 2000 avgitt årsmelding til Stortinget om virksomheten for 1999. Det er i meldingen redegjort for institusjonens virksomhet og gitt en oversikt over sakene og saksbehandlingen.

Komiteen konstaterer at det i meldingsåret 1999 har kommet inn 2347 klager og at dette er en økning på 143 saker i forhold til 1998.

Komiteen har merket seg at både klagetallet og antallet saker tatt opp av eget tiltak har vært større enn noen gang tidligere, og at det er et alminnelig inntrykk at de rettslige spørsmål klagen reiser blir mer og mer kompliserte.

Komiteen er tilfreds med at tallet på behandlede og avsluttede saker i 1999 var høyere enn noen gang før.

Komiteen er tilfreds med at Sivilombudsmannen i flere saker har bedt vedkommende departement eller andre organer som direktorat, fylkeskommune eller

kommune om å vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis, og at dette blir etterkommet.

Komiteen er enig i viktigheten av å styrke informasjons- og opplysningsvirksomheten til Sivilombudsmannen. Komiteen vil presisere at det er av stor betydning at kjennskap til ombudsmannsordningen blir formidlet ut til borgerne.

Komiteen er tilfreds med at det i meldingen er redegjort for institusjonens viktige virksomhet og at det er gitt en oversikt i form av referat av 106 saker av alminnelig interesse. Komiteen vil på grunnlag av den ulike saksmengden Sivilombudsmannen behandler trekke frem noen saker som viser sakskompleksiteten.

#### **Sak 10. Forvaltningens praksis med å gjøre parten oppmerksom på adgangen til å få dekket sakskostnader etter forvaltningsloven § 36**

*(Sak 1997-1851)*

Retten til å kreve sakskostnader dekket etter forvaltningsloven § 36 når et enkelt vedtak blir endret til gunst for en part, ble utvidet ved en lovendring 12. januar 1995. Etter bestemmelsens § 36 siste ledd har det forvaltningsorganet som omgjør vedtaket et ansvar for å gi informasjon om denne rettigheten. Med dette som utgangspunkt besluttet ombudsmannen å foreta en generell undersøkelse av i hvilken grad forvaltningen hadde etablert tilstrekkelige rutiner for å sikre at partene ble gitt slik informasjon. Undersøkelsen ble avgrenset til saker hos Fylkestyngdekantoret i Oslo og Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Resultatene fra undersøkelsen viste at verken fylkestyngdekantoret eller fylkesmannen hadde gitt klagerne den veiledning om retten til å kreve dekning etter forvaltningsloven § 36 som lovgiverne hadde forutsatt. Det kunne videre ikke sees bort fra at det lave antall søknader etter § 36 i de undersøkte sakene hadde en klar sammenheng med denne svikten i veiledningen. Både fylkestyngdekantoret og fylkesmannen erkjente svikt i rutineene på dette punkt, og opplyste om at de ville legge om praksis slik at standardiserte opplysninger om § 36 i fremtiden som hovedregel ville bli gitt uoppfordret og automatisk når en part hadde fått medhold i sin klage.

Komiteen vil understreke viktigheten av at en part som har fått medhold i en klage får informasjon om adgangen til å få dekket saksomkostningene, etter forvaltningsloven § 36, og ser positivt på ombudsmannens undersøkelse.

#### **Sak 12. Justisdepartementets saksbehandling i forbindelse med tolkningsuttalelse - lotteriloven § 16**

*(Sak 1998-1651)*

Lotteriloven § 16 oppstiller et forbud mot å opprette eller delta i pyramidespill, lykkekjeder, kjedeforeninnger eller lignende tiltak. Forbudet er straffesanksjonert i § 17. På bakgrunn av en henvendelse fra Sandnes politistasjon, konkluderte justisdepartementet i en utta-

lelse med at virksomheten som selskapet Nature's own drev var i strid med lotteriloven § 16. Selskapet fikk først etter at uttalelsen forelå, anledning til å uttale seg. Departementets saksbehandling ble klaget inn for ombudsmannen. Saken reiste også enkelte innsynsspørsmål, bl. a. om et brev fra departementet til Økokrim med anmodning om Økokrims syn på et konkret selskaps virksomhet og forholdet til lotteriloven § 16, kunne unntas med hjemmel i offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav b, jf. annet punktum.

