

Innst. S. nr. 229

(2001-2002)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 2001 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen)

Dokument nr. 4 (2001-2002)

Til Stortinget

1. INNLEDNING

Sivilombudsmannen har i mars 2002 avgitt årsmelding til Stortinget om virksomheten for år 2001. I meldingen er det redegjort for institusjonens virksomhet i året som gikk, og det er 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 75 saker av alminnelig interesse fra meldingsåret. I kapittel VI er også inntatt særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner, avgitt til Stortinget i april 2001 (Dokument nr. 4:1 (2000-2001), jf. Innst. S. nr. 280 (2000-2001)).

2. SAMMENDRAG

2.1 Institusjonens alminnelige forhold - om virksomheten og forholdet til forvaltningen

2.1.1 Personal- og kontorforhold

Ombudsmannens kontor hadde pr. 31. desember 2001 36 stillinger, hvorav 6 kontorsjefstillinger og en 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.

For å imøtekomme de økte arbeidsoppgavene innen administrasjon, personalforvaltning, budsjett og regnskap, samtykket Stortingets presidentskap i forbindelse med behandlingen av forslaget til budsjett for 2002 i omgjøring av en seksjonslederstilling til stilling som administrasjonssjef.

2.2 Generelt om institusjonens arbeid og klagebehandlingen

2.2.1 Arbeidsåret 2001

I 2001 mottok Sivilombudsmannen 2 209 klager på forvaltningen, 60 flere enn i 2000. I tillegg tok ombudsmannen opp 19 saker etter eget initiativ. Ved årets slutt var saksbeholdningen på 507 saker, en økning på 14 saker sammenlignet med saksbeholdningen ved utgangen av 2000.

Ombudsmannen avsluttet (ferdigbehandlet) 2 214 saker i 2001. Av disse ble 998 saker avvist og 1 216 realitetsbehandlet. Ombudsmannen ga uttrykk for kritikk av forvaltningsorganet i 216 av de realitetsbehandlede sakene.

I tillegg til undersøkelsen om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner, er det i meldingsåret også arbeidet med ytterligere to systematiske undersøkelser. Den ene gjaldt saksbehandlingen i reindriftsforvaltningen og ble slutført før årsmeldingen for 2001 gikk i trykken. Den andre gjaldt saksbehandlingen i forbindelse med tildeiling av ressurser til spesialundervisning i Molde kommune. Resultatet av denne undersøkelsen ventes å foreligge innen sommeren 2002.

2.2.2 Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann

Det er stadig 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 har hele rikets offentlige forvaltning som arbeidsområde. Derfor sier det seg selv at ombudsmannen må begrense seg til å undersøke saker etter publikumsklager og når det ellers foreligger spesielle behov for å sette i verk undersøkelser. Noe generelt tilsynsansvar for den offentlige forvaltningen er det ikke meningen at Sivilombudsmannen skal ha.

En "klage" til ombudsmannen er en henstilling til ombudsmannen om å undersøke en sak, et problem eller andre forhold som har med offentlige myndigheter å gjøre.

Forskjellen på *forvaltningsklagen* og *ombudsmannsklagen* kommer klart til uttrykk gjennom ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd. Etter denne bestemmelsen skal ombudsmannen avgjøre om en klage gir "tilstrekkelig grunn til behandling".

Ombudsmannen må derfor i enhver sak ta stilling til om det foreligger "tilstrekkelig grunn" til å behandle klagen. 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.

2.2.3 Foreløpig undersøkelse av ombudsmannsklagen

Stortingets ombudsmann gir borgerne en praktisk, lett tilgjengelig og billig 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 tjenestetemns handlemåte i konkrete saker.

Etter ombudsmannens oppfatning blir de rettslige spørsmål klagen reiser stadig 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 bidrar til å styrke den enkeltes rettsstilling og forventningene til at forvaltningen skal imøtekomme borger-

nes 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 skjønsmessige ord og uttrykk, bidrar imidlertid til at undersøkelsene i klagesakene kan bli både tid- og ressurskrevende.

Som nevnt foran, skal ombudsmannen i hver enkelt sak ta stilling til om det foreligger tilstrekkelig grunn til å ta saken opp til behandling. Dette betyr at det i enhver sak alltid må skje en foreløpig undersøkelse. Denne foreløpige undersøkelsen av klagen får alle klager og er viktig av flere grunner og i flere relasjoner. For det første blir saken gjennomgått og det gis en vurdering av det forhold som det klages over. For det annet er den foreløpige undersøkelsen viktig for å kunne prioritere forsvarlig de klager som rettes til ombudsmannen. For det tredje er det viktig at ombudsmannen forsikrer seg om at bare de klager som det er grunn til å behandle, blir forelagt forvaltningen. Det forutsettes at forvaltningen både prioriterer henvendelsene fra ombudsmannen og legger ned et betydelig arbeid i den.

2.2.4 Utvidet delegasjon til kontorsjefene

Alle saker som er undergitt realitetsbehandling, har til nå vært avsluttet av ombudsmannen personlig. Saksmengden ved kontoret gjør det nødvendig å iverksette effektiviseringsiltak. Som ett tiltak for å effektivisere saksbehandlingen, har ombudsmannen fra 1. februar 2002 funnet grunn til å utvide kontorsjefenes myndighet til å avslutte saker.

Kontorsjefene er nå gitt fullmakt til å avslutte saker hvor det, etter at klagen og saksdokumentene er gjennomgått, fremstår som *klart* at klagen ikke har noen utsikt til å føre frem. Dette vil være tilfelle når den foreløpige gjennomgangen viser at en nærmere undersøkelse fra ombudsmannens side ikke kan antas å lede til noe gunstig resultat for klageren, og det for øvrig ikke foreligger forhold som kan ha betydning ut over den foreliggende sak. Kontorsjefene kan også avslutte saker som har vært forelagt forvaltningen dersom det på bakgrunn av forvaltningens svar, fremstår som klart at det forhold klagen gjelder er løst eller ikke krever noen nærmere avklaring.

Det vil fortsatt være ombudsmannens ansvar at sakene blir forsvarlig behandlet. Ordningen vil bli evaluert i løpet av 2002.

2.2.5 Omorganisering av ombudsmannens kontor

Sommeren 2001 engasjerte ombudsmannen Statskonsult til å gjennomgå organisasjonen i et "forprosjekt" med sikte på å klarlegge eventuelle endringsbehov.

Rapporten fra forprosjektet viste at det var grunnlag for forbedringer i administrasjonen, klagebehandlingen og iverksettelse og gjennomføring av undersøkelser som ombudsmannen tar opp etter eget initiativ.

Arbeidet med hovedprosjektet vil ta til våren 2002. Ombudsmannen forventer at det vil være gjennomført tidlig på høsten 2002. Han vil redegjøre for resultatet av dette prosjektet i neste årsmelding.

2.2.6 Dokumentoffentlighet ved ombudsmannens kontor

Nye regler om dokumentoffentlighet for ombudsmannens saksdokumenter trådte i kraft 1. januar 2001. Hovedregelen er at ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre taushetsplikten setter begrensninger eller andre "særlige grunner" tilsier unntak fra offentlighet. I tillegg kan ombudsmannens interne saksdokumenter og en del dokumenter som utveksles mellom Stortinget og ombudsmannen unntas fra offentlighet.

Fra reglene om dokumentoffentlighet ble innført 1. januar 2001 og til 31. desember samme år, er det registrert 168 begjæringer om innsyn i ombudsmannens saksdokumenter. Meroffentlighet praktiseres så langt som mulig. Innsyn ble helt eller delvis nektet i 46 dokumenter (27 pst.), hvorav det i 14 (8 pst.) tilfeller ble gitt fullt avslag. Hjemmelen for avslagene var i 38 av tilfellene ombudsmannsloven § 9 annet ledd, dvs. taushetsplikt. I de øvrige åtte sakene var ombudsmannsinstruksen § 11 nr. 2 "særlige grunner" angitt som hjemmel. Innsynsbegjæringene besvares normalt samme dag eller i løpet av en til to dager.

Hovedinntrykket er at innføringen av dokumentoffentlighet ved ombudsmannens kontor har skjedd uten særlige problemer. De nye rutinene krever imidlertid en del ressurser.

2.3 Ombudsmannen og forholdet til Stortinget og forvaltningen

2.3.1 Forholdet til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité

Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen utelukker "forhold som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til" fra ombudsmannens arbeidsområde. Det har generelt vært ombudsmannens holdning å være varsom med å ta saker til undersøkelse dersom de berører spørsmål som Stortinget har behandlet.

Det følger av Stortingets forretningsorden at kontroll- og konstitusjonskomiteen kan foreta de undersøkelser i forvaltningen som den anser nødvendig for Stortingets kontroll med forvaltningen.

Ved behandlingen av endringer i Stortingets forretningsorden uttalte Stortingets presidentskap i Innst. S. nr. 145 (1991-1992) at formålet med slike undersøkelser skal være å håndheve det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for regjeringens medlemmer. Prinsipielt byr det derfor normalt ikke på problemer å skille behandlingen i komiteen fra de undersøkelser ombudsmannen gjør i forhold til om det er begått "urett mot den enkelte borger". I praksis kan det imidlertid ikke utelukkes at undersøkelser gjort av henholdsvis kontroll- og konstitusjonskomiteen og ombudsmannen kan overlape hverandre.

Stortingets presidentskap var oppmerksomme på problemet og uttalte i nevnte innstilling:

"Presidentskapet forutsetter at det blir samarbeid mellom komiteén og Ombudsmannen for å unngå at de samtidig foretar undersøkelser på samme område. Videre bør komiteén være varsom med å ta opp saker som vedrører enkeltpersoner, fordi vedkommende person da lett vil miste retten til å bringe sin sak inn for Ombudsmannen, jf. § 4 i loven om ombudsmannen."

