



# Innst. S. nr. 59

(2003-2004)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 4 (2002-2003)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 2002 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen)**

Til Stortinget

#### **1. INNLEDNING**

Sivilombudsmannen har i mars 2003 avgitt årsmelding til Stortinget om virksomheten for år 2002. 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 blir det redegjort for noen forvaltningsmessige spørsmål av generell 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 mv. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen med statistikk er gitt i kapittel IV, og i kapittel V er det gitt tilleggsopplysninger i saker som har vært referert i tidligere årsmeldinger. Kapittel VI inneholder referat av 77 saker av alminnelig interesse fra meldingsåret.

#### **2. SAMMENDRAG**

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

###### **2.1.1 Personal- og kontorforhold**

Pr. 31. desember 2002 hadde kontoret 37 stillinger, hvorav fem kontorsjefer, en assisterende kontorsjef og en administrasjonssjef. Kontoret hadde videre 20 juridiske saksbehandlerstillinger og ni stillinger knyttet til administrasjonen. IT-støtte leies inn på timebasis.

Den assisterende kontorsjefen er gitt delvis tjenestefri for å arbeide som sekretær for Stortingets utvalg for EOS-tjenestene. I tillegg bistår utvalget med ytterligere en 20 pst. sekretærfunksjon hvor en rådgiver gis tilsvarende tjenestefri fra Sivilombudsmannens kontor.

Ifølge budsjettet for 2003 er det fra 1. januar 2003 opprettet en ny juridisk saksbehandlerstilling som er under besettelse og en administrativ stilling som skal styrke arkiv-, informasjons- og bibliotekjentene. Kontoret arbeider med innføring av et nytt arkivsystem og det var allerede høsten 2002 nødvendig å styrke arkivtjenesten.

Etter omorganiseringen 1. oktober 2002 har kontoret fire fagavdelinger. Hver avdeling ledes av en kontorsjef. I tillegg er det en kontorsjef som bistår ombudsmannen med klagesaker og mer generelle saker, foruten å ha ansvar for flere spesialområder. I hver avdeling er det utpekt en nestleder. Den daglige ledelsen av kontorets økonomi- og personalforvaltning er lagt til en administrasjonssjef, som er en nyopprettet stilling fra 1. april 2002.

##### **2.2 Generelt om institusjonens arbeid og klagebehandling**

###### **2.2.1 Arbeidsåret 2002**

I 2002 mottok Sivilombudsmannen 2 146 klager på forvaltningen, 63 færre enn i 2001. I tillegg tok ombudsmannen opp 12 saker etter eget initiativ. Ved årets slutt var saksbeholdningen på 448 saker, en reduksjon på 59 saker sammenlignet med saksbeholdningen ved utgangen av 2001. 2 217 saker ble avsluttet (ferdigbehandlet) i 2002, mot 2 214 saker i 2001. Av disse ble 1 047 saker avvist og 1 170 realitetsbehandlet. Det ble gitt uttrykk for kritikk i 183 av de realitetsbehandlede sakene.

I meldingsåret ble det avsluttet to systematiske undersøkelser. Den ene gjaldt praktiseringen av forvaltningsloven i Reindriftsforvaltningen, den andre

gjaldt saksbehandlingen i Molde kommune i forbindelse med tildeling av ressurser til spesialundervisning.

De systematiske undersøkelsene er ressurskrevende. Derfor ble det på grunn av arbeidet med omorganiseringen av fagenhetene ved kontoret ikke satt i gang noen nye systematiske undersøkelser i 2002. I 2003 er det planlagt å starte opp en ny systematisk undersøkelse av forvaltningens anvendelse av offentlighetsloven.

Også i 2002 ble flere forvaltningsinstitusjoner besøkt. For det første er det viktig å orientere forvaltningen om ombudsmannens oppgaver og arbeid og de undersøkelser som gjennomføres. Det er også viktig å gjøre forvaltningen kjent med hvilke forventninger ombudsmannen har til forvaltningens oppfølging av ombudsmannens konklusjoner og anbefalinger.

### 2.2.2 Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann

Det er stadig viktig å minne om at Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann og at undersøkelsene ombudsmannen foretar skjer etter et generelt mandat fra Stortinget. Ombudsmannen kan derfor ikke betraktes som noe overordnet myndighets- eller forvaltningsorgan eller noe overordnet tilsynsorgan for forvaltningen. Ombudsmannen skal kunne være et personlig korrektiv til den upersonlige forvaltningen, og det er derfor viktig at institusjonens størrelse og saksbehandlingen innrettes deretter. En konsekvens av dette er at ombudsmannen i utgangspunktet må begrense seg til å undersøke saker etter publikumsklager og når det ellers foreligger spesielle grunner for å sette i verk undersøkelser. Noe generelt tilsynsansvar for den offentlige forvaltningen har det aldri vært meningen at Sivilombudsmannen skal ha.

I forvaltningen har borgerne gjennom forvaltningsloven en alminnelig rett til å få overprøvet vedtaket. Et krav om overprøving fremsettes gjennom "klage". Det samme uttrykket brukes også om å "klage" til Sivilombudsmannen. En ombudsmannsklage gir den enkelte en mulighet til å få undersøkt sin sak hos ombudsmannen.

