

Innst. S. nr. 279

(2000-2001)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 2000 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen)

Dokument nr. 4 (2000-2001)

Til Stortinget

1. INNLEDNING

Sivilombudsmannen har i mars 2001 avgitt årsmelding til Stortinget om virksomheten for år 2000. 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 87 saker av alminnelig interesse fra meldingsåret.

2. SAMMENDRAG AV ÅRSMELDINGEN

2.1 Institusjonens alminnelige forhold - om virksomheten og forholdet til forvaltningen

2.1.1 Personal- og kontorforhold

Sivilombudsmannens kontor hadde pr. 31. desember 2000 36 stillinger, hvorav 6 kontorsjefstillinger og 1 assisterende kontorsjefstilling. Den assisterende kontorsjefen, som i sin helhet lønnes over ombudsmannens budsjett, 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. Arbeidsoppgaver knyttet til drift av dataanlegget har i 2000 vært dekket ved engasjement av IT-konsulent. En førstekonsulentstilling er omgjort til en lederstilling, for å

imøtekomme de økte arbeidsoppgavene innen administrasjon, personalforvaltning, budsjett og regnskap.

2.1.2 Institusjonens alminnelige forhold

Saksbeholdningen har gått ned i 2000 og var ved årsskiftet under 500 saker, lavere enn på flere år. Det antas at det ved målrettet innsats vil være mulig å redusere saksbeholdningen ytterligere, samtidig med at kravet til grundighet i saksbehandlingen opprettholdes. Sakstallet gikk noe ned i 2000. Det gjelder både antall nye klager og saker som ble tatt opp av eget tiltak. Dette må sees i sammenheng med at sakstallet i 1999 var større enn noen gang tidligere, og at det kunne ventes en viss nedgang. Sakstallet holder seg imidlertid fortsatt noenlunde stabilt på godt over 2000 saker i året.

Ved siden av behandlingen av enkeltsaker, har saker vært tatt opp av eget tiltak, og det har vært foretatt systematiske undersøkelser, særlig med sikte på å kartlegge praksis på ulike forvaltningsområder. Institusjonen avsluttet i meldingsåret to systematiske undersøkelser. Den ene gjaldt praktiseringen av forvaltningsloven i saker om voldsoffererstatning. Den andre gjaldt en undersøkelse av saksbehandlingen ved fem sykehjem i forbindelse med disponering av kontantytelser fra folketrygden. I meldingsåret er det videre arbeidet med en undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner. Det er videre satt i gang ytterligere to systematiske undersøkelser, henholdsvis om saksbehandlingen i Reindriftsforvaltningen og om saksbehandlingen i Molde kommune og Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal i saker om spesialundervisning på grunnskolenivå.

Stortingets ombudsmann gir borgerne en praktisk, lett tilgjengelig, billig og enkel mulighet til å få undersøkt problemer de måtte ha i forhold til myndighetene.

Det er Sivilombudsmannens alminnelige 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 også i økende grad borgerne "rettigheter". Den økende rettsliggjøringen av forvaltningens forhold til borgerne bidrar til å styrke den enkeltes rettsstilling og forventningene til at forvaltningen skal imøtekomme borgernes behov, interesser og ønsker øker. Borgernes rettsstilling er gjennom lovgivningen også styrket i saksbehandlingen, ikke bare gjennom de generelle reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven, men også gjennom særlige regler i spesiallovgivningen. At rettighetene er forankret i skjønnsmessige ord og uttrykk, bidrar imidlertid til at undersøkelsene i klagesakene kan bli både tid- og ressurskrevende.

Det er viktig å få formidlet til publikum og forvaltningen at ombudsmannen er Stortingets tillitsmann, at undersøkelsene ombudsmannen foretar skjer etter et generelt mandat fra Stortinget og at ombudsmannen derfor ikke kan betraktes som noe overordnet myndighets- eller forvaltningsorgan eller noe overordnet tilsynsorgan for forvaltningen. Ombudsmannen må snarere sees som et personlig korrektiv til byråkratiet.

Ombudsmannen må i enhver sak ta stilling til om det foreligger "tilstrekkelig grunn" til å behandle klagen, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd. Noen rett til å få behandlet sin sak hos ombudsmannen som en tredje overprøvingsinstans gir "klagen" til ombudsmannen ikke. Sivilombudsmannen yter publikum en "rettshjelpende" tjeneste på Stortingets vegne.

Lovens bestemmelse om kravet til "tilstrekkelig grunn" er viktig for ombudsmannens muligheter til å fylle sine oppgaver. Det er innlysende at med et så omfattende arbeidsområde, geografisk og saklig, som ombudsmannen har, og med et så stort antall aktuelle og potensielle klager, må han også gis en adgang til å bestemme at bare de klager som etter ombudsmannen og hans medarbeideres vurdering gir grunn til det, blir undergitt en nærmere behandling.

2.1.3 Forvaltningens forhold til ombudsmannens anbefalinger

Ombudsmannens fremste oppgave er etter Grunnloven § 75 1 "at have Indseende med den offentlige Forvaltning og alle som virker i dens Tjeneste, for at søge at sikre at der ikke øves Uret mot den enkelte Borger". I ombudsmannsloven § 3 heter det "Ombudsmannens oppgave er som Stortingets tillitsmann og på den måte som er fastsatt i denne lov og i hans instruks å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger".