I årsmeldingen er det referert fra en sak avsluttet i 2001 hvor nettopp forholdet mellom undersøkelser gjort av kontroll- og konstitusjonskomiteen og undersøkelser fra ombudsmannen ble et tema. Forholdet i saken var i korte trekk at et ektepar hadde søkt om forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon, men fått avslag. I klageomgangen omgjorde Barne- og familiedepartementet vedtaket mot faginstansenes råd. På bakgrunn av opplysninger i media om at statsråden var kontaktet av den ene ektefelles far, som var en aktiv politiker i statsrådets hjemfylke, ble saken behandlet i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Komiteen rakk ikke å avslutte behandlingen av saken, som ble overført til neste Storting. Den 31. januar i år avgav den næværende kontroll- og konstitusjonskomite innstilling i saken, Innst. S. nr. 81 (2001-2002).

Under henvisning til ombudsmannsloven besluttet jeg at det ikke var riktig å foreta undersøkelser rettet mot departementets vedtak. Enkelte andre sider av saksbehandlingen ble likevel undersøkt.

Saken illustrerer at når komiteen tar opp enkeltsaker til behandling, vil dette kunne føre til at ombudsmannen vil finne det uriktig å gå inn i forholdet, selv om ombudsmannsloven ikke rettslig sett er til hinder for det. Behandlingen i Stortinget kan lett oppfattes som en føring på en eventuell senere undersøkelse foretatt av ombudsmannen. Det er viktig for tilliten til ombudsmannen at folk ser at han behandler klagen på et selvstendig og uavhengig grunnlag - også i forhold til Stortinget. Av hensyn til dette bør komiteen og ombudsmannen så tidlig som mulig i den enkelte sak avklare hvordan saken skal behandles videre.

2.3.2 Ombudsmannens rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter

Innsyn i forvaltningens interne dokumenter

I årsmeldingen for 2000 omtalte ombudsmannen en konkret sak der en begjæring om innsyn i korrespondanse mellom Utenriksdepartementet og Justisdepartementet var avslått. Korrespondansen omhandlet ombudsmannens adgang til å få utlånt graderte dokumenter i en annen verserende ombudsmannssak om Globus II-radaren i Vardø. Departementene mente ombudsmannen hadde, og burde ha, en vid rett til å få innsyn i de dokumentene han trengte for å behandle sine saker. Dette gjaldt også organinterne dokumenter. Departementet tilføyde imidlertid at dokumenter som omhandlet forvaltningens forhold til ombudsmannen skilte seg fra andre dokumenter, idet ombudsmannen i

den aktuelle sak ville være å anse som en "domstol" i en mer eller mindre kontradiktorisk prosess. Forvaltningen hadde et legitimt behov for å holde interne overlegninger om behandlingen av en sak fortrolig også overfor ombudsmannen. Departementet ville derfor ikke fremlegge disse interne dokumentene ved behandlingen av saken, selv om formålet var å vurdere holdbarheten av departementets avslag på en begjæring om innsyn etter offentlighetsloven på bakgrunn av en klage fra Bergens Tidende.

Ombudsmannen reserverte seg prinsipielt mot departementets utgangspunkt, men fremholdt også:

"Jeg er imidlertid 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. ..."

Ombudsmannen antar at departementet har konstatert et *reelt og konkret begrunnet behov* for å unnlate oversendelse av de to dokumentene som Bergens Tidendes klage omhandler. Av hensyn til at ombudsmannen skal kunne utføre sitt verv tilfredsstillende i forbindelse med Bergens Tidendes siste klage hit, finner ombudsmannen likevel grunn til å be departementet vurdere nærmere om det kan oversendes kopier av dokumentene hvor departementets 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.

Ved avslutningen av denne saken kom ombudsmannen til at det ikke kunne godtas at ombudsmannen ikke fikk fullt innsyn i de etterspurte dokumentene i forbindelse med undersøkelsen av klagesaken.

I lys av ombudsmannens merknader til realiteten i saken, gav Justisdepartementet klageren (Bergens Tidende) innsyn i den sladdede versjonen av dokumentene som ombudsmannen hadde fått tilgang til. Justisdepartementet gav imidlertid samtidig uttrykk for at det ikke var enig i ombudsmannens syn på spørsmålet om rekkevidden av ombudsmannens innsynsrett.

Bergens Tidende klaget deretter på ny over ikke å ha fått fullt innsyn i dokumentene, og det ble herfra skriftlig bedt om utlån av dokumentene for å undersøke departementets meroffentlighetsvurdering. Justisdepartementet nektet å etterkomme anmodningen, og ombudsmannen måtte dermed avslutte saken uten å kunne undersøke den nærmere. Uten å få de aktuelle dokumentene til gjennomsyn, kunne han vanskelig ta stilling til departementets praktisering av meroffentlighetsprinsippet.

I meldingen for 2000 er det redegjort nærmere for forholdet mellom ombudsmannens rett til å få opplysninger etter ombudsmannsloven § 7 første ledd og forvaltningens interne saksdokumenter. Det er etter hans syn ikke rettslige holdepunkter for å tolke bestemmelsen innskrenkende selv om dokumentene skulle handle om forvaltningens forhold til ombudsmannen. Dette må i så fall være tilfelle når ombudsmannssaken som

dokumentene knytter seg til er avsluttet. Det følger av § 7 at det er opp til ombudsmannens (ikke forvaltningens) skjønn å ta stilling til hvilke opplysninger som trenges for å kunne utføre sitt verv tilfredsstillende, med de begrensninger som følger av § 7 annet ledd.

Hensynet til en effektiv kontroll med forvaltningen taler for at ombudsmannens rett til utlån av dokumenter ikke innskrenkes. Etter offentlighetsloven har forvaltningen vide fullmakter til å avslå innsynsbegjæringer. Forvaltningens vide fullmakter kompenseres av at ombudsmannen kan undersøke avslagene og er gitt en lovbestemt rett til å kreve opplysninger som anses nødvendig for å utføre sitt verv, jf. ombudsmannsloven § 7. Når forvaltningen nekte ombudsmannen å se dokumentene, forrykkes balansen.

Justisdepartementet har to ganger fastholdt at det ser annerledes enn ombudsmannen på rekkevidden av ombudsmannsloven § 7 i forbindelse med interne dokumenter. Dette medførte at Bergens Tidende ikke fikk prøvd holdbarheten av innsynsavslaget for ombudsmannen. Etter ombudsmannens syn er dette uheldig for tilliten til forvaltningen og svekker ombudsmannens kontroll med forvaltningen.

Som ledd i komiteens behandling av saken, ble det 18. april 2002 rettet en henvendelse til Justisdepartementet og bedt om en redegjørelse fra departementet for hva som er bakgrunnen for uenigheten med ombudsmannen om forståelsen av ombudsmannsloven § 7. Svarbrevet (med vedlegg) fra Justisdepartementet av 22. april 2002 følger som vedlegg til denne innstillingen.

Innsyn i graderte dokumenter etter sikkerhetsloven/ sikkerhetsinstruksen og beskyttelsesinstruksen

Globus II-saken gjaldt som nevnt avslag på en begjæring fra Bergens Tidende om innsyn etter offentlighetsloven i flere dokumenter i Utenriksdepartementet om Globus II-radaren i Vardø. En del av dokumentene var holdt hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat. Departementet la til grunn at dokumentene ikke kunne oversendes ombudsmannen uten tillatelse av Kongen. Anmodningen ble derfor forelagt Kongen i statsråd, som ved kgl. res. besluttet å gi bare ombudsmannen *personlig* innsyn.

Ombudsmannen fant at et slikt vilkår for samtykke var prinsipielt uheldig og i strid med ombudsmannens vanlige behandlingsmåte. Etter flere henvendelser fra ombudsmannen, herunder et møte med utenriksministeren, ble tillatelsen til slutt ved ny kgl. res. utvidet til også å gjelde inntil to medarbeidere ved mitt kontor. På denne måten fikk ombudsmannen en mulighet til å foreta en reell vurdering av departementets avslag på Bergens Tidendes innsynsbegjæring.

2.3.3 Ombudsmannens forhold til uavhengige klageorganer i forvaltningen - Trykderetten og Utlendingsnemnda

Innledning

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter hele den offentlige forvaltningen og alle som virker i dens tje-

neste, med de unntak som fremgår av ombudsmannsloven og ombudsmannsinstruksen. Det er særskilt fastsatt at domstolenes virksomhet faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Organer som ikke regnes som domstoler etter domstolloven §§ 1 og 2 vil som hovedregel måtte regnes som forvaltningsorganer, og således være undergitt ombudsmannens kontroll. Dette må i utgangspunktet også gjelde for organer som har klare domstollignende trekk. De domstollignende trekkene ved enkelte uavhengige klageorganer reiser imidlertid en del spørsmål i forhold til ombudsmannens kontroll. Ombudsmannen knytter i årsmeldingen noen bemerkninger til ombudsmannens kontroll i forhold til Trygderetten og Utlendingsnemnda.

Trygderetten

Forholdet mellom Sivilombudsmannen og Trygderetten har vært en kilde til nye problemstillinger helt siden Trygderetten ble besluttet opprettet i 1966. Spørsmålene har dreid seg både om omfanget av ombudsmannens kontroll av Trygderetten, og fremgangsmåten for ombudsmannens undersøkelser i denne forbindelse.

Selv om Trygderetten har status som et forvaltningsorgan, er det tale om et meget særpreget forvaltningsorgan med klart domstolspreg. Trygderetten er en uavhengig instans, og dens avgjørelser kan ikke påklages til andre forvaltningsorganer.

Det har fra ombudsmannens side vært lagt til grunn at Trygderettens virksomhet i sin helhet faller inn under ombudsmannens arbeidsområde. Dette standpunktet har i noen grad vært bestridt av Trygderetten selv, ikke minst i forhold til spørsmålet om Trygderettens adgang og plikt til å begrunne sine kjennelser overfor ombudsmannen.

Hvis ombudsmannen beslutter å undersøke en sak nærmere, skjer dette som hovedregel i form av et brev til det forvaltningsorganet saken gjelder. Prinsippet tilsier at alle saker som Trygderetten har behandlet foreligger for Trygderetten. Dette var også tilfellet tidligere. På slutten av 1990-tallet ble det imidlertid etablert en ny praksis i denne typen saker. Spørsmål som gjelder det materielle innholdet i Trygderettens kjennelser blir nå tatt opp med det fylkestrygdekontoret som har forberedt saken for Trygderetten.