En klage til overordnet forvaltningsmyndighet gir normalt en rett til å få en sak behandlet på ny i overordnet forvaltningsorgan. 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". I tillegg til at en klage må ligge innenfor ombudsmannens arbeidsområde, at klagefristen på ett år må være overholdt og at alle administrative klageordninger må ha vært prøvet, må ombudsmannen derfor finne at den enkelte klage gir *tilstrekkelig grunn* til behandling. Meningen med å pålegge ombudsmannen en slik "silings"-oppgave, er bl.a. å bidra til at det ikke skapes uberettigede forventninger hos klagerne, at det ikke gripes unødige og ubegrunnede inn i forvaltningens arbeid og at forvaltningen

ikke skal bli unødige belastet. Det er forutsetningen at forvaltningen skal prioritere henvendelser fra ombudsmannen, og slike henvendelser kan derfor få betydning for forvaltningens muligheter for å behandle andre saker.

Ombudsmannen må derfor 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. Med et så omfattende geografisk og saklig arbeidsområde, og med et så stort antall aktuelle og potensielle klager, må ombudsmannen også gis en skjønnsmessig adgang til selv å bestemme om og i hvilken utstrekning klager gir grunn til behandling.

### 2.2.3 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 tjenstemenns handlemåte i konkrete saker. Av de 2 217 klagen som ble ferdigbehandlet i 2002, gjaldt 1 609 klager først og fremst forvaltningens avgjørelse, mens 608 klager dreide seg utelukkende om forvaltningens saksbehandling eller saksbehandlingstid.

Som det også har blitt gitt uttrykk for i de tre foregående årsmeldingene, 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 borgernes behov og interesser, 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 også til at undersøkelsene i klagesakene kan bli både tids- og ressurskrevende.

Ombudsmannen skal 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 på. Den foreløpige undersøkelsen gir - tross sin begrensede rekkevidde - innsyn i og kontroll med hva forvaltningen har gjort. For det annet er den foreløpige undersøkelsen viktig for å kunne priori-

tere 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. Forvaltningen vil ofte måtte sette i verk undersøkelser, både av faktiske og rettslige spørsmål.

Det er derfor viktig å unngå at det blir iverksatt nærmere undersøkelser der det ikke er tilstrekkelig grunn til det. Det kan være forskjellige grunner til at en sak ikke forelegges skriftlig for forvaltningen. I 561 av de 2 217 sakene som ble avsluttet i 2002 ble det gjort undersøkelser på basis av klagebrevet og saksdokumentene. Disse begrensede undersøkelsene viste at klagen ikke kunne føre frem. Når det etter en slik foreløpig undersøkelse viser seg at en klage ikke kan føre frem, er det normalt heller ikke grunn til å forelegge saken for forvaltningen. I 228 saker var skriftlig foreleggelse unødvendig, fordi saken ble ordnet på grunnlag av en telefonhenvendelse til forvaltningen. Dette gjaldt først og fremst klager på manglende svar og sen saksbehandling i forvaltningen.

#### **2.2.4 Omorganiseringen av ombudsmannens kontor**

Inntil 1. oktober 2002 var kontoret inndelt i seks fagenheter og en sekretariatsenhet. Hver enkelt fagenhet arbeidet imidlertid med hele ombudsmannens arbeidsområde. Kontoret var med andre ord ikke spesialisert. I årsmeldingen for 2001 ble det opplyst om at ombudsmannen planla å endre måten klagebehandlingen var organisert på. Siktemålet var å fordele ombudsmannens arbeidsområde mellom institusjonens fagenheter på en slik måte at den enkelte fagenhet ble spesialisert.

Arbeidet med denne omorganiseringen startet opp i april 2002 og omorganiseringen ble gjennomført per 1. oktober 2002. Etter omorganiseringen har Sivilombudsmannens kontor fire fagavdelinger. Hver fagavdeling ledes av en kontorsjef. I tillegg er det en kontorsjef som spesielt har ansvaret for klagesaker knyttet til offentlighetsloven, rettslige spørsmål av internasjonal karakter, ombudsmannens øvrige internasjonale virksomhet og ombudsmannens årsmelding. I tillegg bistår denne kontorsjefen med den løpende klagesaksbehandlingen etter behov.

Spesialiseringen i fagavdelingene legger et godt grunnlag for å skape og videreutvikle institusjonens faglige kompetanse. Raskere saksbehandlingstid har også vært ett av målene med omorganiseringen. Det er også grunn til å forvente at spesialiseringen vil gjøre det lettere for institusjonen raskere å bli oppmerksom på aktuelle problemstillinger eller problemområder i forvaltningen som det kan være grunn til at ombudsmannen undersøker nærmere på eget initiativ.

#### **2.2.5 Fullmakt til ombudsmannens medarbeidere til å avslutte saker**

Ombudsmannen skal etter ombudsmannsloven § 10 første ledd "uttale sin mening om forhold som går inn

under hans arbeidsområde". Dette er presisert nærmere i ombudsmannsinstruksens § 9 første ledd, som lyder:

"Ombudsmannen skal personlig ta standpunkt i alle saker som kommer inn etter klage eller som han tar opp av eget tiltak. Han kan likevel bemyndige kontorsjefen til å avslutte saker som åpenbart må avvises."

Det er et særtrekk ved ombudsmannsordningen at ombudsmannen personlig deltar aktivt i arbeidet med alle de klager som kommer inn. I samsvar med instruksens er det likevel akseptert en arbeidsordning som åpner for at også kontorsjefene kan avslutte visse saker.

Alle andre saker, enten de har blitt avvist etter den skjønsmessige bestemmelsen i ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd eller har blitt undergitt realitetsbehandling, har tidligere blitt avsluttet av ombudsmannen, etter at han personlig har gjennomgått saken.