Ombudsmannens "verktøy" til utførelse av denne oppgaven er angitt i ombudsmannsloven § 10. Ombudsmannen kan si sin mening, men har ingen avgjørende myndighet. Det er derfor viktig at ombudsmannens mening fremstår med autoritet, tillit, troverdighet og tyngde og av den grunn blir fulgt av forvaltningen. Forvaltningen må forutsettes å ha en egeninteresse i å følge ombudsmannens anbefalinger fordi det vil bidra til å styrke tilliten til forvaltningen

selv. Hvis forvaltningen overhører eller unnlater å bøye seg for ombudsmannens anbefalinger vil det lett kunne svekke tilliten til forvaltningen.

Sivilombudsmannens anbefaling eller henstilling blir i de aller fleste tilfellene lojalt fulgt opp av forvaltningen. Forvaltningen beklager også som regel de feil som blir påpekt. Det forekommer likevel unntaksvis at forvaltningen ikke uten videre vil bøye seg for ombudsmannens anbefaling.

I årsmeldingen er omtalt en sak som gjelder forståelsen av forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum, klagerett over klageinstansens avvisningsvedtak. På bakgrunn av rettskildesituasjonen kom Sivilombudsmannen til at de beste grunner talte for å forstå bestemmelsen slik at klageinstansens avvisningsvedtak i klagesak kan påklages.

Sivilombudsmannen mente at det var uheldig at formuleringen i forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum etterlater uklarhet om hvorvidt det er klagerett over klageinstansens avvisningsvedtak, og anbefalte at Justisdepartementet tok initiativ for å rydde denne uklarheten av veien.

Justisdepartementet holdt imidlertid fast ved sin fortolkning og ville ikke i forhold til forvaltningen følge ombudsmannens anbefaling. Justisdepartementet ville heller ikke følge anbefalingen om å klargjøre reglene. Etter Sivilombudsmannens mening er Justisdepartementets holdning her ikke i samsvar med de forutsetninger som ligger til grunn for ombudsmannsordningen, og han kan ikke se at departementet har anført tungtveiende grunner for ikke å følge hans anbefaling.

Sivilombudsmannen nevner i denne forbindelse også behandlingen av en sak om forståelsen av rettshjelploven § 17. Saken er referert i årsmeldingen for 1999. Også denne saken illustrerer at det kan være vanskelig å nå frem overfor departementet. I denne konkrete saken bøyde departementet seg med hensyn til resultatet, men departementet holdt fortsatt fast ved sin lovforståelse - en lovforståelse som ombudsmannen vanskelig kunne se hadde gode reelle grunner for seg.

Særlig fordi departementet ikke i noen av sakene har fremhevet verken spesielle prinsipielle grunner, eller tungtveiende negative administrative eller økonomiske konsekvenser av å følge ombudsmannens anbefalinger, har han funnet departementets reaksjon på hans anbefalinger egnet til å vekke en viss undring.

I enkelte tilfeller åpner loven og regelverket for ulike løsninger. Sivilombudsmannen ser det som sin oppgave å framholde overfor forvaltningen slike løsninger på uklare tolkingsspørsmål som kan være egnet til å styrke den enkeltes rettsstilling og tilliten til forvaltningen.

Gjennomgangen av en rekke saker gir ombudsmannen et godt innblikk i forvaltningens arbeid på mange områder, og viser ofte med stor tydelighet at forvaltningsorganets saksbehandling har vært grundig og solid. Fordi oppgaven først og fremst er å arbeide for at det ikke øves urett mot den enkelte borger, er arbeidet ved ombudsmannens kontor i hovedsak rettet mot å avdekke feil og forsømmelser i forvaltningen.

Sivilombudsmannen finner det likevel riktig i meldingen å gi uttrykk for at han gjennom sitt arbeid også erfarer at mye av saksbehandlingen i forvaltningen er av god kvalitet, og bærer preg av engasjert personlig innsats fra forvaltningens tjenestemenn.

2.1.4 Dokumentoffentlighet, ved ombudsmannens kontor

Den 1. januar 2001 trådte et lovvedtak i kraft som slår fast at offentlighetsprinsippet også gjelder for ombudsmannens saksdokumenter.

Både publikum i sin alminnelighet og klagerne i særdeleshet er interessert i offentlighet omkring sakene som bringes inn for ombudsmannen. Det er imidlertid viktig også å ha forståelse for at mange ønsker å kunne henvende seg til ombudsmannen i fortrolighet. Det gjelder særlig i saker som gjelder personlige forhold.

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 32 (1997-1998) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen og Innst. S. nr. 21 (1998-1999), vedtok Stortinget følgende:

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

I forbindelse med oppfølgingen av dette, fremsatte Sivilombudsmannen et forslag til ny § 9 i ombudsmannsloven:

"Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige. Ombudsmannen avgjør med endelig virkning om et dokument helt eller delvis skal unntas fra offentlighet. Nærmere regler, herunder om adgangen til å unnta dokumenter fra offentlighet, gis i ombudsmannens instruks."

Ombudsmannen har taushetsplikt med omsyn til opplysninger han får i sin tjeneste om forhold av personlig karakter. Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter. Taushetsplikten varer ved også etter ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikt påhviler hans personale."

Sivilombudsmannen fremsatte også forslag til nærmere regler om dokumentoffentlighet i ombudsmannsinstruksen.