Erfaringene med å ta saken opp med fylkestrygdekontoret og ikke Trygderetten har vært blandede, og til en viss grad utilfredsstillende. I flere saker har fylkestrygdekontoret ikke fulgt opp ombudsmannens uttalelse på en måte som ombudsmannsordningen forutsetter.

I et brev til fylkestrygdekontorene, Folketrygdkontoret for Utenlandssaker og Trygdeetatens innkrevingsentral redegjorde Rikstrygdeverket nærmere for ombudsmannsordningen og spørsmålene knyttet til fylkestrygdekontorenes oppfølging av hans henvendelser. Rikstrygdeverket viste i brevet bl.a. til at Stortingets justiskomite hadde uttalt at den så det som en fordel at den som har fått sin sak avgjort av Trygderetten

kan klage til ombudsmannen. Videre ble det vist til at Trygderetten juridisk sett er en administrativ klageinstans, og at den også av denne grunn faller inn under ombudsmannens arbeidsområde. I brevet viste Rikstrygdeverket også til at det er forutsatt at med den innsikt og autoritet som ombudsmannen har, vil forvaltningen og de private som regel godta og bøye seg for hans oppfatning.

Til tross for Rikstrygdeverkets presiseringer kan ombudsmannen ikke i alle tilfeller si seg fornøyd med fylkestrygdekontorenes oppfølging av hans henvendelser og uttalelser. Det har også etter Rikstrygdeverkets brev vært tilfeller der vedkommende fylkestrygdekontor ikke har fulgt opp hans uttalelse på en måte som gjør at han kan utføre de oppgavene Stortinget har forutsatt at ombudsmannen skal ha. I de tilfellene der ombudsmannen har kritiske merknader til saksbehandlingen, de rettslige vurderingene eller skjønnsutøvelsen vil han som regel be vedkommende fylkestrygdekontor om å vurdere saken på nytt. Det er en forutsetning fra hans side at fylkestrygdekontoret på en samvittighetsfull måte vurderer saken på nytt under hensyntagen til det han har uttalt.

Ombudsmannen vil i tiden fremover nøye vurdere ordningen med å forelegge saker som er behandlet av Trygderetten for vedkommende fylkestrygdekontor. En uttalelse fra ombudsmannen som stiller spørsmål ved vedtaket i saken, vil regelmessig måtte antas å gi grunn for gjenoptakelse i Trygderetten. Det er i så fall grunn til å anta at hans merknader vil få en mer forsvarlig behandling enn det som synes å være tilfellet hos en del fylkestrygdekontor. Dette kan tale for å gå tilbake til en ordning der ombudsmannen bare forholder seg Trygderetten i disse sakene.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen rettet i brev av 15. mai 2002 en henvendelse til Sosialdepartementet vedrørende oppfølgingen av problemene knyttet til ombudsmannens kontroll med Trygderetten. Svarbrevet fra departementet av 23. mai 2002 følger vedlagt denne innstillingen.

Utlendingsnemnda

Den nye utlendingsnemnda ble opprettet med virkning fra 1. januar 2001. Nemnda er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underlagt Kommunal- og regionaldepartementet, som skal behandle klager over Utlendingsdirektoratets vedtak i enkeltsaker etter utlendingsloven med tilhørende forskrifter. Hensikten med etableringen av nemnda er først og fremst å bedre rettssikkerheten for asylsøkere. I tillegg er det et mål å oppnå større grad av likebehandling, og bedre tillit blant publikum til klagesaksbehandlingen i utlendingsaker.

I likhet med Trygderetten er Utlendingsnemnda et frittstående og upolitisk forvaltningsorgan med domstollignende trekk. De domstollignende trekkene ved Utlendingsnemnda er imidlertid ikke like utpregede som for Trygderetten. Ombudsmannen behandler hvert år et betydelig antall utlendingssaker. Dette er

saker som gjelder politisk asyl, oppholds- og arbeidstillatelse, visum, utvisning, bortvisning, familiegjenforening og statsborgerskap.

I 2001 mottok ombudsmannen i alt 19 henvendelser vedrørende Utlendingsnemndas virksomhet. Av de ti klagesakene som ble avsluttet i 2001 ble fire avvist, fire avsluttet som ordnet og to avsluttet uten kritikk. Ombudsmannen har således ikke i noen av sakene som er behandlet funnet grunn til å uttale seg slik som nevnt i ombudsmannsloven § 10 annet ledd i saker som Utlendingsnemnda har behandlet.

Det er foreløpig vanskelig å trekke entydige konklusjoner med hensyn til i hvilken grad ombudsmannen skal gå inn i og etterprøve Utlendingsnemndas avgjørelser. Dette er noe som vil måtte gå seg til i årene som kommer. Selv om opprettelsen av Utlendingsnemnda må antas å ha økt rettssikkerheten på utlendingsrettens område, har ombudsmannen fremdeles en viktig rolle å spille.

2.3.4 Ombudsmannen og forholdet til påtalemyndigheten

Ombudsmannen mottar hvert år en god del klager eller henvendelser som gjelder påtalemyndigheten og deres virksomhet. Hoveddelen av klagenes retter seg mot beslutninger truffet av påtalemyndigheten.

Utgangspunktet er at påtalemyndigheten har en uavhengig og selvstendig stilling i forhold til påtaleavgjørelser. Selv om påtalemyndighetens virksomhet i prinsippet er omfattet av ombudsmannens arbeidsområde, vil ombudsmannen bare i begrenset utstrekning undersøke, vurdere og si sin mening om påtaleavgjørelser. Det har ikke vært siktemålet med ombudsmannsordningen at ombudsmannen ut fra sin kontrolladgang skal ha et overordnet og uavhengig kontrollansvar for påtaleavgjørelser. Den nærmere vurdering av hvilke saker ombudsmannen skal eller bør gå inn i, må foretas på bakgrunn av hva slags avgjørelse eller handling det er tale om sett på bakgrunn av de hensyn som tilsier at påtaleavgjørelser er lagt til en uavhengig påtalemyndighet. Den nærmere vurderingen av om ombudsmannen skal undersøke og si sin mening i en sak under påtalemyndighetens myndighetsområde, må foretas konkret.

Ombudsmannen vil måtte være svært tilbakeholden med å overprøve realiteten i de påtalemessige vedtak som treffes. For denne typen beslutninger vil hensynet til påtalemyndighetens uavhengighet stå sterkt. I tillegg har det ikke vært siktemålet for ombudsmannen å skulle gjennomføre en fullstendig gjennomgang av sakens bevismateriale og på det grunnlag ta stilling til påtalespørsmål. Dette fremstår som særlig klart om påtalemyndigheten har tatt ut tiltale.

Den største gruppen klagesaker gjelder anmeldelser som har blitt henlagt av ulike grunner. På samme måte som for saker der tiltale er reist, vil påtalemyndighetens uavhengighet normalt tilsi at ombudsmannen bør være varsom med å gå inn i realiteten i de vurderinger som ligger til grunn for at en anmeldt sak har

blitt henlagt. Etter omstendighetene kan det imidlertid være grunn for ombudsmannen til å vurdere grunnlaget for en henleggelse nærmere, og eventuelt kritisere påtalemyndighetens begrunnelse.

Ombudsmannens undersøkelser vil imidlertid i første rekke rette seg mot saksbehandlingsmessige forhold. Til forskjell fra saker der tiltale er reist, vil domstolene for saker som er henlagt ikke kunne føre kontroll med saksbehandlingen knyttet til påtalespørsmålet. Ombudsmannen vil derfor ha et ansvar for å søke å sikre at saksbehandlingen i disse sakene er i samsvar med straffeprosesslovens krav og regelverket for øvrig.

2.3.5 Anbefalinger fra ombudsmannen om å gå til søksmål mot forvaltningen

I noen få saker anbefaler ombudsmannen den private parten å gå til rettssak mot vedkommende offentlige organ for å få avgjort med bindende virkning de omtvistede spørsmålene i saken. En slik anbefaling fra ombudsmannen gir den private parten rett til å få innvilget fri sakførsel uten behovsprøving fra den rett som saken bringes inn for. Det er i hovedsak i de sakene der forvaltningen ikke bøyer seg for det syn ombudsmannen har gitt uttrykk for at det er aktuelt å anbefale søksmål. I juni 2001 fant han grunn til å anbefale søksmål i et slikt tilfelle. Det var da mer enn 13 år siden ombudsmannen sist gav en slik anbefaling.

Saken gjaldt adgangen til å kreve renter fra folketrygden ved etterbetaling av trygdeytelser. Folketrygdloven har bestemmelser som slår fast at det ikke gis renter ved etterbetaling av trygdeytelser. Spørsmålet i saken var om disse bestemmelsene også utelukker dekning av rentetap på erstatningsrettslig grunnlag i de tilfellene der det er på det rene at bestemte tjenestemenn i forvaltningen har opptrådt uaktsomt. I sitt avsluttende brev i saken, la ombudsmannen til grunn at det hadde formodningen mot seg at lovgiver med bestemmelsene i folketrygdloven har ment å avskjære eventuelle erstatningskrav dersom trygdeytelsen på erstatningsbetingende måte holdes tilbake av trygdemyndighetene. Denne rettsforståelsen har verken Rikstrygdeverket, Sosial- og helsedepartementet eller Justisdepartementet villet akseptere. Forvaltningen har derfor også etter ombudsmannens uttalelse fortsatt å legge til grunn at rentetapserstatning er utelukket ved erstatningsbetingende uaktsomhet under henvisning til folketrygdlovens bestemmelser. Ombudsmannen anså det lite tilfredsstillende at dette prinsipielle lovtolkningsspørsmålet skulle stå uavklart, og anbefalte derfor den private parten i klagesaken å gå til søksmål mot staten.