I årsmeldingen for 2001 ble det redegjort for at kontorsjefene, som ledd i effektiviseringen av saksbehandlingen ved kontoret, fra 1. februar 2002, skulle få noe utvidet fullmakt til å avslutte saker. Kontorsjefene ble da gitt fullmakt til å avslutte saker hvor det etter en foreløpig undersøkelse av klagen og saksdokumentene fremstår som *klart* at klagen ikke vil kunne føre fram for klagerens vedkommende. Ordningen ble nærmere omtalt i årsmeldingen.

I Innst. S. nr. 229 (2001-2002) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen:

"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."

Omorganiseringen av institusjonen som ble slutført 1. oktober 2002, har lagt forholdene bedre til rette for at ombudsmannen kan gi fullmakt også til andre medarbeidere enn kontorsjefene.

Etter dagens instruks er det bare kontorsjefene som kan gis fullmakt til å avslutte saker. For at også andre medarbeidere skal kunne avslutte saker, kreves det en endring av instruksens § 9 første ledd annet punktum.

I brev til Stortinget 21. februar 2003 har ombudsmannen fremmet forslag om endringer i ombudsmannsinstruksens § 9 første ledd slik at ombudsmannen selv kan bestemme arbeidsordningen ved institusjonen, herunder arbeidsfordelingen mellom medarbeiderne.

#### **2.2.6 Dokumentoffentlighet ved ombudsmannsinstitusjonen**

Som nevnt i årsmeldingen for 2001, trådte nye regler om dokumentoffentlighet for ombudsmannens saksdokumenter i kraft 1. januar 2001. Reglene fremgår av ombudsmannsloven § 9 og ombudsmannsinstruksens § 11. 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, unn-  
tas offentlighet.

En betydelig del av klagesakene som behandles hos ombudsmannen er av en slik karakter at det er nødvendig å skjerme opplysninger i den offentlige journalen, og i selve dokumentet dersom det kommer en innsyns-  
begjæring, i for eksempel trykkesaker, sosialsaker, bar-  
nevernssaker, ligningssaker og utlendingssaker. I slike tilfeller blendes normalt navnet på klageren og eventuelt andre identifiserende kjennetegn slik at det kan gis innsyn i de øvrige opplysningene i saken.

I løpet av 2002 er det registrert 225 innsynsbegjæringer i ombudsmannens saksdokumenter. Meroffentlighet praktiseres så langt som mulig. Innsyn ble nektet delvis i tre tilfeller. Ingen av innsynsbegjæringene ble fullstendig avslått. Innsynsbegjæringene besvares normalt samme dag eller iallfall i løpet av en til tre dager.

Som nevnt i årsmeldingen for 2001, er hovedinntrykket at innføringen av dokumentoffentlighet ved institusjonen har skjedd uten særlige problemer, selv om ordningen krever en del ressurser. Heller ikke i 2001 er det registrert klager på praktisering av offentlighet ved institusjonen fra brukerne av den offentlige journalen eller fra dem som har begjært innsyn i konkrete saker.

## 2.3 Ombudsmannen og forholdet til Stortinget

### 2.3.1 Ombudsmannens behandling av billighetserstatningssaker

Ombudsmannens behandling av klager på avgjørelser i billighetserstatningssaker ble omtalt i årsmeldingen for 2001.

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. Ombudsmannen reiste på den bakgrunn spørsmål om endringen i ordningen innebar at klager på Billighetserstatningsutvalgets avgjørelser kunne behandles av ombudsmannen. Etter en gjennomgang av omleggingen av ordningen, fremholdt ombudsmannen at mye kunne tale for at ombudsmannen ikke lenger kunne avvise klager over Billighetserstatningsutvalgets avgjørelser. Det ble vist til at selv om det i Innst. S. nr. 4 (1999-2000) var understreket at billighetserstatningsordningen var forankret i Stortingets bevilgningsmyndighet og hadde vært betraktet som Stortingets egen vederlagsordning, hadde Stortinget på den annen side overlatt til et organ oppnevnt av Kongen å treffe avgjørelser med endelig virkning uten ordinær klageadgang til Stortinget. Det kunne på den bakgrunn være grunnlag for å betrakte Billighetserstatningsutvalgets virksomhet som "offentlig forvaltning" i ombudsmannslovens forstand.

I årsmeldingen for 2001 reiste ombudsmannen spørsmålet om dette var en hensiktsmessig ordning og påpekte at spørsmålet burde avklares, eventuelt ved en presisering i ombudsmannsinstruksen.

I forbindelse med behandlingen av årsmeldingen bad kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 229

(2001-2002) om at ombudsmannen kom med et konkret forslag til hvordan denne problemstillingen kunne løses.

I brev til Stortinget 21. februar 2003 har Ombudsmannen tatt dette opp med Stortinget og fremmet forslag om en presisering i ombudsmannsinstruksen om at Sivilombudsmannen ikke skal behandle klager på avgjørelser av Stortingets billighetserstatningsutvalg.

## 2.4 Ombudsmannen og forholdet til forvaltningen

### 2.4.1 Ombudsmannen og menneskerettighetene

Ombudsmannen har ved flere anledninger, første gang i 1991, gitt uttrykk for at vernet om menneskerettighetene hører inn under ombudsmannens arbeidsområde. I forbindelse med behandlingen av årsmeldingen for 1990 fremholdt justiskomiteen at ombudsmannen kunne spille "en nyttig rolle på dette området", jf. Innst. S. nr. 121 (1990-1991).