Stortingets endringer både i loven og instruksene var i samsvar med ombudsmannens forslag.

Offentlig journal over inn- og utgående dokumenter i de sakene som opprettes er et viktig arbeidsredskap for å gjøre innsynsretten effektiv, særlig for pressen, og en viktig forutsetning for at innsynsretten skal virke etter sitt formål. Etter innføringen av de nye reglene, er det etablert en slik journal i papirform ved ombudsmannens kontor. Journalen er gjort tilgjengelig både ved kontoret og i Pressesenteret i Regjeringskvartalet sammen med bestillingsskjemaer til bruk ved innsynsbegjæringer. Etter hvert vil også journalen i elektronisk form og bestillingsskjemaet bli lagt ut på ombudsmannens hjemmeside på internett.

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 2 149 klager i 2000. Dette er likevel en nedgang på 161 klager i forhold til 1999. I tillegg ble 19 saker tatt opp av eget tiltak, herunder 2 systematiske undersøkelser.

I meldingsåret ble det totalt avsluttet 2209 saker. Dette var 138 færre enn i 1999 og 24 flere enn i 1998. Blant de avsluttede sakene inngår 2 systematiske (generelle) undersøkelser. Av de avsluttede sakene ble 1 214 saker (54,9 pst.) realitetsbehandlet og 995 (45,0 pst.) avvist. Tilsvarende tall for 1999 var 1 215 (51,8 pst.) og 1 132 (48,2 pst.).

Beholdningen av uavsluttede saker utgjorde 493 ved årsskiftet 2000/2001, mens tallet for det foregående årsskiftet var 534. Av de 493 sakene er 40 mer enn ett år gamle. I 1999 var tallet 26.

Klagesakene var, som tidligere år, fordelt på hele den offentlige forvaltning, dvs. både statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning. I meldingsåret var omlag 1 290 klager rettet mot statlige forvaltningsorganer, og ca. 850 klager mot kommunale- og fylkeskommunale forvaltningsorganer. I den statlige forvaltning var flest klager rettet mot avgjørelser/saksbehandling av fylkesmennene, trygdemyndighetene (herunder Trygderetten) og Justisdepartementet. Relativt mange klager var også rettet mot ligningsmyndighetene, politi- og påtalemyndighetene, fengselsmyndighetene og landbruksmyndighetene.

2.3 Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse

2.3.1 Saksbehandlingen ved overføring av varetektsinnsatte mellom fengsler

På bakgrunn av en klagesak fant ombudsmannen grunn til å se nærmere på politiets saksbehandling ved overføringer av varetektsinnsatte mellom fengsler. En varetektsinnsatt var overført syv ganger mellom ulike fengsler på ett og et halvt år. I slike saker er det ingen formell klagerett over politiets avgjørelse. I brev til Riksadvokaten bad ombudsmannen om en redegjørelse for saksbehandlingen hos påtalemyndigheten i slike saker og spurte om det var gitt noen retningslinjer. Han bad spesielt om å få opplyst om den siktede ble gitt anledning til å uttale seg om overføringsspørsmålet på forhånd, om det var etablert rutiner for underretning til siktede og eventuelt pårørende, og om det rutinemessig ble gitt begrunnelse for overføringen.

Riksadvokaten forela spørsmålene for syv av landets større politidistrikter. I svarbrevet opplyste han at flytting av varetektsinnsatte i løpet av varetektstiden ikke syntes å være noe omfattende problem. Det var ellers ikke gitt retningslinjer for hvorledes sakene skulle behandles. Riksadvokaten redegjorde deretter nærmere for årsakene til flytting og anbeforte om varsel, begrunnelse og uttalerett for siktede.

En beslutning om å flytte en varetektsinnsatt er av påtalemessig art, og faller derfor utenfor forvaltningslovens anvendelsesområde. Grunnkravene til en god prosessordning og forvaltningsrettslige grunnprinsipper må likevel gjelde. Sivilombudsmannen har lagt til grunn at overføring av domsinnsatte mellom fengsler eller fengselsavdelinger skal behandles etter forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Også for varetektsinnsatte vil overføring kunne oppleves som inngrepene. Av hensyn til den varetektsinnsatte bør det derfor etter ombudsmannens oppfatning være nedfelt saksbehandlingsregler som sikrer at den innsattes rettsikkerhet blir tilstrekkelig ivaretatt. Dette har betydning for de varetektsinnsattes og de pårørendes mulighet for å orientere seg om informasjon av betydning for varetektsoppholdet. Også hensynet til forutberegnelighet og likebehandling tilsier dette.

Sivilombudsmannen har merket seg at det nå i Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) om lov om gjennomføring av straff, foreslås at regelverket - både med hensyn til de materielle vilkår og saksbehandlingen - for overføring av varetektsinnsatte til annet fengsel i utgangspunktet skal være det samme som ved overføringer av domsinnsatte.

2.3.2 Dekning av utgifter til skoleskyss for elever i videregående skole

I meldingen er referert en sak der tre elever klaget over Telemark fylkeskommunes avslag på krav om full skyssgodtgjørelse til deknning av utgifter ved egen-transport til den videregående skole. Det fantes ikke noe rutegående offentlig transporttilbud på strekningen hjem-skole for de tre elevene, og transporten hadde foregått ved bruk av egen bil.