Sivilombudsmannen skal være et gratis alternativ til domstolsbehandling. Han ser at det virker utilfredsstillende for den private parten når vedkommende får medhold av ombudsmannen, men forvaltningen ikke etterkommer det ombudsmannen har gitt uttrykk for. En slik uenighet over tid vil kunne føre til en uklar rettstilstand, som ingen er tjent med.

Ombudsmannen vil vurdere å bruke muligheten til å anbefale søksmål mer aktivt i tiden fremover. Han vil bl.a. vurdere regelmessig å opplyse den private parten om bestemmelsen i rettshjelploven § 19 nr. 3 i de tilfellene der forvaltningen ikke etterkommer ombudsmannens uttalelse. Den private parten kan i så fall vurdere om han ønsker å gå til søksmål, og eventuelt be ombudsmannen om å gi sin anbefaling.

I de tilfellene ombudsmannen anbefaler søksmål, vil det være opp til klageren og hans eller hennes advokat å vurdere om søksmål skal reises, og hvordan saken eventuelt skal presenteres og føres for domstolene. Ettersom det er tale om å få dom i en sak der ombudsmannen tidligere har uttalt seg og derved gitt uttrykk for hva han mener er gjeldende rett, kan domstolen og parten ha en interesse i å høre ombudsmannens oppfatning presentert i saken som føres for retten. En ordning der retten, hvis den ønsker det, kan tilkalle ombudsmannen og la ham være representert under saken, kan etter forholdene være en mulighet. Ombudsmannen går i årsmeldingen ikke nærmere inn på spørsmålet, som i tilfelle må utredes.

2.3.6 Ombudsmannens behandling av billighetserstatningssaker

Retningslinjene for behandling av billighetserstatningssaker ble endret av Stortinget i 1999. Endringene innebar bl.a. at adgangen til å bringe billighetserstatningssakene inn for Stortinget, med klage over Billighetserstatningsutvalgets vedtak, ble opphevet.

Det kan reises spørsmål om denne endringen i ordningen innebærer at Billighetserstatningsutvalgets avgjørelser, kan bringes inn for ombudsmannen. Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den "offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste", jf. ombudsmannsloven § 4 første ledd. Det avgjørende blir etter dette om Billighetserstatningsutvalgets virksomhet kan karakteriseres som forvaltning.

Det er i Innst. S. nr. 4 (1999-2000) understreket at Billighetserstatningsordningen er forankret i Stortingets bevilgningsmyndighet og har vært betraktet som Stortingets egen vederlagsordning. Avgjørelsene skal treffes etter et folkelig skjønn og ikke etter fastsatte rettslige regler.

Når Stortinget nå har overlatt til et organ som oppnevnes av Kongen å treffe avgjørelser, synes det imidlertid nærliggende å se det slik at dette organet utfører oppgaver som anses som "offentlig forvaltning" i ombudsmannslovens forstand.

Når det gjelder selve utvalgsbehandlingen og avgjørelsen av saken, har den vært avskåret fra behandling hos ombudsmannen så lenge utvalgets vedtak kunne klages inn for Stortinget. For de fleste av sakene vil det ikke lenger være tilfelle, siden nemnda avgjør søknadene med endelig virkning. Stortingets befattning med billighetserstatningssakene synes for øvrig ikke å skille seg vesentlig fra den rollen Stortinget har på andre forvaltningsområder.

Begrunnelsen for å oppheve klageadgangen var særlig det store saksantallet, som medførte en stor arbeidsbelastning for Stortinget. Det store sakstallet kan imidlertid også sies å tydeliggjøre behovet for likebehandling av sakene, noe som er et viktig forvaltningsrettslig prinsipp.

Sivilombudsmannen er kommet til at mye taler for at ombudsmannen ikke kan avvise klager over Billighetserstatningsutvalgets avgjørelser når avgjørelsene ikke lenger kan bringes inn for Stortinget. Det kan reises spørsmål om dette er en hensiktsmessig ordning. Spørsmålet bør få en avklaring, eventuelt gjennom en presisering i instruksene for ombudsmannen.

2.4 Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse

2.4.1 Ombudsmannen og menneskerettighetene

Sivilombudsmannen har ved flere anledninger gitt uttrykk for at vernet om menneskerettighetene hører inn under hans arbeidsområde.

I St.meld. nr. 21 (1999-2000) s. 25 er bl.a. ombudsmannen nevnt som en ordning som spiller en sentral rolle i å kontrollere at norske myndigheter oppfyller sine menneskerettighetsforpliktelser. Ved behandlingen av stortingsmeldingen i Stortinget, tok flertallet i utenrikskomiteen opp spørsmålet om styrking av Stortingets kontroll med forvaltningen i forhold til mulige brudd på menneskerettighetene. Komiteen viste i den forbindelse til ombudsmannens undersøkelse av varetektsforhold i norske fengsler i årsmeldingen for 1997 og ba Stortingets presidentskap "vurdere om det kan være grunn til å endre loven eller instruksene for å understreke at dette bør være et viktig saksfelt for ombudsmannen", jf. Innst. S. nr. 23 (2000-2001). Stortingets presidentskap anmodet om en uttalelse fra ombudsmannen om det var grunn til å endre loven eller instruksene for å understreke at styrkingen av menneskerettighetene bør være et viktig saksfelt for ombudsmannen.

I brev til presidentskapet skrev ombudsmannen at begrepet "urett" i Grunnloven § 75 1 og i ombudsmannsloven måtte forstås slik at det både gjaldt nasjonale og internasjonale regler som har betydning for borgernes rettsstilling. Ombudsmannen tilføyde at det både for å tydeliggjøre ombudsmannens arbeidsområde og for å markere menneskerettighetens betydning, kunne det være en fordel at det uttrykkelig gikk frem av lov eller instruks at forholdet til menneskerettighetene faller inn under ombudsmannens arbeidsområde.

Et forhold som til en viss grad begrenser ombudsmannens muligheter for å kontrollere at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene, gjelder forholdet til Stortinget. Ombudsmannens arbeidsområde omfatter ikke "forhold som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til". Det innebærer at dersom Stortinget i forbindelse med behandlingen av en lovsak har forutsatt at loven ikke strider mot menneskerettsloven eller andre menneskerettighetsbestemmelser, så kan ombudsmannen ikke prøve dette nærmere.

Ombudsmannen har med andre ord ikke noen "prøvelsesrett" av lovers konvensjonsmessighet dersom Stortinget har tatt standpunkt. Forutsetningen må imidlertid være at Stortinget klart har tatt standpunkt til spørsmålet. At spørsmålet har vært tatt opp i interpellasjoner eller spørsmål til regjeringen er ikke nok. Heller ikke at spørsmålet har vært omtalt eller berørt i forarbeidene til loven, dersom det ikke fremgår at Stortinget gjennom komitéinnstillingen og stortingsdebatten har tatt standpunkt.

Forholdet til menneskerettighetene blir relativt ofte påberopt i klager til ombudsmannen. Utlendingsrett til asyl, opphold, familieforening og utvisning er et område der forholdet til menneskerettighetene flere ganger har kommet opp. Et annet sakfelt der forholdet til menneskerettighetene har blitt drøftet, er saker om fri sakførsel for domstolene. Myndighetenes bruk av politiarrester har vært undersøkt bla. i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 3 (ingen skal utsettes for "tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff") og tilsvarende bestemmelse i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 7. Ombudsmannens undersøkelse av bruken av politiarrestene fikk for øvrig betydning for Europarådets torturkomites undersøkelse av bruken av varetekt i Norge. Ombudsmannen har også flere ganger påpekt overfor Justisdepartementet at det bør vurderes å få et eget uavhengig tilsyn med politiarrestene.

Også i saker om voldsoffererstatning har ombudsmannen tatt opp sider ved erstatningsordningen i forhold til menneskerettighetene. Ombudsmannen har påpekt det problematiske i å navngi en antatt gjerningsperson i saker som er henlagt av påtalemyndigheten eller har endt med frifinnelse av domstolene bl.a. i forhold til uskyldspresumsjonen i EMK art. 6(2).

Saksbehandlingstiden i Trygderetten var lenge et alvorlig problem, men har i den senere tid blitt vesentlig forbedret. Problemet med lang saksbehandlingstid i trygdesaker, er imidlertid fortsatt til stede på grunn av lang behandlingstid i trygdeetaten. Også her kan EMK art. 6 ha betydning for vurderingen av behandlingstiden. Saksbehandlingstiden i trygdeetaten gjør at den samlede behandlingstiden før saken er endelig ankebehandlet i Trygderetten kan bli svært lang.

For at ombudsmannen i fremtiden skal kunne fylle sin oppgave med å "søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger", er det viktig at ombudsmannen får presentert egnede klagesaker. I tillegg er det viktig at ombudsmannen holder seg orientert og aktivt følger med i forvaltningspraksis og utviklingsstrekk etc., slik at egnede saker kan tas opp av eget tiltak. For å kunne gjøre dette, er det viktig at ombudsmannen og hans medarbeidere har tilstrekkelig kunnskap og innsikt i aktuelle problemstillinger menneskerettighetene reiser i forhold til forvaltningens rettsanvendelse og skjønnsutøvelse.

Som ett ledd i arbeidet med å styrke ombudsmannens kompetanse på dette området, vil det være behov

for opplæring og etterutdanning av medarbeiderne ved kontoret. I forbindelse med det omorganiseringsarbeidet av kontoret som er igangsatt, vil det videre være aktuelt å legge ansvaret for menneskerettighetsspørsmål ved en spesialisert fagenhet. Til slutt nevnes også at dersom ombudsmannen skal være i stand til å prioritere menneskerettighetsspørsmål, er det viktig at institusjonen blir tilført de ressurser som er nødvendig.

2.4.2 Innsyn i søkerlister - forvaltningens praktisering av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4

Etter en endring av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4, som trådte i kraft 1. januar 2001, har forvaltningen fått adgang til å unnta opplysninger om en søker fra den offentlige søkerlisten dersom søkeren selv ber om dette. Forvaltningens praktisering av den nye bestemmelsen har ført til flere klager til ombudsmannen i 2001 fra presseorganer som er nektet innsyn i alle søkernavnene.