Når ombudsmannen undersøker klagesaker eller saker som tas opp av eget tiltak, vil en viktig del av grunnlaget for ombudsmannens undersøkelse kunne være å avklare om forvaltningen i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til og fremmet vernet om de internasjonale menneskerettighetene i sin rettsanvendelse og skjønnsutøvelse. Dette er i samsvar med formålet med ombudsmannsordningen; å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger, jf. Grunnloven § 75 1 og ombudsmannsloven § 3. Menneskerettsvernets utgjør en viktig del av individenes rettsbeskyttelse og begrenser forvaltningens myndighet. Beskyttelsen av de internasjonale menneskerettighetene inngår derfor som en viktig del av rettsgrunnlaget for ombudsmannens kontroll med forvaltningen. Dette er særlig klart ved vedtakelsen av lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), som fastsetter at Den europeiske menneskerettskonvensjon, FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller skal gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge, jf. menneskerettsloven § 2. Lovens formål er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett, jf. § 1. Etter lovens § 3 skal bestemmelsene i de konvensjoner og protokoller som er nevnt i lovens § 2 ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning. De menneskerettighetskonvensjonene som gjelder som norsk lov har stor betydning for borgernes rettsstilling på ulike rettsområder.

I forbindelse med behandlingen av årsmeldingen for 2001 bad kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 229 (2002-2003) om at ombudsmannen kom med konkrete forslag til hvordan ombudsmannens forhold til menneskerettighetene kunne løses i lov eller instruks.

I brev til Stortinget 21. februar 2003 har ombudsmannen fremmet forslag om at ombudsmannsloven § 3 endres slik at det gis en tilføyelse om at ombudsmannen også skal bidra til at menneskerettighetene respekteres.

### 2.4.2 *Ombudsmannen og forholdet til ligningsforvaltningen*

#### OMBUDSMANNENS ARBEIDSOMRÅDE

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter etter ombudsmannsloven § 4 med visse angitte unntak hele den offentlige forvaltning. Dette innebærer naturlig nok at saker som gjelder skatt og ligning kan bringes inn for ombudsmannen som klagesak. Klagegrunnene kan knytte seg til saksbehandlingen, for eksempel manglende saksfremdrift, rett til å uttale seg om en endring av opplysninger i selvangivelse eller innsyn i aktuelle dokumenter i saken. Mange klager til ombudsmannen gjelder imidlertid inntektsfastsettelsen (ligningen), typisk at klager har innsigelser mot bestemte inntektsposter eller nektes å få godkjent aktuelle fradrag i inntekten. Ofte er det tale om klager fra lønntakere eller fra firmaer som driver personlig eiet næringsvirksomhet. Ombudsmannens arbeidsområde omfatter likevel også næringsbeskatning av juridiske personer. I hvilken utstrekning ombudsmannen skal gå inn i større saker om næringsbeskatning, vil blant annet avhenge av en vurdering av om det er formålstjenlig med en uforbindtlig uttalelse fra ombudsmannen eller om det er sannsynlig at partene neppe vil slå seg til ro med annet enn en bindende domstolsavgjørelse. Her som ellers er det ombudsmannen som avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd.

#### ETTERFØLGENDE KONTROLL

Prinsippet om at ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende til forvaltningens egen klagebehandling, gjelder også for saker i ligningsforvaltningen. Dette medfører at klager til ombudsmannen i alminnelighet vil bli avvist i første omgang dersom klageretten til overordnet ligningsmyndighet ikke har vært benyttet og saken derfor ikke er sluttbehandlet i ligningsforvaltningen. Typisk krever dette at klageretten til overligningsnemnda ved den ordinære ligningen har vært benyttet, og at overligningsnemnda har tatt stilling til klagen. Det samme vil gjelde der ligningsmyndighetene tar en ligning opp til endring utenom ordinær ligning. Fristen på ett år for å klage til ombudsmannen vil som hovedregel løpe fra overligningsnemndas vedtak er truffet. Det gjelder selv om skattyter på eget initiativ anmoder fylkesskattekontoret som overordnet ligningsmyndighet om å omgjøre klagevedtak fra overligningsnemnda. I forhold til klagefristregelen i ombudsmannsloven er det avgjørende at skattyter etter overligningsnemndas avgjørelse ikke har krav på å få klagen behandlet av overordnet ligningsmyndighet som klagesak.

#### DOMSTOLSBEHANDLING OG SØKSMÅLSFRISTER

Et viktig unntak fra ombudsmannens arbeidsområde gjelder etter ombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav c) "domstolenes virksomhet". Dette innebærer at skattekrav som er avgjort av domstolene, naturlig nok senere ikke kan tas under behandling av ombudsmannen. Unntaksregelen praktiseres også slik at saker og

krav som skal bringes inn for eller er brakt inn for domstolene, avvises fra behandling hos ombudsmannen.