Frem til opplæringsloven 17. juli 1998 nr. 61 trådte i kraft 1. august 1999, var rett til skoleskyss i videregående skole regulert i velferdsloven 9. mai 1986 nr. 19 § 3 første ledd. Bestemmelsen lød:

"For elever i videregående skole som må nytte daglig skyss til skolen, skal fylkeskommunen sørge for fri skoleskyss eller gi full skyssgodtgjørelse hvis veilengden fra hjem til skole er minst 6 km en vei. Departementet kan i særskilte tilfeller dispensere fra retten til fri skoleskyss, når andre ordninger ivaretar dette hensynet. For elever med varig eller midlertidig funksjonshemming skal fylkeskommunen om nødvendig sørge for fri skoleskyss eller gi full skyssgodtgjørelse uten hensyn til veilengden. Departementet gir utfyllende forskrift om skoleskyss og skyssgodtgjørelse."

Fylkeskommunen begrunnet sin avgjørelse med at:

"det etter fylkeskommunens syn ikke (var) tvil om at "full skyssgodtgjørelse" må tolkes som busstakst på tilsvarende strekning."

På bakgrunn av velferdslovens ordlyd, formål og forarbeider, samt forarbeidene til opplæringsloven kom sivilombudsmannen til at fylkeskommunens tolkning av begrepet "full skyssgodtgjørelse" ikke var i samsvar med lovens ordlyd og forarbeider. Også reelle hensyn

talte for at elevene i utgangspunktet hadde krav på å få dekket de faktiske utgiftene forbundet med å ta seg frem og tilbake til skolen.

Sivilombudsmannen anmodet Telemark fylkeskommune om å ta spørsmålet om skyssgodtgjørelse for de tre klagerne opp til ny behandling.

De tre elevenes klage til ombudsmannen gav inntrykk av at ingen av dem hadde vært kjent med sine rettigheter etter velferdsloven. Han fant derfor grunn til å minne om fylkeskommunens alminnelige veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, jf. forvaltningsloven § 11.

Det er i kapittel IV-VI i forvaltningsloven gitt særskilte regler om saksbehandlingen som skal komme til anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 3 første ledd. Reglene omhandler bl.a. saksforberedelse, krav til vedtaket og dets innhold samt saksbehandlingen i tilknytning til klage.

Det følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler at henvendelser til forvaltningen skal besvares "uten ugrunnet opphold". Prinsippet er også nedfelt i forvaltningsloven § 11 a. Det følger av forvaltningsloven § 23 at enkeltvedtak skal være skriftlig, og at vedtak som hovedregel skal være begrunnet (§ 24). Forvaltningsloven stiller i § 25 også krav til vedtakets innhold. I forbindelse med underretning om vedtaket, følger det av § 27 tredje ledd at det skal gis opplysning om klageadgang.

Fylkeskommunen bestred ikke at avslag på søknad om skoleskyss er å anse som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 a), jf. b). Likevel var saksbehandlings-tiden i disse tre sakene nesten seks måneder før det ble fattet vedtak i første instans. Det ble ikke sendt foreløpig svar til klagerne verken under førsteinstansbehandlingen av søknadene eller under klagebehandlingen. Det ble ikke fattet noe skriftlig vedtak i sakene ut over en utbetalingsblankett fra et busselskap.

Fylkeskommunen erkjente at sakene ikke hadde vært gjenstand for klagebehandling i tråd med forvaltningslovens regler. Sivilombudsmannen fremholdt at klageadgangen er en viktig rettssikkerhetsgaranti som skal sikre den enkeltes mulighet til å få prøvet sin sak på nytt for et overordnet organ. Han påpekte også at det er fylkeskommunens ledelse som er ansvarlig for å sikre at det er etablert rutiner for forsvarlig saksbehandling etter forvaltningslovens regler og for øvrig i henhold til ulovfestede regler om god forvaltnings-skikk. Ombudsmannen forutsatte derfor at Telemark fylkeskommune ville foreta en gjennomgang av sine saksbehandlingsrutiner og sørge for at saksbehandlingen for fremtiden er i tråd med forvaltningslovens regler og god forvaltningsskikk.

2.3.3 Ombudsmannens rett til å få opplysninger fra forvaltningen

Ombudsmannens rett til å kreve opplysninger av forvaltningen og innsyn i forvaltningens saksdokumenter reguleres av ombudsmannsloven § 7.

Hovedregelen er at ombudsmannen kan se alle dokumenter og få tilgang til alle opplysninger "han trenger"

i arbeidet sitt. De begrensninger som knytter seg til dette utgangspunktet, reiser i praksis særlig to hovedproblemstillinger: Den ene gjelder i hvilken utstrekning meddelelse fra forvaltningen til ombudsmannen av taushetsbelagte opplysninger eller opplysninger som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet og forholdet til fremmede stater krever samtykke fra vedkommende departementet eller Kongen. Den andre problemstillingen som kan sies å ha skapt noe tvil, knytter seg til ombudsmannens innsynsrett i forvaltningens interne saksdokumenter.

Når det gjelder tilgang til taushetsbelagte saksdokumenter og taushetsbelagte opplysninger fra forvaltningen, har praksis alltid vært at ombudsmannen ber om slike saksdokumenter og stiller spørsmål i foreleggelsesbrev som krever svar som vil inneholde taushetsbelagte opplysninger, uten først å innhente samtykke fra vedkommende departement. Forvaltningen har nærmest unntaksfritt etterkommet slike anmodninger om oversendelse av saksdokumenter. Dette må bl.a. sees i lys av at ombudsmannen og hans personale selv har en omfattende taushetsplikt med hensyn til opplysninger som mottas i tjenesten.