Ombudsmannen uttalte at Justisdepartementet ikke burde ha tatt konkret stilling til om selskapets virksomhet var i strid med lotteriloven § 16. Slik saken var forelagt departementet burde uttalelsen ha vært gitt i generell form, uten at det ble tatt stilling til lovligheten i den konkrete saken. Departementets tolkningsuttalelse gikk både i form og innhold ut over det som fulgte veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11. På bakgrunn av at selskapet ikke hadde fått uttale seg forut for uttalelsen, ble departementets saksbehandling kritisert. Når det gjaldt innsynsspørsmålet, fant ombudsmannen det meget tvilsomt om unntaket for "særlig rådgivere eller sakkyndige" kom til anvendelse. Uansett burde det praktiseres meroffentlighet, jf. § 2 tredje ledd. Justisdepartementet opplyste etter dette at departementet tok ombudsmannens kritikk til etterretning. Departementet vurderte også de aktuelle innsynsbegjæringene på nytt, og gav innsyn i alle de etterspurte dokumenter.

Komiteen deler ombudsmannens syn på at slik saken var presentert for departementet, burde saken fått en annen behandling fra departementet side.

#### **Sak 25. Rett til innsyn i rapport om sikkerhetsvurdering av Romeriksporten**

*(Sak 1998-1467)*

Aftenposten bad om innsyn i en rapport om sikkerhetsvurdering av Romeriksporten under drift, utarbeidet av Det Norske Veritas på oppdrag fra NSB Gardermobanen AS. Etter klage opprettholdt Samferdselsdepartementet avslaget på begjæringen ut fra hensynet til en tilfredsstillende beredskap mot mulige terror- og sabotasjeaksjoner. Som rettslig grunnlag viste departementet til et ulovfestet prinsipp om at unntak i visse tilfeller kunne gjøres selv om det ikke forelå hjemmel i eller i medhold av lov.

Ombudsmannen kritiserte departementets rettsoppfatning og uttalte at unntak fra offentlighetsprinsippet måtte forankres i en forsvarlig fortolkning av de eksisterende unntaksbestemmelser som var fastsatt "i eller i medhold av lov", jf. offentlighetsloven § 2 første ledd. Det var ikke grunnlag for å hevde at det eksisterte et ulovfestet prinsipp som åpnet for unntak uten at det kunne konstateres en viss nærhet til de situasjoner lovgiveren uttrykkelig har ment kvalifiserer for unntak. Ombudsmannen kritiserte også at departementet ikke hadde innhentet og gjennomgått rapporten før klagesaken ble avgjort, og departementets vurdering av spørs-

målet om utsatt offentlighet. – NSB Gardermobanen AS besluttet etter dette å gi fullt innsyn i rapporten.

Komiteen er enig i ombudsmannens kritikk ovefor Samferdselsdepartementets avslag om å nekte Aftenposten innsyn i en rapport om sikkerhetsvurdering av Romeriksporten under drift, utarbeidet av Det Norske Veritas på oppdrag fra NSB Gardermobanen AS. Komiteen konstaterer at det etter ombudsmannens henvendelse ble besluttet å gi fullt innsyn i rapporten.

### **Sak 27. Rett til innsyn i Produktregisteret**

*(Sak 1997-1220)*

Norges Naturvernforbund bad om innsyn i dokumenter i Produktregisteret som inneholder navnet på kjemikalier som ble mistenkt for å ha hormonhemmende effekter, samt navn på produsenter/importører av disse produktene. Begjæringen ble avslått av Statens Forurensningstilsyn og Miljøverndepartementet, under henvisning til at begjæringen ikke gjaldt en bestemt sak, og fordi de aktuelle opplysningene var underlagt taushetsplikt.

Ombudsmannen viste til at innsynsspørsmålet ikke bare måtte vurderes etter offentlighetsloven, men også etter Grunnloven § 110 b og de internasjonale miljøforpliktelser Norge har påtatt seg, herunder EUs miljøinformasjonsdirektiv. Etter ombudsmannens syn hadde departementet ikke foretatt en tilstrekkelig grundig vurdering av spørsmålet om taushetsplikt. Selv om begjæringen om innsyn var generell, var det heller ikke i seg selv en tilstrekkelig grunn til å nekte innsyn.