For søksmål til prøving av en ligningsavgjørelse gjelder etter skattebetalingsloven 1952 § 48 en søksmålsfrist på seks måneder både for saker om ordinær ligning og endringssaker. Fristen regnes fra utlegging av skattelisten eller fra melding om vedtak i endringssak ble sendt skattyter. Denne søksmålsfristen kan medføre at skattyter må velge om vedkommende ønsker å klage til ombudsmannen eller bringe saken inn for domstolene. Det er imidlertid ikke noe i veien for at skattyter reiser sak for domstolene etter at en sak er avsluttet her. En hindring kan da likevel være at søksmålsfristen er løpt ut slik at saken må avvises fra domstolsbehandling. Det er vanskelig å se det annerledes enn at skattyter på grunn av søksmålsfristen ofte må treffe et valg mellom ombudsmannsbehandling og domstolsbehandling. På den annen side kan skattyter, om vedkommende agerer rimelig raskt og klager til ombudsmannen kort tid etter ligningsavgjørelsen er klagebehandlet, ofte bibeholde muligheten til senere å reise søksmål. Uten at ombudsmannen gir noen lovnad, vil klagesaken som regel avsluttes her forholdsvis raskt dersom ombudsmannens syn er at saken må avvises som uegnet, eller om klagen på realiteten i saken etter ombudsmannens mening åpenbart ikke kan føre frem. Det vil derfor først og fremst være de sakene der det blir besluttet å undersøke saken nærmere med ligningsmyndighetene, at søksmålsfristen som regel vil utløpe mens saken er til behandling her. Finner ombudsmannen på bakgrunn av undersøkelser at det er begått urett eller feil, vil klageren på denne måten i praksis som regel oppnå det samme resultatet i forhold til ligningsmyndighetene som ved domstolsbehandling. I motsetning til domstolene har ikke ombudsmannen formell myndighet til å oppheve en ligning. Ombudsmannen kan bare uttale sin mening, som Stortinget har forutsatt at ligningsmyndighetene i alminnelighet vil følge. Det gjør de også i de aller fleste tilfeller.

Ombudsmannens anbefaling til ligningsmyndighetene kan for eksempel være i samsvar med klagerens anmodning å godta et bestemt inntektsfradrag. Det er likevel i mange saker som undersøkes nærmere også slik at ombudsmannen i sin avsluttende uttalelse ikke finner grunnlag for å kritisere ligningsmyndighetenes rettsoppfatning og at klagen til ombudsmannen derved ikke fører frem. Om klageren ikke vil slå seg til ro med ombudsmannens syn på saken, vil adgangen til å reise søksmål da kunne være avskåret på grunn av søksmålsfristreglene. Erfaringene på dette området har likevel ikke vært slike at ombudsmannen foreløpig har sett det som nødvendig å ta noe initiativ for å få vurdert behovet for regelendringer.

Ombudsmannsordningen i Norge skriver seg tilbake til vedtakelsen av ombudsmannsloven i 1962. Betydningen av ordningen er senere understreket og markert med bestemmelsen om ombudsmannen i Grunnloven § 75 bokstav 1. Det følger av ombudsmannsloven § 10 første ledd at ombudsmannen har rett til å si sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde. Forutsetningen for hele ombudsmannsordningen har

vært at ombudsmannens anbefalinger i alminnelighet blir fulgt. Etter ombudsmannens syn er det vanskelig å se det annerledes enn at ombudsmannsordningen er en særlig klageordning som supplerer reglene i ligningsloven. Dersom ligningslovens særfristregler skulle medføre begrensninger i ombudsmannens muligheter til å søke å sikre at det ikke begås urett mot den enkelte borger, ville det etter ombudsmannens syn vært naturlig at dette var vurdert og klart kommet til uttrykk i forbindelse med vedtakelsen av ligningsloven. Ombudsmannen finner det her dessuten naturlig å knytte ombudsmannsordningen an til bestemmelsen i ligningsloven § 9-6 nr. 5 bokstav a, som medfører at blant annet treårsfristregelen ikke er til hinder for endring som følge av klagebehandling av overordnet myndighet. Begrunnelsen var åpenbart at klagebehandlingen må kunne medføre endring av ligning selv om klagebehandlingen tar mer tid enn treårsfristen åpner for. Ombudsmannsordningen kommer langt på vei som en umiddelbar videreføring av den administrative klagebehandlingen så lenge saken klages inn for ombudsmannen innen ett år etter at klagebehandlingen er avsluttet. Etter ombudsmannens vurdering har ombudsmannsordningen, som et supplerende alternativ, således et visst fundament i klageregelen i ligningsloven § 9-6 nr. 5 bokstav a.

Ombudsmannen peker også på at den adgangen den enkelte har til å bringe saken inn for ombudsmannen, ikke vil gi noen generell eller ubegrenset mulighet for at et stort antall klagesaker skal tas opp til endring etter at den treårsfristen ligningsloven ellers gir anvisning på er løpt ut. For det første minner ombudsmannen om fristregelen på ett år for klager etter ombudsmannsloven § 6 tredje ledd. For det andre har ikke den enkelte noe krav på at klagen tas opp til nærmere behandling. Det er ombudsmannen som avgjør dette, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd. Sagt på en annen måte, vil det bare være klager og klagegrunner der ombudsmannen først har funnet grunn til å undersøke saken nærmere, at det kan bli tale om å avslutte saken med en anbefaling om endring av ligningen fra ombudsmannens side. I en slik situasjon vil det imidlertid fremstå som uholdbart om ombudsmannens anbefaling ikke skulle tas opp til vurdering fordi treårsfristen i ligningsloven skulle være til hinder for det.

På bakgrunn av en sak referert i årsmeldingen for 2000, tok ombudsmannen kontakt med ledelsen i skatтелovavdelingen i Finansdepartementet. Det ble avholdt et møte med departementets representanter 23. januar 2003. Tema for møtet var fristreglene omtalt ovenfor og andre aktuelle skatte- og avgiftssaker som har vært og er tatt opp med Finansdepartementet. Møtet var konstruktivt og tyder på at det er mulig å finne en løsning både i den aktuelle saken og på det mer generelle spørsmål saken reiser. Dersom dette mot formodning ikke lar seg løse nå, vil ombudsmannen se det som nødvendig å ta spørsmålet opp med Stortinget med sikte på tilføyelser i ligningsloven. Det mest nærliggende vil antagelig da være at det på grunnlag av ombudsmannens uttalelse og anbefaling, vil være en tilsvarende plikt som etter en dom, for ligningsmyndighetene til å

ta opp endrings sak etter ligningsloven § 9-5, og en tilleggsfrist lignende som for domstolene (§ 9-6 nr. 5 bokstav c) til å ta opp ligningen til endring.