Ut fra ordlyden i ombudsmannsloven § 7 annet ledd og tvistemålsloven § 204 nr. 1 kan det imidlertid slås fast at en muntlig forklaring fra forvaltningens tjenestemenn direkte overfor ombudsmannen eller gjennom bevisopptak om "forhold som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet og forhold til fremmed stat", ikke kan skje uten samtykke av Kongen. Reelle hensyn kan dessuten tilsi at heller ikke opplysninger med innhold som nevnt i § 204 nr. 1 nedtegnet skriftlig kan oversendes ombudsmannen uten tillatelse av Kongen. En slik fortolkning er nylig lagt til grunn av Utenriksdepartementet i ombudsmannssak nr. 2000-0382. Saken, som i skrivende stund ennå ikke er avsluttet, gjelder avslag på en begjæring fra avisen Bergens Tidende om innsyn etter offentlighetsloven i flere dokumenter om Globus II - radaren i Vardø. En del av dokumentene var holdt hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat. Ombudsmannens anmodning om utlån av disse til bruk ved behandlingen av Bergens Tidendes klage hit ble av Utenriksdepartementet besluttet forelagt Kongen i statsråd i samsvar med tvistemålsloven § 204 nr. 1. Anmodningen ble for øvrig imøtekommet.

I praksis legges det nå til grunn at forvaltningen i utgangspunktet ikke har adgang til å nekte å etterkomme en anmodning fra ombudsmannen om å utlevere interne dokumenter. Spørsmål om dette gjelder helt reservasjonsløst har imidlertid fra tid til annen aktualisert seg. Blant annet gjelder dette for regjeringsnotater, uten at spørsmålet kan sees å ha fått sin endelige avklaring. I ombudsmannssak nr. 2000-1512 oppstod en beslektet problemstilling, og jeg finner derfor grunn til å redegjøre noe nærmere for denne saken her.

Saken har sitt utspring i ovennevnte sak om Globus II. Som nevnt anmodet ombudsmannen i den saken Utenriksdepartementet om utlån av de dokumentene

departementet hadde nektet Bergens Tidende innsyn i. Utenriksdepartementet utarbeidet etter dette et notat om denne anmodningen som ble oversendt til Justisdepartementets lovavdeling til uttalelse. Denne oversendelsen og Lovavdelingens svar til Utenriksdepartementet i saken ble ført inn i begge departementers offentlige journal. Bergens Tidende begjærte deretter innsyn i disse dokumentene, en begjæring som ble avslått av Utenriksdepartementet. Avslaget ble av avisen brakt inn for ombudsmannen i form av en ny klage (sak nr. 2000-1512).

Etter at det fra ombudsmannen var bedt om utlån av de to dokumentene til bruk ved behandlingen av Bergens Tidendes klage, reiste Utenriksdepartementet spørsmål om ombudsmannen "har rett til eller bør kreve" innsyn i dokumenter av den type det her var tale om. Departementet viste til at dokumentene omhandler "forvaltningens forhold til henvendelser fra Sivilombudsmannen".

Ombudsmannen er innforstått med at forvaltningen i særlige tilfeller vil kunne ha et spesielt behov for å holde sine interne overlegninger om behandlingen av en sak fortrolig, også overfor ombudsmannen. I den grad det er tale om dokumenter som det gjennomgående anses nødvendig å ha for hånden ved behandlingen av en klagesak, og ombudsmannsloven § 7 gir ombudsmannen rett til å kreve dem utlevert, anser han det likevel riktig å overlate til forvaltningen eventuelt å ta slike problemstillinger opp etter at det er fremsatt en anmodning om utlån av dokumentene fra ombudsmannens side. Ombudsmannen kan vanskelig på forhånd ha noen klar formening om hvorvidt det sett fra forvaltningens side faktisk gjør seg gjeldende slike særlige behov i en konkret sak. Dette avhenger av innholdet av dokumentene, herunder bl.a. hvorledes forvaltningen har formulert seg, hvorledes det er argumentert, hva saken gjelder og i hvilken grad synspunktene er av foreløpig art.

Ombudsmannen antar at departementet har konstatert et reelt og konkret begrunnet behov for å unnlate oversendelse av de to dokumentene som Bergens Tidendes klage i ombudsmannssak nr. 2000-1512 gjelder til gjennomsyn her. I lys av sammenhengen mellom anmodningen om utlån av dokumenter i denne saken og den verserende (sak nr. 2000-00382) Globus II-saken, har ombudsmannen ikke grunn til å betvile at det forholder seg slik. Av hensyn til at ombudsmannen skal kunne utføre sitt verv tilfredsstillende i forbindelse med behandlingen av Bergens Tidendes siste klage hit, finner han likevel grunn til å be departementet vurdere nærmere om det kan oversendes kopier av dokumentene hvor departementenes vurderinger av fortrolig eller sensitiv karakter knyttet til den verserende Globus II-saken er sladdet bort i den grad det anses nødvendig.

Utenriksdepartementet oversendte etter dette de to dokumentene i delvis sladdet form. For øvrig utdypet departementet sine prinsipielle merknader til spørsmålet om ombudsmannens rett til innsyn, men fant det ikke nødvendig å ta "definitiv stilling" til dette i denne saken.