Komiteen har merket seg at ombudsmannen her mener at innsynsspørsmålet burde vurderes etter Grunnlovens § 110 b og de internasjonale miljøforpliktelser Norge har påtatt seg i tillegg til offentlighetsloven.

### **Sak 32. Rett til innsyn i en statsråds foredragsmanuskripter**

*(Sak 1999-0675)*

Dagens Næringsliv klaget til ombudsmannen over Olje- og energidepartementets avslag på avisens anmodning om innsyn i manuskriptene som var utarbeidet for olje- og energiministerens foredrag ved to oljepolitiske konferanser (de årlige Sandefjord- og Sanderstølen-konferansene).

Ombudsmannen uttalte at foredragsmanuskriptene måtte anses som "forvaltningens saksdokumenter" etter offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 2 første ledd, jf. § 3. Det ble i denne forbindelse bl.a. vist til at det i de avholdte foredragene ble gitt uttrykk for den sittende regjeringens syn på de omtalte spørsmålene, at foredragsmanuskriptene har et ferdig utarbeidet og offisielt preg samt at de ble utdelt til konferansedeltakerne. Ombudsmannen kunne ikke se at det var rettslig grunnlag for å unnta de ferdig bearbejdede foredragsmanuskriptene som organinterne dokumenter etter

offentlighetsloven § 5 første ledd. Det ble vist til at avisens innsynsbejæring ble fremsatt etter at foredragene var holdt og manuskriptene var utdelt til konferansedeltakerne.

Komiteen registrerer at ombudsmannen er av den formening at det ikke foreligger rettslige grunner for å nekte innsyn i et foredrag som var avholdt og utdelt til konferansedeltakerne og slutter seg til dette standpunktet.

### **Sak 36. Lukking av møte i "økonomiutvalg" – praktiseringen av kommuneloven § 31 nr. 5**

*(Sak 1998-0244)*

Klepp kommunestyre hadde vedtatt at møtene i et nyopprettet økonomiplanutvalg skulle holdes for lukkede dører. Fylkesmannen la ved sin lovlighetskontroll til grunn at vedtaket ikke tilfredsstilte begrunnelsesplikten i kommuneloven § 31 nr. 5, men fant likevel ikke grunnlag for å oppheve kommunens vedtak. Fylkesmannen viste til en uttalelse fra Kommunal- og arbeidsdepartementet om at det utvilsomt ville være adgang til å lukke dørene i denne type saker.

Ombudsmannen kunne vanskelig se at kommunestyrets vedtak var i samsvar med loven. Han la til grunn at vedtak om lukkede dører skal basere seg på en konkret vurdering av behovet i det enkelte tilfelle. Kommunestyret hadde i sitt lukkingsvedtak ikke konkretisert de forhold ved saken som begrunnet lukking, og vedtaket etterlot derfor tvil om kommunestyret hadde oppfylt sin plikt til å vurdere behovet for å holde møtene lukket. Når det gjaldt overprøvingen av kommunestyrets vedtak, la ombudsmannen til grunn at lovligheten av de angitt hensyn må kunne overprøves. Den konkrete avgjørelsen, med avveining av ulike hensyn, må imidlertid kommunestyret kunne ta selv - uten overprøving.

Komiteen ser det som viktig at vedtak om lukkede dører for kommunale møter blir vurdert konkret i hver enkelt sak. Komiteen sier seg enig i ombudsmannens lovforståelse i denne saken.

### **Sak 37. Lukking av møte mellom gruppelederne i bystyret og representanter for administrasjonen – kommuneloven § 31 nr. 1**

*(Sak 1998-1731)*

I en sammenkomst mellom gruppelederne i bystyret og representanter for administrasjonen ble pressen bedt om å fratre når det gjenstod "å orientere om enkelte saker".