### 2.4.3 *Ombudsmannen og forholdet til Trygderetten*

I meldingen for 2001 ble det redegjort for ombudsmannens forhold til uavhengige klageorgan i forvaltningen, bl.a. Trygderetten. Ombudsmannen orienterte om praksisen med at klager på Trygderettens avgjørelse siden slutten av 1990-tallet har vært at spørsmål som har omhandlet det materielle innholdet i Trygderettens kjennelser, har vært tatt opp med det fylkestrygdekontor som har forberedt saken for Trygderetten. Også den avsluttende uttalelsen fra ombudsmannen har vært rettet til det aktuelle fylkestrygdekontoret. Dette har medført at Trygderetten ikke har vært direkte involvert i sakene i forbindelse med ombudsmannens behandling. Bakgrunnen for ordningen har vært at Trygderetten på grunn av sine oppgaver og spesielle myndighet, sin organisering og sine saksbehandlingsrutiner, kan ha vanskeligheter med å begrunne sine kjennelser nærmere i ettertid. Det har imidlertid vært en forutsetning for ordningen at fylkestrygdekontorene følger opp henvendelsene og uttalelsene fra ombudsmannen på samme måte som Trygderetten ville ha gjort. Ombudsmannen uttrykte i meldingen at han ikke i alle tilfeller kunne si seg fornøyd med fylkestrygdekontorenes oppfølging i så henseende. Det ble videre uttalt at han derfor nøye ville vurdere ordningen på nytt og at det var grunner som kunne tale for å gå tilbake til en ordning der ombudsmannen bare forholder seg til Trygderetten.

I innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om meldingen (Innst. S. nr. 229 (2001- 2002)) heter det:

"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 fylkestrygdekontorer. 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."

Ombudsmannen har etter dette avholdt møter med Rikstrygdeverket og Trygderetten. Det er på disse møtene kommet til en ny forståelse mellom trygdeetat og Trygderetten og ombudsmannen når det gjelder behandlingen av sakene. Klager på Trygderettens materielle avgjørelser skal i fremtiden tas opp med Rikstrygdeverket istedenfor med det aktuelle fylkestrygdekontoret. Det blir så opp til Rikstrygdeverket i hvilken grad det finner nødvendig å innhente uttalelser eller kommentarer til saken fra fylkestrygdekontoret,

eventuelt koordinere saksbehandlingen mellom fylkestyngdekontoret og ombudsmannen.

Når det gjelder hva trygdeetaten kan foreta seg i saker som Trygderetten tidligere har behandlet, har ombudsmannen forutsatt at etaten, på bakgrunn av konkret anbefaling fra ombudsmannen, benytter seg av den vide adgangen den har til å endre avgjørelser til gunst for den trygdede. Ombudsmannen viser til Trygderettens brev av 14. juni 2002 til Sosialdepartementet, som ble skrevet i tilknytning til et brev 23. mai 2002 fra Sosialdepartementet til kontroll- og konstitusjonskomiteen. Departementet hadde her framholdt at fylkestyngdekontorene kommer i en vanskelig mellomstilling idet en revurdering av saker på bakgrunn av henvendelser fra ombudsmannen innebærer en revurdering av Trygderettens avgjørelse, som i prinsippet er endelige. Trygderetten skriver om dette i brevet 14. juni 2002:

"Den begrunnelse Rikstrygdeverket anfører i siste avsnitt på side 2 i brev av 21. mai 2002 for å endre ordningen, antas å bygge på en misforståelse. Sosialdepartementet synes å bygge på dette i siste avsnitt i sitt brev der det uttales at Fylkestyngdekontorene kommer i en vanskelig mellomstilling. Trygdeforvaltningen har som kjent vid adgang til å ta opp saken til ny behandling og omgjøre tidligere vedtak i saken til gunst for den trygdede, selv om saken ble avgjort av Trygderetten, jf. Ole-Erik Øie, Trygderetten og dens rettsanvendelse side 84. Dette er uproblematisk i forhold til Trygderettens rolle og oppgaver. Trygderetten har intet behov for å "forsvare" sitt standpunkt i slike tilfeller."

Bakgrunnen for at det nå framstår som den beste ordningen at klagene ikke framlegges for Trygderetten, er den samme som ombudsmannen gav uttrykk for i meldingen for 2001, dvs. Trygderettens spesielle stilling som et domstolslignende organ. I tillegg har Trygderetten selv nokså klart antydning at den vil se det som den beste løsningen at sakene tas opp med Rikstrygdeverket og trygdeetaten og ikke Trygderetten. Det kan imidlertid ikke utelukkes at enkelte klager må tas opp med Trygderetten, slik også forholdet har vært fram til nå. Dette gjelder først og fremst generelle saker hvor det klages over sen saksbehandling i Trygderetten og eventuelle anførsler knyttet til saksbehandlingen eller prosessen under Trygderettens behandling av en anke. Ordningen gjør heller ingen endring i at Trygderettens virksomhet i sin helhet faller inn under ombudsmannens virkeområde, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 4, og komiteens påpeking av dette i innstillingen sitert foran.