2.3.4 Inhabilitet i forvaltningen

I mange av klagenes til sivilombudsmannen reises det spørsmål om tjenestemenn har vært inhabile/ugilde til å behandle eller avgjøre forvaltningssaker. Det er ombudsmannens inntrykk at det er en økende oppmerksomhet om slike forhold. Synet på de kravene som bør stilles til at tjenestemenn skal fratre på grunn av ugildhet, utvikler seg også i strengere retning.

I flere av de saker ombudsmannen har behandlet der spørsmål om ugildhet har vært reist, har ombudsmannen funnet grunn til å påpeke at det å være inhabil/ugild i seg selv naturligvis ikke er noe kritikkverdige. Ugildhet er et faktisk forhold som kan medføre en plikt til å fratre og ikke behandle eller avgjøre en sak. Det er først når tjenestemannen - til tross for inhabiliteten - behandler eller avgjør saken at det kan være grunnlag for å kritisere.

Habilitetsreglene skal anvendes, forstås og praktiseres i lys av at tjenestemennene og -kvinnene må unngå å forholde seg på en måte som kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningens saksbehandling og avgjørelser. Det er gjennomgående bedre å gå noe lenger enn strengt nødvendig enn å ta en sjanse, med risiko for etterfølgende kritikk eller sanksjoner.

Siktemålet med inhabilitetsreglene er å sikre at forvaltningssaken blir forberedt og avgjort på en upartisk måte og for å forhindre forhold som er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen. Ved regler om krav til tjenestemennene om å fratre ved saksbehandlingen i tilfeller av inhabilitet, reduserer forvaltningen risikoen for at det senere kan reises tvil om utenforliggende hensyn har vært trukket inn ved anvendelsen av rettsreglene og vurderingen av sakens faktiske sider. Sagt på en annen måte bidrar inhabilitetsreglene til å sikre og styrke tilliten til forvaltningens avgjørelser.

Som hovedregel kommer habilitetsreglene til anvendelse overfor tjenestemenn både ved tilretteleggelsen av grunnlaget for og ved avgjørelse av forvaltningssaken. Inhabilitetsreglene omfatter enhver type avgjørelse.

Et eksempel fra årsmeldingen på anvendelsen av forvaltningsloven § 6 i annen sammenheng enn ved enkeltvedtak, er sak nr. 6 i kap. VI om anvendelse av inhabilitetsregler for Den norske kirkes lærenemnd. Her la ombudsmannen til grunn at prinsippene i forvaltningsloven § 6 og særreglene om inhabilitet i kirkeloven § 38 kom til anvendelse ved at lærenemnda gav uttalelse i lærespørsmål knyttet til en konkret tjenestemannssak (avskjed). Saken illustrerer at habilitetsreglene også omfatter tilretteleggelsen av en avgjørelse eller et vedtak, selv om lærenemnda ikke selv skulle treffe vedtak i tjenestemannssaken.

Forvaltningsloven § 6 annet ledd har en skjønnsmessig særregel om inhabilitet når "andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet". Denne skjønnsregelen har vært påberopt og undersøkt av ombudsmannen i en god del klagesaker. Et eksempel på at anførselen ikke førte frem, er sak nr. 5 i kap. VI om inhabilitet knyttet til vedtakelse av

reguleringsplan der en tjenestemann underordnet en inhabil rådmann ikke alene på grunn av underordningsforholdet etter ombudsmannens mening var å anse som inhabil etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Saken er illustrerende også ut fra ombudsmannens øvrige klagesaker ved at mange klagere reiser inhabilitetsinnsigelser alene fordi en tjenestemann som har hatt befatning med saken da den ble avgjort av underordnet organ, også forbereder saken i forbindelse med oversendelse til overordnet klageorgan. Det forhold at saksbehandler eller beslutende tjenestemann i underordnet organ tilrettelegger klagesaken før oversendelse til overordnet organ, vil sjelden være en tidligere tilknytning til saken som etter de alminnelige regler i forvaltningsloven § 6 annet ledd i seg selv utgjør et særegent forhold egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. På kommunesektorens område er det imidlertid grunn til å være oppmerksom på at det i lignende tilfeller gjelder utvidede inhabilitetsregler bl.a. ved klagesaksbehandling etter kommuneloven.

Reglene om inhabilitet gjelder for personer, det vil si tjenestemenn i staten og ansatte og folkevalgte i fylkeskommuner og kommuner. Habilitetskravene er således rettet mot personer og ikke de offentlige organer som sådanne. Denne siden ved inhabilitetsreglene kom frem i forbindelse med en klagesak referert som sak nr. 4 i kap. VI. Spørsmålet i saken var om Justisdepartementet kunne avgjøre en søknad om fri sakførsel der tvisten gjaldt et krav om erstatning mot staten representert ved Justisdepartementet. Det var på det rene at beslutningen om å avvise erstatningskravet og søknaden om fri sakførsel ble avgjort av ulike avdelinger i departementet. Ombudsmannen la til grunn at selv om staten ved Justisdepartementet var å anse som part i begge sakene, så forutsetter inhabilitetsreglene at tilknytningen til saken gjelder person og ikke organet som sådan. Spørsmålet var derfor om statsråden, som departementets øverste sjef, var å anse som inhabil. På bakgrunn av samfunnsutviklingen som synes å ha nedfelt seg i Høyesteretts praksis, kom ombudsmannen til at det var grunnlag for å konkludere med inhabilitet. Min anbefaling i saken har senere medført at søknader om fri sakførsel der Justisdepartementet er motpart, nå vil bli forberedt av Justisdepartementets sivilavdeling, men avgjort av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