Ombudsmannen hadde ikke tilstrekkelig grunnlag for å si at sammenkomsten var et "møte" i et "folkevalgt organ", jf. kommuneloven § 31 nr. 1. Ombudsmannen stilte seg likevel kritisk til formen på møtet og uttalte at det hadde vært mer "ryddig" – og bedre i samsvar med kommunelovens prinsipper – å legge informasjonsvirksomheten til ordinære møter i folkevalgte organer. Ombudsmannen stilte seg også kritisk til at pressen ble utelukket fra møtets siste del. Selv om et møte faller utenfor påbudet om åpenhet, kan de hensyn



som ligger til grunn for offentlighetsprinsippet, likevel tilsa at allmennheten bør få adgang.

Komiteen deler ombudsmannens syn om at de hensyn som ligger til grunn for offentlighetsprinsippet må vektlegges ved avgjørelsen om et møte skal være lukket.

#### **Sak 41. Tilsetting av kontorsjef – kvalifikasjonsprinsippet**

*(Sak 1998-1390)*

A søkte stilling som kontorsjef i Vadsø kommune. I utlysningsteksten var det bl.a. stilt krav om relevant ledererfaring og kompetanse innenfor administrasjon. A mente å være urettmessig forbigått ved tilsettingen, siden den tilsatte (B) i hovedsak bare hadde erfaring som saksbehandler. Kommunen anførte at "erfaringsbasert kompetanse" hos B kunne veie opp for manglende eller begrenset ledererfaring.

Ombudsmannen presiserte at kvalifikasjonsprinsippet innebar at den skulle tilsettes som på best måte ble ansett å kunne utføre de oppgaver som lå til stillingen, og at anvendelsen av prinsippet bidro til å sikre at tilsetting skjedde etter saklige kriterier. Ut fra opplysningene i saken fremstod A som best kvalifisert i forhold til utlysningstekstens krav til lederkompetanse og ledererfaring. Saken etterlot begrunnet tvil til forhold av betydning for tilsettingen. Kommunens saksbehandling i forbindelse med referanseinnhentingen, herunder at navnet på en referanseperson var hemmeligholdt, ble kritisert.

Komiteen sier seg enig med ombudsmannen presisering av kvalifikasjonsprinsippet, og betydningen av tilsetting i det offentlige skjer etter saklige kriterier.

#### **Sak 54. Kommunenes saksbehandling og vedtak i forbindelse med tjenestetilbudet til utviklingshemmede**

*(Sak 1999-0760)*

Ombudsmannen foretok i 1998 en systematisk undersøkelse av saksbehandlingen i Kongsberg kommune i forbindelse med tjenestetilbudet til utviklingshemmede (se s. 84 flg. i årsmeldingen for 1998). I forlengelsen av denne undersøkelsen fant ombudsmannen grunn til å se på praksisen i fire kommuner på omtrent tilsvarende størrelse (Rana, Sør-Varanger, Ringeby og Øyer). På bakgrunn av kommunenes svar, ble det rettet en henvendelse til Sosial- og helsedepartementet. Ombudsmannen pekte på at det fremdeles er kommuner som ikke treffer vedtak om tildeling av tjenester til utviklingshemmede. Det ble videre fremhevet at det synes å være et fellestrekk ved de vedtak som blir truffet at de ofte er svært generelt utformet, at vurderingene i liten grad fremgår av vedtakene og at begrunnelsene jevnt over er knappe. Det ble vist til at dette gjør det vanskelig å etterprøve om tjenestetilbudet står i rimelig forhold til behovet og om brukerne får tildelt de tjenestene de har krav på etter sosialtjenesteloven § 4-

3, jf. § 4-2. Videre ble behovet for opplæring i kommunene tatt opp, og spørsmålet om det er behov for utarbeidelse av nye skriftlige retningslinjer for vedtaksarbeidet.

Etter å ha mottatt departementets syn på disse spørsmålene, bad ombudsmannen departementet overveie å ta et initiativ overfor kommunene, eventuelt gjennom fylkesmennene, for å understreke deres plikter i forhold til opplæring, eventuelt med råd om hvordan slik opplæring kunne organiseres/gjennomføres i praksis. Videre bad ombudsmannen departementet vurdere behovet for å utarbeide nærmere retningslinjer for utformingen og presisjonen av vedtak. I departementets tilbakemelding ble det særlig vist til en stortingsmelding om innhold og kvalitet i de kommunale omsorgstjenestene som ville bli fremmet i januar 2000. Det ble opplyst at denne vil inneholde en nærmere redegjørelse for behovet for å styrke kommunenes kompetanse i forhold til saksbehandling og behovet for opplæring og veiledning.