Klager på manglende svar eller sen saksbehandling ved trygdekontor og fylkestyngdekontor vil som tidligere bli tatt opp direkte med det aktuelle kontoret. Slike saker vil som regel bli behandlet og ordnet ved en muntlig henvendelse fra ombudsmannen.

### **3. NOEN FORVALTNINGSRETTLIGE SPØRSMÅL AV GENERELL INTERESSE**

#### **3.1 Ytringsfrihet for offentlige tjenestemenn**

Retten til å kunne ytre seg fritt er grunnleggende i et demokratisk samfunn. Uten ytringsfrihet vil borgerne

vanskelig kunne utøve de demokratiske rettighetene som er grunnlaget for et velfungerende demokrati.

I norsk rett har ytringsfriheten konstitusjonelt vern i Grunnloven § 100, som blant annet slår fast at "Trykkefrihet bør finde Sted." og "Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte". Førstnevnte formulering fastslår trykkefriheten og forbyr sensur, mens den sistnevnte formuleringen slår fast prinsippet om retten til å ytre seg fritt uten etterfølgende ansvar.

Internasjonalt er retten til ytringsfrihet blant annet slått fast i artikkel 19 i Verdenserklæringen om menneskerettigheter, vedtatt av FN's generalforsamling 10. desember 1948, og senere fulgt opp i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) 16. desember 1966 artikkel 19 nr. 2 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) 4. november 1950 artikkel 10. EMK art. 10 nr. 1 lyder:

"Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep fra offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak."

EMK og SP ble inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 og skal "gjelde som norsk lov", jf. menneskerettsloven § 2. Det fremgår videre av lovens § 3 i loven at bestemmelsene i konvensjonene ved motstrid skal gå foran andre bestemmelser i lovgivningen. Menneskerettsloven må sees i sammenheng med Grunnloven 110 c, som slår fast myndighetenes plikt til å respektere og sikre menneskerettighetene.

Selv om ytringsfriheten er en grunnleggende rettighet i et demokratisk samfunn, må det under utøvelsen av denne rettighet også sees hen til behovet for å verne om andre borgeres rettigheter og omdømme eller forhindre at taushetsbelagte opplysninger offentliggjøres. Ytringsfriheten er ikke bare en rettighet, men innebærer også plikter og ansvar. Det fremgår både av Grunnloven § 100, SP artikkel 19 nr. 3 og EMK artikkel 10 nr. 2 at ytringsfriheten kan begrenses i en viss utstrekning. I EMK art. 10 nr. 2 heter det:

"Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet."

Ytringsfriheten sett i forhold til andre rettigheter og plikter reiser en rekke vanskelige spørsmål. En grensdragning som med jevne mellomrom kommer opp i ombudsmannens praksis, er den rettslige betydningen av lojalitetsplikten for ansatte i den offentlige forvaltning. Spørsmålet kan komme opp både i form av forhåndsgodkjennelse (sensurlignende tiltak) fra arbeids-

givers side og i form av etterfølgende sanksjoner og kritikk av tjenestemannen på grunn av ytringene.

I årets melding er det referert to saker der offentlige ansattes ytringsfrihet har stått sentralt. Den ene saken (Qvigstad-saken), gjaldt Utenriksdepartementets pålegg om at justisråden ved ambassaden i Washington skulle avstå fra å delta i den offentlige debatten om de amerikanske myndigheters beslutning om å opprette militære straffetribunaler til bruk ved straffeforfølgning av internasjonale terrorister etter terroranslagene 11. september 2001. Spørsmålet var om utenriksmyndighetenes instruks på en ulovlig måte hadde innskrenket tjenstemannens ytringsfrihet. Den andre saken reiste spørsmål om Forbrukerrådet sentralt hadde anledning til å bestemme at lederen for et av Forbrukerrådets fylkeskontor ikke lenger skulle få lov til å uttale seg til media om tre konkrete saker. Lederen hevdet at han dermed også ble avskåret fra å imøtegå rene personangrep rettet mot ham selv.

Ombudsmannen kom etter en konkret vurdering til at det i disse to sakene ikke var grunnlag for å rette avgjørende rettslige innvendinger mot de pålegg og instruksjoner som var gitt fra forvaltningens side. Det var således tale om begrensninger i ytringsfriheten som de to tjenestemennene måtte akseptere på grunn av deres lojalitetsplikt overfor vedkommende virksomhet. Et vesentlig moment i begrunnelsen i begge sakene var at det forelå en fare for at det tjenestemennene uttalte ville bli oppfattet som vedkommende virksomhets syn, med andre ord en identifikasjonsfare.

Ansatte i den offentlige forvaltning har på lik linje med andre en alminnelig ytringsfrihet som er vernet av Grunnloven § 100 og EMK art. 10. Dette er normalt klart i forhold til å ytre seg i den offentlige debatt om forhold som ikke har tilknytning til tjenstemannens arbeid. Spesielle krav kan imidlertid følge av tjenestens særlige karakter.

Også dommer fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) viser at det kan være forenlig med EMK art. 10 at det kan stilles spesielle krav til offentlig ansatte.

Det klare utgangspunktet er at offentlige tjenstemenns ytringsfrihet også omfatter ytringer om forhold som hører inn under arbeidsområdet og berører forholdet til arbeidsgiver. Hensynet til den offentlige debatt og den demokratiske styreform taler imot at den ansatte ikke skal kunne ytre seg om forhold som ligger innenfor eget arbeidsområde. Det må imidlertid kunne kreves at tjenstemannen presiserer at hun eller han uttaler seg på egne vegne.