En påstand om inhabilitet kan oppfattes på en negativ måte av den tjenestemannen påstanden blir rettet mot. I enkelte tilfeller kan slike inhabilitetsinnsigelser være begrunnet med at en tjenestemann eller kommunalt ansatt har engasjert seg på en så sterk måte i saken at dette skal medføre inhabilitet etter den skjønnsmessige regelen i forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Det kan være grunn til å påpeke at tjenestemenn og folkevalgte som skal være med på å treffe enkeltvedtak i mange tilfeller bør være seg bevisst sin rolle dersom det er tale om å engasjere seg i offentlig debatt. Ønsker man å delta i denne, hvilket man selvsagt både kan og bør, må man imidlertid være forberedt på at engasje-

mentet da kan være egnet til å svekke tilliten til en senere deltakelse i saksbehandling og avgjørelse av enkeltsaken.

2.3.5 Retten til dekning av saksomkostninger i forvaltningssaker

Når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal han tilkjennes dekning for vesentlige saksomkostninger som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, jf. forvaltningsloven § 36. Dette gjelder både i klagesaker og der vedtaket omgjøres uten klage.

Ombudsmannen får hvert år en rekke klager på forvaltningens avgjørelser av slike krav. En vanlig klagegrunn er at kravet er avslått helt eller delvis av forvaltningen med den begrunnelse at partens (samlede) utgifter til advokat ikke var nødvendige for å få endret vedtaket. Noen av de sakene ombudsmannen har undersøkt kan tyde på at forvaltningens avgjørelse av kostnadskravet synes å bygge på en objektiv vurdering av om kostnadene var nødvendige.

Ombudsmannen har derfor i flere enkeltsaker opp gjennom årene påpekt at det ved vurderingen av om de påløpte kostnadene har vært nødvendige for å få endret vedtaket, bør tas utgangspunkt i partens subjektive oppfatning av nødvendigheten, ikke i om det objektivt sett var nødvendig å bruke advokat. Hvorvidt kostnadene har vært nødvendige bør derfor avgjøres etter en konkret vurdering der det legges vesentlig vekt på hva parten selv og hans advokat med rimelighet har oppfattet som naturlige tiltak.

Det siste året har ombudsmannen også mottatt flere klager over at forvaltningen har avslått å dekke saksomkostnader pådratt i forbindelse med domstolsbehandling som var nødvendig for å få forvaltningen til å omgjøre et vedtak til gunst for den private parten.

Twistemålslovens bestemmelser om dekning av saksomkostninger regulerer fordelingen av omkostningene mellom to prinsipielt likestilte parter. Forvaltningsloven § 36 skal derimot gi en part dekning for kostnader som har vært nødvendige for å få forvaltningen til å endre et vedtak. Formålet med denne bestemmelsen er dermed et annet: å styrke borgerens stilling i forhold til forvaltningen ved at den må dekke saksomkostninger som har vært nødvendige for å få endret en forvaltningsavgjørelse.

Ved vurderingen av den private parts krav på dekning av saksomkostninger er det derfor ombudsmannens oppfatning at hele forvaltningssaken, medregnet eventuell domstolsbehandling som var nødvendig for å få endret vedtaket, må sees som et hele og vurderes samlet etter forvaltningsloven § 36.

I 2000 har ombudsmannen også mottatt flere klager over at forvaltningen har avslått å dekke den private parts kostnader knyttet til hans eller hennes advokats arbeid med å fremme krav om saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36.

På bakgrunn av lovens ordlyd og forarbeider har ombudsmannen ikke grunnlag for å rette innvendinger mot Justisdepartementets standpunkt om at kostnader forbundet med å fremsette krav om saksomkostnader ikke kan kreves dekket.

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. Slike anmodninger har også vært rettet til andre organer (direktorat, fylkeskommune, kommune) jf. kapittel VI i meldingen.

I tillegg er følgende saker nevnt:

- Saksbehandlingsrutiner hos Utdanningsdirektøren i Akershus (sak 1999-1073).
- Sen behandling av klagesaker ved Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune forvaltningsloven § 11 a (sak 2000-1325).
- Notoritet ved underretning om påtalevedtak (sak 1999-2022).
- Telefonkvote for innsatte i norske fengsler - fengselsreglementet § 64-9 sjuende ledd (sak 1999-1568).
- Bankenes opplysningsplikt etter ligningsloven § 6-4 nr. 2 - hjemmelsspørsmål (sak 2000-0774).
- Underretning om vedtak i henhold til skattebetalingsloven § 41 - retningslinjene i Skattedirektoratets In-melding 5/1998 (sak 1999-0686).
- Utvidet rett til videregående opplæring i inntil fem år (sak 2000-1346).
- Utformingen av vitnemål ved Høgskolen i Agder (sak 2000-0249).

3. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen Gunnar Skaug, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, og representanten Vidar Kleppe, viser til at Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) i mars 2001 avga årsmelding til Stortinget om virksomheten for 2000. Komiteen er tilfreds med at det i meldingen er redegjort for institusjonens virksomhet og gitt en oversikt i form av referat av 87 saker av alminnelig interesse.