I alle de tre sakene som er referert i årets melding har ombudsmannen funnet det nødvendig å understreke overfor forvaltningen at den, i lys av lovens meroffentlighetsprinsipp, må foreta en *konkret og reell* vurdering av anmodninger fra søkerne om å bli unntatt fra søkerlisten opp mot de hensyn som taler for offentlighet. Videre har ombudsmannen pekt på at terskelen for å unnta søkernavn fra offentlighet heves dersom det er tale om stillinger av *særlig offentlig interesse*. Er det tale om en slik stilling, vil det normalt være et tungtveiende argument for å utvise meroffentlighet. Dersom det i et slikt tilfelle bare er fremsatt en anmodning om unntak som ikke er nærmere grunnlagt, må søkeren normalt anmodes om en nærmere begrunnelse. Det er ikke tilstrekkelig at forvaltningen konstaterer at søkeren i dag er i en slik stilling at en offentliggjøring av vedkommendes navn som søker til en annen stilling generelt kan antas å kunne få uheldige virkninger. Dersom forvaltningsorganet unnlater å foreta en konkret vurdering av hvilke grunner søkerne har for å be om å bli unntatt fra søkerlisten til stillinger det knytter seg stor offentlig interesse til, vil det uthule hovedregelen om offentlighet på en måte som ikke er forenlig med lovens meroffentlighetsprinsipp.

Videre har ombudsmannen uttalt at hensynet til søkerne tilsier at forvaltningen bør varsle de aktuelle søkerne som har anmodet om unntak før søknadsfristens utløp dersom det er aktuelt å utvise meroffentlighet. Søkerne vil da få anledning til å trekke sin søknad før søkerlisten blir offentlig kjent. Ved stillinger av særlig offentlig interesse, bør for øvrig søkerne få et varsel om at offentlighet må kunne påregnes, for eksempel allerede i utlysingen. Det skaper ryddighet i tilsettingsprosessen.

I en av sakene, som gjaldt stillingen som departementsråd ved Statsministerens kontor (SMK), viste ombudsmannen for øvrig til den over 150 år lange praksis med at Regjeringen, som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, gir Stortinget opplysninger om samtlige søkere til statlige embeter i en årlig stortings-

melding. I brev til SMK tok jeg opp forholdet mellom SMKs praktisering av den nye bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 og det faktum at navnet på søkerne etter fast praksis uansett ble oversendt Stortinget i ettertid, og var offentlig tilgjengelig i stortingsmeldingen. Unnlattelse av å opplyse samtlige søkernavn i stortingsmeldingen ville innebære en innskrenking i det offentlighetsprinsipp som har vært lagt til grunn i disse saker i forholdet mellom Stortinget og Regjeringen. SMK opplyste at det var grunn til å vurdere dette nærmere i lys av Stortingets behov for kontroll med utnevnelser. SMK mente videre at det ville være i strid med endringen i offentlighetsloven om det i stortingsmeldingen også skulle tas med navnet på de søkerne som var unntatt i medhold av lovens § 6 første ledd nr. 4.

Senere har Arbeids- og administrasjonsdepartementet i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 5 (2001-2002) unntatt navnene på de søkerne som har fått innvilget anonymitet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 4. Det er opplyst at dersom Stortinget som ledd i sin kontroll ønsker innsyn i de komplette søkerlistene, vil disse bli oversendt i en egen ekspedisjon. Kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde ingen merknader til dette, jf. Innst. S. nr. 59 (2001-2002). Ordningen innebærer et vesentlig brudd med en offentlighet som har vært fulgt som ledd i den konstitusjonelle kontroll gjennom meget lang tid.

Ombudsmannens uttalelse i SMK-saken synes for øvrig å ha bidratt til at SMK har endret praksis. Ved utlysingen av en nyopprettet stilling som assisterende regjeringsråd i november 2001, opplyste SMK i utlysningsteksten at "navnet på søkerne vil bli oppført på en offentlig søkerliste". Dette medfører at søkernavnene også vil fremgå av den årlige stortingsmeldingen om embetsutnevnelser.

2.4.3 Sen saksbehandling i forvaltningen

Innledning

Mange klager som bringes inn for ombudsmannen, gjelder sen saksbehandling i forvaltningen. I 2001 gjaldt ca. 370 klager til ombudsmannen saksbehandlingstiden i forvaltningen.

Utgangspunktet for saksbehandlingen er at saker skal forberedes og avgjøres i forvaltningen uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis underretning om dette med angivelse av grunnen, og så vidt mulig også meddeles når svar kan ventes.

Ombudsmannens erfaring er at forvaltningens praksis med å sende foreløpig svar, og eventuelt forsinkelsesmelding dersom tidligere angitte svarfrister ikke kan overholdes, i mange tilfeller er utilfredsstillende.

Under ombudsmannens behandling av klagesakene i 2001, har han særlig merket seg tre etater hvor det har vært relativt mange klager over sen saksbehandling: Utlendingsdirektoratet (UDI) samt Plan- og bygningssetaten og Næringsetaten i Oslo kommune.

Utlendingsdirektoratet (UDI)

Allerede fra sommeren og høsten 2000 merket Sivilombudsmannen at klagen over lang saksbehandlingstid og manglende svar fra Utlendingsdirektoratet økte sterkt. Ombudsmannen mottok omkring 50 slike klager i 2001. I årene 1997-1999 mottok han til sammenligning godt under ti klager pr. år, og i år 2000 ca. 20 klager.

Klagene gjelder de fleste typer utlendingssaker, herunder søknader om familiegjennforening, oppholds- og arbeidstillatelser for øvrig, bosettingstillatelse, statsborgerskap, visum og asyl. Det var spesielt mange klager over sen saksbehandling i saker om familiegjennforening. Dette var bakgrunnen for at ombudsmannen besluttet å ta dette opp med direktoratet på generelt grunnlag.

Ombudsmannen har, gjennom behandlingen av disse sakene, forstått det slik at årsakene til den lange saksbehandlingstiden i utgangspunktet var at UDI fra 1. juli 2000 overtok ansvaret for asylintervjuene fra politiet samt at det var foretatt en omfattende omorganisering av UDI. I tillegg kom at antallet asylsøkere økte sterkt.

En stor del av klagesakene ordnet seg etter telefonhenvendelser fra ombudsmannens kontor til UDI. Et gjennomgående likhetstrekk i sakene var at UDI etter henvendelse fra ombudsmannen behandlet den aktuelle saken i løpet av relativt kort tid.

Enkelte saker ordnet seg imidlertid ikke etter telefonhenvendelse. En av disse sakene gjaldt manglende svar på søknad om asyl. Da asylsøkerens advokat henvendte seg hit, hadde det gått 28 måneder siden klageren ble registrert som asylsøker. Saken ble tatt opp med UDI. UDI svarte at det var fattet vedtak (etter at saken var tatt opp av ombudsmannen) og beklaget den lange saksbehandlingstiden. I sitt avsluttende brev uttalte ombudsmannen at den lange saksbehandlingstiden var "sterkt kritikkverdig". Han kritiserte også UDIs manglende rutiner for å følge opp saker som er sendt til andre etater for undersøkelser og uttalelser. I denne konkrete saken hadde sakens dokumenter ligget hos Oslo Politidistrikt i ett år, noe som medvirket til den lange saksbehandlingstiden.

Ombudsmannens inntrykk er også at UDI har hatt dårlige rutiner for utsendelse av foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger. Han nevner også at han i året som gikk kritiserte direktoratets praksis med ikke å fordele sakene til saksbehandler før de ligger for tur til behandling ("silo-ordningen").

Ombudsmannen har for øvrig inntrykk av at situasjonen har bedret seg noe siste halvår. Klagen dit var færre, og UDIs egne angivelser av forventet saksbehandlingstid (lagt ut på Internett) er nå kortere.

Ombudsmannen kommer imidlertid til å følge situasjonen i UDI nøye i tiden fremover.

Oslo kommune, Plan- og bygningssetaten

Sivilombudsmannen har i 2001 behandlet flere klager på sen saksbehandling i Plan- og bygningssetaten i

Oslo kommune. Særlig gjelder det klager over sen saksbehandling i saker som er under (forberedende) klagebehandling i etaten. Dette har også vært en kjent problemstilling i tidligere år.

I flere av klagesakene fra 2001 som gjelder sen saksbehandling i Plan- og bygningsetaten, har etatens behandlingstid vært svært lang. I en klagesak tok det fire år og tre måneder fra en klage over tillatelse til å oppføre et tilbygg på visse vilkår ble fremsatt, til endelig vedtak ble truffet av Plan- og bygningsetaten. En søknad i en annen klagesak om deling av eiendom ble først avgjort etter 14 måneder, mens en klage vedrørende vedtak om adresseendring først ble avgjort ved omgjøring av det opprinnelige vedtaket etter ca. 13 måneder.

En klagesak som gjaldt Plan- og bygningsetatens behandling av klage over pålegg i medhold av plan- og bygningsloven om å fjerne en ulovlig oppført forstøtningsmur og masseoppfylling, avdekket en lovstridig og uforsvarlig klagesaksbehandling i etaten. Klagesaken lå ubehandlet i etaten i halvannet år, og det tok ca. to år og to måneder fra pålegget ble påklaget til saken ble oversendt fylkesmannen. Pålegget var gitt oppsettende virkning slik at tiltakshaver i realiteten slapp å gjennomføre pålegget han klaget over. Naboen, som hadde tatt forholdet opp med kommunen og bedt om at det ulovlige tiltaket ble fjernet, klaget til ombudsmannen. Ombudsmannen uttalte at Plan- og bygningsetatens behandling av saken "må betegnes som klart krittikkverdig og uforsvarlig".

En gjennomgående begrunnelse fra Plan- og bygningsetatens side for saksbehandlingstidens lengde, er at etaten ikke har tilstrekkelige ressurser til å utføre alle de oppgaver den er tillagt. Ombudsmannen har påpekt overfor Oslo kommune at den administrative ledelsen har ansvar for å organisere klagesaksbehandlingen slik at den blir forsvarlig og i samsvar med forvaltningsloven. I siste omgang er kommunens politiske og administrative ledelse ansvarlig for å tilføre etaten tilstrekkelige ressurser slik at Plan- og bygningsetaten kan utføre sine lovpålagte oppgaver.