Komiteen viser til at fra og med 1. januar 1991 overtok kommunene ansvaret for tilretteleggingen av omsorgen for de utviklingshemmede. Komiteen har merket seg at Ombudsmannen i de senere år har mottatt en del enkeltklager som gjelder kommunenes tilbud til utviklingshemmede.

Komiteen ser alvorlig på at innholdet i klagen er at disse kommuner ikke treffer individuelle vedtak om den enkeltes tjenestetilbud samt utformingen av de vedtakene som har vært truffet.

Komiteen viser til klagen fra Kongsberg lokallag av Norsk Forbund for Utviklingshemmede, som Ombudsmannen igangsatte i 1998 om en systematisk undersøkelse av Kongsberg kommunes saksbehandling i forbindelse med de kommunale tjenestetilbudene til de utviklingshemmede.

Komiteen ser alvorlig på at det viste seg at kommunen på det aktuelle tidspunktet manglet vedtak for 20 av de 44 personene som mottok tjenester.

Komiteen er enig med Sivilombudsmannens kritiske merknader til kommunens saksbehandling.

#### **Sak 58. Krav om omsorgslønn fremsatt i ettertid**

*(Sak 1998-1129)*

As søknad om omsorgslønn for perioden 1984 til 1995 ble avslått av kommunen på prinsipielt grunnlag fordi den var fremsatt etter at omsorgsarbeidet var utført. Fylkesmannen opprettholdt avslaget for perioden etter 1. januar 1993 med vesentlig samme begrunnelse som kommunen. Den del av klagen som gjaldt perioden før 1. januar 1993, ble ikke realitetsbehandlet av verken fylkesmannen eller fylkeslegen da begge mente den falt utenfor deres ansvarsområde.

Ombudsmannen uttalte at A hadde krav på at hennes søknad ble undergitt en konkret vurdering. At hun ikke hadde søkt tidligere, var en følge av mangelfull veiledning fra kommunen. Fylkesmannen ble bedt om å behandle saken på nytt og sørge for at også perioden

før 1. januar 1993 ble vurdert. Fylkesmannen opphevet deretter sitt vedtak og sendte saken til kommunen for ny behandling.

Komiteen har merket seg at fylkesmannen har tatt ombudsmannens uttalelse til etterretning og opphevet sitt vedtak og sendt saken tilbake til kommunen for ny behandling.

### **Sak 73. Erstatningsansvar for rentekostnader ved sen saksbehandling av ligningskontor**

*(Sak 1998-1045)*

Bergen likningskontor brukte tre og et halvt år på å behandle en klage om etterberegnet skatt og tilleggs-skatt. Kravet ble betydelig redusert av overligningsnemnda, og A krevde å få erstattet rentekostnadene han var påført som følge av at deler av det opprinnelige skattekravet måtte finansieres gjennom låneopptak i bank. Ligningskontoret brukte deretter 13 måneder på å finne ut at kravet måtte fremsettes overfor Finansdepartementet. A henvendte seg til departementet, som av slo å gi erstatning.

Saksbehandlingstiden ved overligningsnemnda og ligningskontorets behandling av erstatningskravet var tidligere kritisert av ombudsmannen (henholdsvis ombudsmannssak 1996-0957 og 1997-1915). Ombudsmannen uttalte at det som særlig utløste spørsmålet om erstatningsplikt, var ligningskontorets feilvurdering da det lot saken bli liggende ubehandlet i lengre tid. Den ubetingede betalingsplikten etter skattebetalingsloven § 30 gir ligningsmyndighetene en meget sterk stilling. Ligningskontoret har derfor et særlig ansvar for at avviklingen av sakene går rimelig hurtig. Departementets vektlegging av sakens vanskelighetsgrad og behovet for intern samordning syntes i denne saken å ha gått på bekostning av skattyterens behov for rask avklaring. Ombudsmannen bad departementet vurdere erstatningsspørsmålet på nytt.