Komiteen registrerer at det i meldingsåret ble avsluttet 2 209 saker. Dette er 138 færre enn i 1999 og 24 flere enn i 1998. Blant de avsluttede sakene inngår 2 systematiske undersøkelser. Den ene gjaldt praktiseringen av forvaltningsloven i saker om voldsoffererstatning. Den andre var en undersøkelse i forbindelse med disponeringen av kontantytelser fra folketrygden. Komiteen viser videre til at det i meldingsåret er avgitt en egen sak om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner. Av de avsluttede sakene ble 1 214 realitetsbehandlet og 995 avvist. Komiteen merker seg videre at beholdningen av uavsluttede saker utgjorde 493 ved årsskiftet 2000/2001. Av de 493 sakene er 40 mer enn ett år gamle.

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 bred tilnærming til bestemte sakstyper oppnår også Sivilombudsmannen en mer inngående kjennskap til om forvaltningen etterlever saksbehandlingsreglene, hvilket igjen gir ombudsmannen et bedre grunnlag for å behandle fremtidige klagesaker på disse saksfeltene.

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 2 systematiske undersøkelser.

Komiteen er tilfreds med at det ved målrettet innsats vil være mulig for ombudsmannen å redusere saksbeholdningen ytterligere samtidig med at kravet til grundighet i saksbehandlingen opprettholdes.

Komiteen viser til og er tilfreds med at det den 1. januar 2001 trådte et lovvedtak i kraft som slår fast at offentlighetsprinsippet også gjelder for ombudsmannens saksdokumenter. Og at nærmere regler herunder for å unnta dokumenter fra offentlighet, gis i ombudsmannens instruks. Samt at det etter innføringen av de nye reglene er etablert en journal i papirform ved ombudsmannens kontor.

Komiteen vil understreke viktigheten av at ombudsmannens merknader følges opp av de ansvarlige organ som får bemerkninger fra ombudsmannen.

Komiteen vil derfor avslutningsvis vise til en rekke viktige saker som er omhandlet i meldingen og som viser bredden i ombudsmannens virke for meldingsåret 2000.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet og representanten Vidar Kleppe viser til at ombudsmannens rolle iht. ombudsmannslovens formålsbestemmelse, § 3 jf. instruksens § 1, er ”å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger”. Dette formålet må være førende for all virksomhet hos ombudsmannen. Disse medlemmer er av den oppfatning at dette formålet tilsier at ombudsmannens virke må være rettsikkerhets- og realitetsorientert. Hvis klagebehandlingen for ombudsmannen effektivt skal ivareta disse formål (og være en enkel og rimelig måte for en part å få prøvet sin sak på), er det viktig at hans prøving av sakene går rett til ”kjernen av problemet” og at ombudsmannen fullt ut benytter det mandatet Stortinget har gitt ham, når det er nødvendig.

Videre vil disse medlemmer peke på at utvalget av saker som ombudsmannen tar opp til prøving, bør dekke et representativt spekter av offentlig sektor. Dermed det på visse myndighets- eller tjenesteområder kreves at den juridiske kompetanse blir komplettert av annen sakkunnskap, er det uheldig om en reell ombudsmannsprøving i slike saker blir unngått allerede av den grunn.

Disse medlemmer ser ombudsmannens årsmelding som en grundig tilbakereportering om virksomheten i fjoråret, både på generelt plan, og i enkeltsakene. Etter disse medlemmers syn bør ombudsmannen vurdere om særlig kapitlene om nærmere avdekkede problemområder og påviste feil eller mangler ved lover, forskrifter, praksis m.v. blir konkretisert noe bedre fra ombudsmannens side. Herunder ville disse medlemmer se det som en fordel om ombudsmannen, så langt han finner det forsvarlig etter sitt mandat, også indikerer hvilke tiltak som Stortinget, regjeringen eller forvaltningen selv bør iverksette.

Saker etter offentlighetsloven og klager pga. sen saksbehandling i forvaltningen er blant områdene som meldingene fra ombudsmannen gjennom flere år, og fortsatt, indikerer som for dårlig etterlevet i praksis. Hvis ombudsmannen selv ut fra sin erfaring ser muligheter til forbedringer i regelverket, bør det være en fordel for Stortinget å bli gjort kjent med dette.

Disse medlemmer har merket seg at årsmeldingen denne gang refererer en faglig og reell uenighet mellom Justisdepartementet og ombudsmannen når det gjelder tolkingen av forvaltningslovens § 28. Komiteen slutter seg til ombudsmannens vurderinger og stiller seg undrende til at departementet har meddelt ombudsmannen å ikke ville invitere Stortinget til den klargjøring som måtte være nødvendig dersom departementet ikke vil rette seg etter ombudsmannens lovforståelse eller anbefalinger. Generelt vil komiteen anta at en evt. bestående uenighet mellom ombudsmannen og departementet om en lovforståelse bør bringes inn for Stortinget.

Disse medlemmer viser for øvrig til ombudsmannens vurderinger som en slutter seg til.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 4 (2000-2001) - melding for året 2000 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen) – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 30. mai 2001

Gunnar Skaug
leder

Vidar Kleppe
ordfører

Svein Ludvigsen
sekretær