Ombudsmannens erfaring fra behandlingen av klagen over sen saksbehandling i Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, viser videre at etatens rutiner for utsendelse av foreløpig svar, og eventuelt forsinkelsesmelding der tidligere angitte svarfrister ikke kan overholdes, i flere tilfeller ikke blir fulgt. Ombudsmannen har flere ganger kritisert at Plan- og bygningsetaten ikke har overholdt sin plikt til å sende foreløpig svar, og har bedt om at kommunen iverksetter en gjennomgang og innskjerping av Plan- og bygningsetatens rutiner på området.

Ombudsmannen vil fortsatt følge nøye med på utviklingen i Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, både med hensyn til saksbehandlingstid og utsendelse av foreløpig svar og forsinkelsesmelding.

Oslo kommune, Næringssetaten

Næringssetaten i Oslo kommune behandler bl.a. alle søknader om serverings- og skjenkebevillinger i kommunen. For at næringsdrivende skal sikres forutberegnelighet og forsvarlige rammebetingelser for sin drift, er det viktig at saksbehandlingen er betryggende og at behandlingstiden er forsvarlig.

Ombudsmannen har i flere saker erfart at saksbehandlingstiden for disse sakene kan være lang, og dette er også erkjent av Oslo kommune. Ombudsmannen nevner en sak i meldingen hvor forholdet var at en søknad om utvidelse av åpnings- og skjenketid for en restaurant ble avslått etter åtte måneder, mens klagen over avslaget først ble oversendt klageinstansen etter ti måneder. Ombudsmannen kritiserte den lange saksbehandlingstiden både før vedtaket ble fattet og i klageomgangen, og presiserte at næringsdrivende har behov for avklaring av rammebetingelsene for sin drift. Ombudsmannen kritiserte også at Næringssetaten ikke hadde sendt foreløpig svar og forsinkelsesmelding i saken. Hans undersøkelse av saken etterlot tvil om etaten hadde tilfredsstillende rutiner for å sende foreløpig svar og forsinkelsesmelding, og han bad etaten foreta en gjennomgang av rutinene både i forhold til saksbehandlingstidens lengde og i forhold til bruken av foreløpig svar.

På bakgrunn av hans uttalelse bad Byrådsavdeling for næring og byutvikling om en tilbakemelding fra Næringssetaten om hvilke tiltak som er iverksatt for å kvalitetssikre etatens rutiner på området. Ombudsmannen er foreløpig ikke informert om hva som videre har skjedd.

2.4.4 Tilsynsråd for politiarrestene

Det er ikke etablert noen uavhengig tilsynsordning for politiarrestene. Dette ble påpekt av ombudsmannen første gang i tilknytning til ombudsmannens undersøkelse av forholdene i politiarrestene i Oslo og Bergen i 1996-1997. Justisdepartementet svarte den gang at det ikke så "nødvendigheten av" å etablere en særskilt tilsynsordning for politiarrestene. Ombudsmannen tok forbehold om at han på et senere tidspunkt ville komme tilbake til spørsmålet om å innføre en permanent tilsynsordning for politiarrestene.

Det er ombudsmannens oppfatning at det er viktig at de som er berøvet friheten i lukkede institusjoner, har en uavhengig instans de kan henvende seg til i fortrolighet. En slik ordning vil være et ledd i å styrke deres rettssikkerhet og vil også kunne bidra til å opprettholde folks tillit til offentlige myndigheter ved at de ser at den virksomhet som myndighetene driver, undergis en uavhengig kontroll. Ombudsmannsinstitusjonen vil ikke alene kunne fylle en slik funksjon. Det løpende tilsyn må utøves lokalt. Ombudsmannen tok i 2001 opp igjen med Justisdepartementet spørsmålet om opprettelse av en tilsynsordning.

Departementet fremholdt i svarbrevet:

"Justisdepartementet har merket seg Sivilombudsmannens anmodning om at man vurderer opprettelse av en fast og uavhengig tilsynsordning med arrestene. Justisdepartementet vil arbeide videre med dette spørsmålet, og blant annet se det i sammenheng med spørsmålet om opprettelsen av en fast politikommisjon.

Det vil imidlertid ta noe tid før vi kan gi en nærmere redegjørelse for departementets konklusjoner. Spørsmålet må drøftes med Politidirektoratet og Riksadvokatembetet og de ansattes organisasjoner må involveres i arbeidet. Hvorvidt det kan være aktuelt at tilsynsrådet for fengslene også skal føre tilsyn med politiets arrestere, må i tillegg drøftes med Kriminalomsorgsavdelingen."

Departementet har senere informert ombudsmannen om at Politidirektoratet er tilskrevet og er blitt bedt om å gi sin vurdering og anbefaling når det gjelder tilsyn med politiarrester. I en pressemelding i februar 2002 opplyste direktoratet at det nå er nedsatt en arbeidsgruppe som bl.a. skal se på dette spørsmålet. Meldingen ble sendt ut etter at et dødsfall i politiarresten i Hamar var omtalt i presse og kringkasting. I pressemeldingen opplyste direktoratet også at en ønsket å innføre callinganlegg i alle landets arrestere, og elektronisk overvåking av arrestantene i landets 27 sentralarrestere.

2.4.5 Opprettelse av lokalarkiv (siloordning) i forvaltningsorganer med stor sakstilgang

På bakgrunn av enkeltklager ble ombudsmannen i meldingsåret gjort oppmerksom på at det i Utlendingsdirektoratet og Skattedirektoratet var etablert såkalte lokalarkiv (siloordning). Ordningene innebar at saker ikke ble fordelt til saksbehandler da sakene kom inn, men først da de lå for tur til behandling.

Slike ordninger innebærer et avvik fra de ordinære saksbehandlingsrutinene i forvaltningen, og rettslig sett er de ikke uproblematisk. Til vanlig vil kravene til forsvarlig saksbehandling, best kunne ivaretas dersom den enkelte sak umiddelbart fordeles til en saksbehandler som står ansvarlig for å følge saken opp. Det må antas å styrke folks tillit til forvaltningen at de har en ansvarlig person som de kan henvende seg til med spørsmål og opplysninger, og som de vet senere skal tilrettelegge den avgjørelsen som skal fattes. Unntaksvis kan det likevel være nødvendig å etablere særordninger.

Bakgrunnen for særordningene i Utlendingsdirektoratet og Skattedirektoratet var stor sakstilgang og med det økt behov for å ha oversikt over saksmengden. Det hadde vist seg å være vanskelig å beholde oversikten når sakene ble fordelt til ulike saksbehandlere med hver sin portefølje, samtidig som saksmengden til den enkelte saksbehandler var for stor til å håndteres på en forsvarlig måte. Ikke minst ønsket om å sikre at sakene ble behandlet i rekkefølge etter innkomstdato lå til grunn for de etablerte ordningene. Det ble oppnådd større fleksibilitet i saksavviklingen, og en mer effektiv utnyttelse av saksbehandlerkapasiteten.

Terskelen for å etablere slike avvikende ordninger bør være høy. Det må foretas en streng og konkret vurdering av om ordningen kan aksepteres i det enkelte til-

felle. På bakgrunn av en slik konkret vurdering fant ombudsmannen at den praksisen som var etablert i Skattedirektoratet, kunne aksepteres. Han fant imidlertid at ordningen som var etablert i Utlendingsdirektoratet vanskelig kunne forsvares ut fra de krav som forvaltningsloven stiller. Blant annet vurderte han den enkeltes behov for å ha en saksbehandler å henvende seg til som særlig viktig innenfor de sakstypene som ordningen i UDI omfattet.

2.5 Påviste mangler ved lover, forskrifter, praksis mv.

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 som direktorat, fylkeskommune og kommune. En del slike saker er fremhevet i kapittel III i årsmeldingen.

Sivilombudsmannen har i brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen av 29. april 2002 gjort oppmerksom på en inkurie i årsmeldingen. Brevet fra ombudsmannen følger som vedlegg til denne innstillingen.

3. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Reidun Gravdahl, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle og fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, vil fremheve at en av Stortingets viktigste oppgaver er å kontrollere om regjeringen og forvaltningen etterlever de vedtak som er fattet av Stortinget. Sivilombudsmannens rolle som Stortingets forlengede arm og praktisk utøver for deler av denne kontrollen, er av avgjørende betydning. Komiteen er av den oppfatning at den uhildede behandlingen av enkeltsaker ved ombudets kontor, ikke kan erstattes av rapportering fra forvaltningsorganene selv. Det er med dette utgangspunkt komiteen videre gjør sine anmerkninger til Sivilombudsmannens årsmelding for 2001.

Komiteen ser positivt på Sivilombudsmannens planer om mer delegert avgjørelsesmyndighet til kontorsjefene og annen intern omorganisering ved virksomheten, dersom dette kan gjøre saksbehandlingen ved kontoret mer effektiv. Komiteen forutsetter at kvaliteten på saksbehandlingen ikke blir skadelidende.

Komiteen ser positivt på innføringen av dokumentoffentlighet ved ombudsmannens kontor, og registrerer at dette øyensynlig har gått forholdsvis smertefritt.