Komiteen ser det som avgjørende for tilliten til ligningsmyndighetene at det skjer en riktig og hurtig saksbehandling. Komiteen er enig i at ombudsmannen i denne sak har bedt departementet vurdere erstatningsspørsmålet på nytt.

### **Sak 96. Søknad om oppføring av sjøbod – bygningsjefens kompetanse i dispensasjonssak**

*(Sak 1998-2059)*

A søkte om oppføring av sjøbod i Lillesand kommune. Søknaden krevde dispensasjon etter plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 § 7 fra kommuneplanens arealdel med utfyllende bestemmelser, jf. §§ 20-4 første ledd nr. 2 og 20-4 annet ledd bokstav e, og fra det generelle byggeforbudet i 100-meters-beltet langs sjøen, jf. lovens § 17-2. Bygningssjefen i Lillesand kommune av slo dispensasjonssøknaden uten at saken ble behandlet av planutvalget. Avslaget ble etter klage opprettholdt av Fylkesmannen i Aust-Agder.

Avslaget ble heller ikke forelagt planutvalget i klageomgangen før saken ble oversendt til fylkesmannen.

Ombudsmannen viste til at det følger av lovens § 7 første ledd annet punktum at myndigheten til å dispensere fra arealdelen til kommuneplanen er lagt til det faste utvalget for plansaker "med mindre annet er bestemt i vedkommende plan". Det følger videre av § 7 første ledd fjerde punktum at planutvalget også er dispensasjonsmyndighet etter bl.a. § 17-2. Lovens ordlyd og forarbeider må forstås slik at dispensasjonsmyndigheten i den aktuelle saken må utøves av planutvalget selv med mindre utvalget har delegert kompetansen i samsvar med bestemmelsene i kommuneloven. Kommunestyret kan ikke delegere planutvalgets kompetanse etter § 7 første ledd annet og fjerde punktum, slik kommunen hadde lagt til grunn. Det ble også påpekt at saken i klageomgangen skulle ha vært forelagt planutvalget før den ble sendt fylkesmannen for endelig avgjørelse, jf. § 15 fjerde ledd. Fylkesmannen omgjorde etter dette sitt vedtak og henviste saken til behandling i planutvalget i kommunen.

Komiteen registrerer at fylkesmannen har omgjort sitt vedtak og at saken ble sendt tilbake til kommunen for behandling i planutvalget. Komiteen slutter seg til den vurderingen som ombudsmannen har foretatt vedrørende delegering av myndighet.

### **Sak 105. Fjerning av ulovlig oppført hytte ved avbrenning – kommunens saksbehandling**

*(Sak 1998-0331)*

Åseral kommune fjernet en ulovlig oppført hytte ved å brenne den. Eieren (A) anførte at plan- og bygningsloven § 115 ikke gav kommunen hjemmel til å brenne hytta, og at det heller ikke var adgang til å ødelegge inventar og annet løsøre som befant seg i den. Under enhver omstendighet mente A det ikke var rettslig grunnlag for å kreve vedboden og veden fjernet, og han mente han burde ha blitt varslet om tidspunktet for gjennomføringen.

Ombudsmannen uttalte at kommunenes grunnlag for å velge brenning fremfor riving ikke syntes å ha vært godt nok utredet. Det var også feil at A ikke ble varslet om tidspunktet for tvangsforretning. Kommunen ble kritisert for ikke i tilstrekkelig grad å ha sikret inventaret, og at vedboden ble brent uten nødvendig tvangsgrunnlag. Kommunen ble bedt om å erstatte A det løseøret og veden som gikk tapt.

Komiteen er enig i Sivilombudsmannen uttalelse at kommunenes grunnlag for å velge brenning fremfor riving ikke syntes å ha vært godt nok utredet, samt kritikken av kommunen for ikke i tilstrekkelig grad å ha sikret inventaret, og at vedboden ble brent uten nødvendig tvangsgrunnlag.