Komiteen er kjent med problemstillingene rundt at enkeltsaker som blir undersøkt i kontroll- og konstitusjonskomiteen også blir behandlet ved ombudsmannens kontor. Komiteen understreker betydningen av

at den videre saksbehandlingen ved slike overlappende saker av hensyn til klager avklares så tidlig som mulig. Videre er det viktig at vedkommende som henvender seg med sin enkeltsak til ombudsmannen eller kontroll- og konstitusjonskomiteen informeres om at samme problemstilling vanskelig lar seg behandle både hos ombudsmannen og kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Komiteen konstaterer at spørsmålet om innsyn i forvaltningens interne dokumenter fortsatt er uavklart, jf. to saker der Bergens Tidende ba om innsyn, ombudsmannssak nr. 2000-1512 og nr. 2001-2023. Komiteen finner ikke at de fremlagte opplysningene fra de aktuelle departementene godt nok begrunner å nekte ombudsmannen innsyn etter ombudsmannsloven § 7. Komiteen slutter seg her til de vurderingene ombudsmannen synliggjør i årsrapporten kap. I pkt. 3.2 side 19 første kolonne, som i korthet går ut på at Justisdepartementets tolkning av ombudsmannsloven § 7 vanskelig korresponderer med ombudsmannens mandat. Komiteen er av den oppfatning at problemstillingen nå bør avklares i tilfelle nye lignende saker. Komiteen ber derfor ombudsmannen komme med en vurdering av om en regelendring kan løse spørsmålet knyttet til innsynsrett, og i tilfelle komme med et konkret forslag til en slik endring.

Ombudsmannen reiser i årsmeldingen også spørsmål om hvilken rolle han skal ha etter omleggingen av bilighetserstatningsordningen. Han drøfter også om ombudsmannens forhold til menneskerettighetene bør presiseres i lov eller instruks. Komiteen vil be ombudsmannen komme med konkrete forslag til hvordan disse to problemstillingene kan løses.

Komiteen viser til uklarheten omkring sivilombudsmannens virksomhet i forhold til Trygderetten. Komiteen er enig i at det vil ha uheldige konsekvenser dersom ombudsmannens kritikk av forhold ved saksbehandlingen i Trygderetten ikke blir ryddet opp i ved landets fylkestyngdekontorer. Komiteen er enig i at dersom ikke situasjonen bedres, er det mye som taler for at en må gå tilbake til den tidligere ordningen da ombudsmannen kun forholdt seg til Trygderetten i denne typen saker. Komiteen deler ombudsmannens forståelse av at Trygderettens virksomhet i sin helhet faller inn under ombudsmannens virkeområde, til tross for Trygderettens domstollignende preg. Komiteen ber sivilombudsmannen utrede de aktuelle problemstillingene i dette spørsmålet, slik at det på en egnet måte kan finne sin avklaring.

Komiteen viser til at ombudsmannen i sin årsmelding presiserer at saksbehandlingen etter straffeprosessloven og regelverket for øvrig i saker hvor tiltale ikke blir reist, kan vurderes av ombudsmannen og at han også unntaksvis kan vurdere beslutninger knyttet

til etterforskningen av en straffesak og konkrete etterforskningskritt. Komiteen understreker betydningen av at sivilombudsmannen gjør dette og at ombudsmannens skepsis til å gå inn i de materielle spørsmål ikke trekkes for langt i forhold til vurderingen av om påtalemyndigheten overholder de prosessuelle rettssikkerhetsgarantiene som gjelder under en etterforskning. Disse er av stor betydning for den det gjelder.

Komiteen vurderer det som riktig at ombudsmannen anbefaler bruk av rettsapparatet i saker der forvaltningen opprettholder en praksis ombudsmannen selv mener er rettsstridig. Komiteen vil påpeke at slike saker vil falle inn under reglene om fri rettshjelp, jf. rettshjelpsloven § 19 nr. 3. Komiteen slutter seg til ombudsmannens vurdering av at forvaltningen i prinsipielle saker i utgangspunktet ikke bør påberope seg foreldelsesfrister dersom ombudsmannen anbefaler bruk av søksmål. Komiteen forutsetter at saksomkostninger overfor motparten, dvs. forvaltningen, ikke tilfaller den som har reist sak. Dette kan enten gjøres ved at rettshjelpsloven § 24 tredje ledd kommer til anvendelse, eller ved at forvaltningsorganet det blir reist sak mot på forhånd tilkjenner at organet ikke vil legge ned påstand om å bli tilkjent saksomkostningene.

Komiteen viser til at ombudsmannens årsrapport igjen dokumenterer at mange forvaltningsorganer har svært lang saksbehandlingstid, og at slike organer ofte ikke engang orienterer under veis om at saksbehandlingen vil bli forsinket. Komiteen fremhever at varslingsplikten generelt er pålagt forvaltningen etter forvaltningsloven § 11, som igjen har sitt utspring i reglene om god forvaltningsskikk. Selv om det for den enkelte innbygger med en sak i forvaltningen først og fremst er viktig med kort saksbehandlingstid, vil mye irritasjon og følgende mistillit overfor forvaltningen kunne avhjelpest dersom vedkommende får begrunnet informasjon om forsinkelsene underveis.

Komiteen er fornøyd med at ombudsmannens generelle engasjement i kritikkverdige forhold i politiarrestene trolig har vært medvirkende til at dette problemet nå vurderes i Politidirektoratet og av Stortinget i forbindelse med et Dokument 8-forslag.

4. KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

Dokument nr. 4 (2001-2002) - melding for året 2001 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen) - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 7. juni 2002

Ågot Valle
leder og ordfører

Kjell Engebretsen
Sekretær

Vedlegg 1

Brev fra Justis- og politidepartementet v/justisminister Hanne Harlem til Sivilombudsmannen, datert 1. oktober 2001

1. Avslag på begjæring om dokumentinnsyn - klage fra Bergens tidende

Vi viser til Sivilombudsmannens uttalelse 26. juli 2001, og vil meddele at journalist Vidar Ystad nå har fått innsyn i de angjeldende dokumentene slik de ble forelagt for Sivilombudsmannen.

Justisdepartementet ønsker imidlertid å komme med enkelte merknader av mer generell og prinsipiell karakter.

1. Som nevnt i departementets brev 3. mai 2001 er Lovavdelingens tolkningsuttalelser som hovedregel offentlige. Når tolkningsuttalelsen avgis til et annet departement, til bruk for dettes interne saksforberedelse, faller innsynsspørsmålet imidlertid under unntaksregelen i offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c. Lovavdelingen har for sin del normalt ikke noe imot å praktisere meroffentlighet, og ofte vil det andre departementet være innstilt på meroffentlighet. Lovavdelingens vurdering kan likevel i enkelte tilfeller være at det foreligger et reelt og saklig behov for å unnta dokumentet fra offentlighet. Og dersom det andre departementet motsetter seg at det utvises meroffentlighet, har det vært lang og fast praksis i Lovavdelingen for å respektere dette, slik at det ikke utvises meroffentlighet. Denne praktiseringen av offentlighetsloven er nødvendig for at Lovavdelingen skal kunne opprettholde sin rolle som juridisk rådgiver for andre departementer, også i saker som er politisk sensitive. Skiftende regjeringer har vært kjent med denne praksis. Det er grunn til å påpeke at når en tolkningsuttalelse fra Lovavdelingen blir unntatt fra offentlighet, vil dette som regel være i saker med utpreget politisk karakter, hvor uttalelsen skal ligge til grunn for en forestående regjerings- eller statsrådsbehandling, hvor det for øvrig skal treffes en politisk sensitiv avgjørelse, eller, som i dette tilfellet, når det dreier seg om juridisk rådgivning i forbindelse med en konkret tvistesak.

Justisdepartementet kan ikke se at en slik praksis er i strid med forutsetningene som ligger bak offentlighetsloven § 2 tredje ledd, og heller ikke at departementets skjønnsutøvelse er klart urimelig eller klart strider mot god forvaltningspraksis.

Det er riktig nok flere ganger påpekt i Stortinget at forvaltningen bør utvise meroffentlighet i større grad, også når det gjelder korrespondanse mellom departe-

mentene, jf. for eksempel Innst. S. nr. 21 (1998-99) s. 10 annen spalte hvor Justiskomiteen uttaler:

"Komiteen er av den oppfatning at det i større grad kan gis innsyn i saker/korrespondanse mellom departementene ..."

Samtidig går det fram at visse dokumenter fortsatt bør unntas fra offentlighet. Vi viser i denne forbindelse til Innst. S. nr. 21 (1998-99) s. 10 annen spalte hvor en enstemmig justiskomitee uttaler:

"Komiteen støtter Regjeringen i at saker som vil kunne ut i statsrådsbehandling eller behandling i regjeringskonferanse, eller hvor den enkelte statsråd treffer avgjørelse etter politiske overlegninger med ett eller flere av de øvrige regjeringsmedlemmer, kan unntas fra offentlighet. Komiteen ser det som en selvfølge at Regjeringen bør kunne ha mulighet til å foreta fortrolige politiske vurderinger uten at offentligheten får kjennskap til det. Noe annet ville umuliggjøre en regjeringens arbeidssituasjon.

Komiteen mener at foreløpige antakelser og rettslige vurderinger fremdeles bør unntas fra innsyn. Komiteen ser det som nødvendig at forvaltningen gis mulighet til å foreta fortløpende vurderinger av en sak som er til behandling uten at det gis offentlig innsyn i dette arbeidet." (vår uth.)

Når det gjelder juridisk rådgivning i forbindelse med en konkret tvist, viser vi til uttalelsene i St.meld. nr. 32 (1997-98) s. 59 som det er henvist til i vårt brev av 3. mai 2001. Justiskomiteen hadde ikke merknader til regjeringens uttalelser.

2. I brev 28. desember 2000 konstaterer Sivilombudsmannen at forvaltningen kan ha et reelt og saklig behov for å unnlate å oversende dokumenter til Sivilombudsmannen, og at et slikt behov forelå i denne saken. Dokumentene gjaldt som kjent korrespondanse mellom Justisdepartementet og Utenriksdepartementet om en klage som var til behandling hos Sivilombudsmannen. I brev 23. mars 2001 opprettholder Sivilombudsmannen dette standpunktet. I sin avsluttende uttalelse snur imidlertid Sivilombudsmannen i dette spørsmålet, uten at det gis noen begrunnelse for dette ut over det generelle om hva saken nå har vist. Justisdepartementet må for sin del fastholde det synspunkt at forvaltningen kan ha behov for å kunne ha en intern dialog om hvordan en sak for Sivilombudsmannen skal behandles, uten at dette blir kjent for Sivilombudsmannen.

Vedlegg 2**Brev fra Justis- og politidepartementet til Sivilombudsmannen, datert 2. januar 2002****Krav om dokumentinnsyn -
klage fra Bergens tidende**

Jeg viser til brev 25. oktober 2001, hvor ombudsmannen ber om å få oversendt notat fra rettsavdelingen i Utenriksdepartementet 27. juli 2000 (vedlagt brev datert 2. august 2000 fra Utenriksdepartementet til Justisdepartementet) og Justisdepartementets svar 1. september 2000.

Sivilombudsmannen har også tidligere behandlet en klage fra Bergens Tidende om avslag på innsyn i de samme dokumentene. I den forbindelse ble dokumentene oversendt Sivilombudsmannen i sladdet form, og Sivilombudsmannen fant å kunne avgjøre klagen på det grunnlag. I forbindelse med den avsluttende uttalelsen 26. juli 2001 uttalte imidlertid Sivilombudsman-

nen at han burde ha krevet dokumentene framlagt i sin helhet, og ba departementet merke seg dette synspunktet for senere tilfeller.

Ved brev 1. oktober 2001 sendte daværende justisminister Hanne Harlem brev til Sivilombudsmannen, hvor hun ga uttrykk for enkelte prinsipielle synspunkter på de spørsmål saken reiste. Jeg er enig i tidligere justisminister Hanne Harlems synspunkter, både når det gjelder spørsmålet om å utvise meroffentlighet i Lovavdelingens uttalelser, og i spørsmålet om forvaltningens behov for å kunne ha en intern dialog om hvordan en sak for Sivilombudsmannen skal behandles, uten at dette blir kjent for Sivilombudsmannen. Jeg ønsker derfor ikke å oversende de aktuelle dokumentene til Sivilombudsmannen i usladdet form.

Vedlegg 3**Brev fra Sivilombudsmannen til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 29. april 2002****Ombudsmannens årsmelding for 2001,
dokument nr. 4 (2001-2002) - korrigerings**

I min årsmelding for 2001, overlevert Stortinget 22. mars 2002, er ved en inkurie klageorganet i saken

om spesialundervisning angitt å være statens utdanningskontor i Møre og Romsdal (sak nr. 28 (sak 2001.0004) på side 146-149). Det korrekte skal være Statens utdanningskontor i Nord-Trøndelag.

Vedlegg 4**Brev fra Justis- og politidepartementet til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 22. april 2002****Vedrørende Sivilombudsmannens innsyn i forvaltningens interne dokumenter**

Jeg viser til brev 18. april 2002.

1. Innledningsvis vil jeg presisere at jeg fullt ut anerkjenner prinsippet om at Sivilombudsmannen har rett til å gjøre seg kjent med forvaltningens interne dokumenter, også interne arbeidsdokumenter. Det har riktig nok tidligere vært reist spørsmål om bestemmelsen må tolkes innskrenkende slik at retten ikke omfattet organinterne dokumenter, men jeg anser det som sikker rett at det ikke lenger er grunnlag for å tolke bestemmelsen slik.

Når det, som i den konkrete saken, er klaget til ombudsmannen over avslag på dokumentinnsyn etter offentlighetsloven, er følgelig det klare utgangspunkt at ombudsmannen har rett til å gjøre seg kjent med det dokument som klagen gjelder i medhold av ombudsmannsloven § 7. Selv om det skulle gjelde taushetsplikt for dokumentet etter forvaltningsloven § 13, følger det av samme lov § 13 b nr. 2 og 4 at taushetsplikten etter forvaltningsloven ikke begrenser ombudsmannens innsynsrett. Justisdepartementet legger

videre til grunn at forvaltningsorganet, for å få en hensiktsmessig behandling av ombudsmannsklagen, vil oversende det påklagede dokument til ombudsmannen uten videre, og at ombudsmannen rutinemessig vil be om utlån av dokumentet. Spørsmålet er om det kan tenkes unntak fra dette.

Det synes å være alminnelig akseptert at Sivilombudsmannen ikke gjøres kjent med regjeringens notater (r-notater). Spørsmålet er om det også i andre tilfeller kan være legitimt å tolke ombudsmannsloven § 7 innskrenkende, er etter det jeg kjenner til ikke tidligere vurdert.

2. Ombudsmannens anmodning i den aktuelle sak dreier seg om dokumenter som gjelder forvaltningens vurdering av forholdet til ombudsmannen, herunder omfanget av utleveringsplikten overfor ombudsmannen. Klageren, en journalist, krevde innsyn i dokumentene etter offentlighetsloven og klaget departementets avslag på dette innsynskravet inn for ombudsmannen. Man kan også tenke seg et tilfelle der det kreves innsyn i dokumenter utarbeidet internt i forvaltningen om for-

holdet til ombudsmannen mer generelt, f.eks. om erfaringen med klagesaker for ombudsmannen gir grunn til å ta opp visse spørsmål med ombudsmannen.

I virkeligheten står man her overfor en situasjon som mer generelt gjelder forholdet mellom en kontrollinstans - i dette tilfellet ombudsmannen - og den instans som skal kontrolleres. Det synes ikke urimelig at den instans som skal kontrolleres, må ha mulighet for interne overveielser av forholdet til kontrollinstansen uten at denne skal ha rett til å gjøre seg kjent med dem. Hvorvidt f.eks. et spørsmål skal tas opp med kontrollinstansen, må den kontrollerte instans selv kunne vurdere, og om den avstår fra å gjøre det, bør ikke kontrollinstansen ha rett til å gjøre seg kjent med det initiativ som har vært overveid, og de vurderinger som har fått den kontrollerte instans til å avstå fra det.

3. De synspunkter som er nevnt ovenfor, og som kan tale for en viss innskrenkende tolking av ombudsmannsloven § 7, krysses av ombudsmannens behov for å ha tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til en klage. Ved klage over avslått dokumentinnsyn etter offentlighetsloven vil tilgang til det dokumentet avslaget gjelder, ofte være en forutsetning for å kunne vurdere klagen. Dette trenger likevel ikke være tilfellet når spørsmålet om dokumentinnsyn ikke avhenger av konkret kunnskap om dokumentets innhold.

I dette konkrete tilfellet er det ingen uenighet om at departementene hadde adgang til å unnta dokumentene fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c. Det er dermed ikke tvil om departementenes avslag på journalistens (klagerens) innsynsbegjæring i de aktuelle dokumentene var lovlige. Spørsmålet ombudsmannen skulle vurdere var om forvaltningens skjønnsutøvelse i meroffentlighetsspørsmålet var klart urimelig eller klart i strid med god forvaltningspraksis, jf. ombudsmannsloven § 10. Etter mitt syn vil det sjelden eller aldri være klart urimelig eller klart i strid med god forvaltningsskikk ikke å utvise meroffentlighet i denne type dokumenter, jf. begrunnelsen ovenfor under pkt. 2. Hensynene som det er redegjort for under pkt. 2, vil veie enda tyngre ved innsyn etter offentlighetsloven. Sivilombudsmannens behov for å gjøre seg kjent med dokumentenes konkrete innhold synes derfor begrenset, og forvaltningens behov for å kunne ha en intern dialog om hvordan en sak for Sivilombudsmannen skal behandles uten at dette blir kjent for ham, bør dermed anerkjennes.

Til orientering vedlegger jeg kopi av brev til Sivilombudsmannen 1. oktober 2001 fra daværende justisminister Harlem, hvor dette spørsmålet er omtalt i brevets pkt. 2, og mitt brev til Sivilombudsmannen 2. februar 2002.

Vedlegg 5

Brev fra Sosialdepartementet v/sosialministeren til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 23. mai 2002

Sivilombudsmannens årsmelding for 2001 - Fylkestrygdekontorenes oppfølging av ombudsmannens uttalelser

Jeg viser til brev 15. mai 2002 fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomitee.

En stor andel av Trygderettens kjennelser treffes uten skriftlig begrunnelse. Hjemmelen for dette er trygderettsloven § 21 tredje ledd. Når en slik sak bringes inn for Sivilombudsmannen, har ombudsmannen valgt å ta saken opp med det fylkestrygdekontor som har truffet vedtaket som ble anket inn for Trygderetten. I årsmeldingen for 2001 gir ombudsmannen uttrykk for at fylkestrygdekontorene ikke alltid følger opp ombudsmannens henstillinger.

Dette har også tidligere vært et problem. Rikstrygdeverket sendte på denne bakgrunn ut et brev 2. februar 2000 til fylkestrygdekontorene og andre berørte instanser der det ble redegjort for hvordan henvendelser fra Sivilombudsmannen skulle behandles. Så vidt forstås, hadde ombudsmannen ingen bemerkninger til innholdet i brevet.

Etter dette er spørsmålet ikke reist fra Sivilombudsmannens side i forhold til Rikstrygdeverket eller Sosialdepartementet, og det er ikke truffet nye tiltak på

området. Jeg har imidlertid vært i kontakt med Rikstrygdeverket, som opplyser at man umiddelbart vil be om en oversikt fra fylkestrygdekontorene over saker i forhold til ombudsmannen. Det vil videre bli innført en ny rutine der Rikstrygdeverket får kopi av all korrespondanse mellom fylkestrygdekontorene og Sivilombudsmannen, i tillegg til at retningslinjene for behandling av ombudsmannssaker i Rikstrygdeverkets brev 2. februar 2000 vil bli innskjerpet.

Jeg merket meg at Sivilombudsmannen vurderer å forholde seg utelukkende til Trygderetten i de aktuelle sakene. Dette vil fjerne et av de problemene som knytter seg til fylkestrygdekontorenes behandling av ombudsmannens henvendelser i saker som er avgjort i Trygderetten. Fylkestrygdekontorene kommer i dag i en vanskelig mellomstilling, i det revurdering av saker på bakgrunn av henvendelser fra ombudsmannen innebærer en revurdering av Trygderettens avgjørelse. Denne avgjørelsen er som kjent i prinsippet endelig, med mindre saken bringes inn for domstolene. Den nevnte mellomstillingen kan være en stor del av årsaken til de forhold som ombudsmannen påpeker i årsmeldingen.