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

#### **4. KOMITEENS TILRÅDING**

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

vedtak:

Dokument nr. 4 (1999-2000) - melding for året 1999 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 31.mai 2000

**Gunnar Skaug**  
leder

**Vidar Kleppe**  
ordfører

**Svein Ludvigsen**  
sekretær

## Vedlegg 1

### **Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Stortingets ombudsmann for forvaltningen, datert 22. mai 2000.**

#### **Ad. Dokument nr. 4 (1999-2000) - Melding for året 1999 fra Sivilombudsmannen**

Som Sivilombudsmannen er kjent med, utarbeider kontroll- og konstitusjonskomiteen en innstilling vedrørende *Dokument nr 4 (1999-2000)- Melding for året 1999 fra Sivilombudsmannen*. Komiteens innstilling skal avgis 31. mai 2000. Og i denne forbindelse har komiteen enkelte spørsmål.

Komiteen har registrert at det har vært en økning i antall klagesaker fra 1998 til 1999, og ber om å få opplyst om Sivilombudsmannen har noen formening om bakgrunnen til denne økningen. Komiteen har spesielt merket seg at det har vært en økning av klagesaker vedrørende plan- og bygningsloven, og stiller spørsmål til om denne økningen av klagesaker har noen sammenheng med de endringene som ble vedtatt i plan- og bygningsloven ved lov av 5. mai 1995 nr 20.

## Vedlegg 2

### **brev fra Sivilombudsmannen til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 26. mai 2000.**

#### **Dokument nr. 4 (1999-2000) - Melding for året 1999 fra Sivilombudsmannen**

Jeg viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens brev 22. mai 2000.

1. Økningen i fjorårets klagetall kan sees i lys av utviklingen på hele 1990-tallet. I 1990 var klagetallet 1591 og i 1999 var det 2310, en økning på 719 eller vel 45%. Også i 1991 og 1997 var det en forholdsvis stor økning i antall klagesaker.

Økningen i klagetallet i 1999, sett i forhold til 1998, kan ha flere årsaker. Det er vanskelig å peke på enkeltstående årsaksfaktorer, men det er grunn til å tro at økt kunnskap om Sivilombudsmannen gjennom mediaomtale har hatt betydning. Omtale av Sivilombudsmannen og Sivilombudsmannens undersøkelser i lokalpressen er i denne forbindelse viktig å nevne som generell årsaksfaktor når det gjelder bevisstgjøringen i befolkningen om mulighetene for å klage til ombudsmannen. Når det gjelder mediaomtale, kan det i denne forbindelse nevnes at jeg i begynnelsen av oktober 1999 deltok i et av Anne Grosvolds TV-programmer "Vesentlig prat" på NRK, som handlet om ombudsmannsordningen. I tiden etter programmet ble det registrert en økning i antall klager, sammenlignet både med foregående måneder i 1999 og 1998.

Det er også mulig at forvaltningen i noe større utstrekning enn før henviser klagere til ombudsmannen når saken er ferdigbehandlet i forvaltningen, slik at flere på den måten blir gjort oppmerksom på muligheten for å få undersøkt en sak hos Sivilombudsmannen.

2. Det kan være flere årsaker til økningen i antall klager som gjelder plan- og byggesaker spesielt. I tillegg til det som er nevnt under punkt 1, er det grunn til å anta at endringene i plan- og bygningsloven som ble vedtatt i 1995 kan ha hatt en viss betydning når det gjelder klager som gjelder sen saksbehandling. For øvrig gjelder hovedtyngden av klagenes fortsatt andre forhold innenfor plan- og bygningsloven enn det som direkte ble berørt av lovendringen i 1995. En annen årsaksfaktor som kan ha hatt en viss betydning for økningen i klagetallet, er endringen i forvaltningsloven § 42 om utsatt iverksetting av vedtak. Denne endringen kom i 1995. Etter lovendringen er det i lovteksten vist direkte til at det kan besluttes utsatt iverksetting av vedtaket ved klage til Sivilombudsmannen. Utsatt iverksetting av vedtak er ofte aktuelt i plan- og byggesaker, og muligheten for å oppnå utsatt iverksetting kan dermed være en foranledning til å klage til Sivilombudsmannen. Henvielsen til Sivilombudsmannen kan ha medført at flere har blitt oppmerksom på muligheten til å klage til ombudsmannen.