Det gjelder likevel visse begrensninger. Arbeidsgiver kan for eksempel i betydelig grad bestemme at en ansatt ikke skal ha rett til å uttale seg på vegne av virksomheten, eller at han bare skal kunne uttale seg om bestemte forhold. Uttalelser på *institusjonenes vegne* kan således begrenses til den som er utpekt som talsmann eller talskvinne. Dette følger av arbeidsgiverens styringsrett.

Selv om arbeidsgiver kan begrense hvem som kan uttale seg på institusjonens vegne, innebærer ikke det at andre ansatte kan gis munnkurv mot å gi uttrykk for

deres *personlige syn* innenfor rammen av den alminnelige ytringsfrihet. Ansatte som har faglige oppgaver og ansvar innenfor en virksomhet, for eksempel i sykehus eller utdanningssektoren, har rett til å gi uttrykk for sine meninger om forhold innenfor sitt fag- og ansvarsområde. Ledelsen i faglig selvstendige forvaltningsorganer må ha stor frihet til å kunne ytre seg på institusjonens vegne. Ledelsen ved et sykehus må kunne uttale seg kritisk til nedskjæringer ved sykehuset og en rektor ved en skole må kunne forsvare skolens interesser, selv om dette ikke er i samsvar med standpunkt kommunens ledelse har inntatt.

I visse tilfeller legger imidlertid selve ansettelsesforholdet begrensninger på den ansattes rett til å ytre seg som privatperson. Ytringer om forhold innenfor eget arbeidsområde kan i vesentlig grad vanskeliggjøre gjennomføringen av planlagte beslutninger for vedkommende myndighet, og ha negativ innvirkning på samarbeidsforholdene. Særlig gjelder dette kritiske uttalelser fra embetsmenn nær den politiske ledelse i et departement. I denne forbindelse vil også faren for at virksomheten vil bli identifisert med tjenstemannens uttalelser stå sentralt. Det kan også anføres at offentlige tjenestemenn er ansatt for å tjene myndighetenes interesser og ikke for å skaffe seg innsikt i interne beslutningsprosesser med sikte på å fremsette private synspunkter i den offentlige debatt. Sololøp kan skape store vansker for den virksomhet vedkommende skal tjene.

Lojalitetsplikten er ikke nærmere spesifisert i skrevne bestemmelser, men følger av det over/underordningsforhold som etableres gjennom tilsetningsavtalen og alminnelige, uskrevne prinsipper. Lojalitetsplikten innebærer i korte trekk at tjenstemannen plikter å ta hensyn til hva arbeidsgiveren er tjent med. Denne plikten går lenger enn selve oppfyllelsen av arbeidsavtalen. Tjenstemannen må for eksempel ikke uttale seg eller opptre på en slik måte at han skader virksomheten eller de interesser den ivaretar. Lojalitetsplikten gjelder både internt i virksomheten og i forhold til omverdenen. Hvor langt lojalitetsplikten går, må vurderes konkret, og vurderingen er sammensatt. Selv om det foreligger en lojalitetsplikt i kraft av ansettelsesforholdet, er det grunn til å understreke at lojalitetspliktens nærmere innhold og rekkevidde er uklar. Kravet til lojalitet inneholder både rettslige og etiske elementer, noe som gjør at den rettslige grensen mellom rettmessige og urettmessige ytringer kan være vanskelig å trekke. Det kan være at en tjenstemann av ulike grunner bør avstå fra en offentlig ytring selv om vedkommende ikke bryter noen rettsplikt og kan ilegges rettslige sanksjoner. Toleransen for uenighet og kritiske synspunkter innad i organet - eller mer generelt i offentlig forvaltning - vil her spille en viktig rolle.

Ved vurderingen av offentlige tjenstemenns ytringsfrihet i forhold til lojalitetsplikten, er det viktig å ta utgangspunkt i at det er ytringsfriheten som er vernet i Grunnloven og internasjonale konvensjoner og som rettslig sett har forrang. Det er begrensningene i ytringsfriheten som følge av lojalitetsplikten som må nærmere angis og begrunnes. Forholdet mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten er derfor rettslig sett



ikke en ren avveining av motstående hensyn av samme vekt. Skal lojalitetsplikten kunne begrense tjenestemannens alminnelige yringsfrihet, må det foreligge brudd på tjenesteplikter som kan utledes av fastsatte regler eller omforente normer for tilbørlig adferd.

Ett hensyn som ofte vil ha betydning i slike saker, er sannsynligheten for at den ansattes ytringer blir oppfattet som uttrykk for virksomhetens offisielle syn. Hvis denne identifikasjonsfaren er stor, tilsier det at tjenestemannen må ta særlige hensyn til den han utfører tjeneste for når han skal ytre seg. Det kan for eksempel være snakk om at han gjør det helt klart at han uttaler seg som privatperson og at synspunktene ikke står for virksomhetens regning. Dette vil i mange tilfeller være tilstrekkelig til å oppfylle lojalitetsplikten, ettersom identifikasjonsfaren fjernes.

I enkelte tilfeller vil det imidlertid ikke være tilstrekkelig at den ansatte klargjør at vedkommende uttaler seg som privatperson. Forholdene kan ligge slik an at tjenestemannen for å oppfylle lojalitetsplikten må avstå fra å komme med ytringen. Virksomhetenes karakter og tjenestemannens arbeidsoppgaver vil her kunne ha betydning. Det kan her være forskjell på tjenestemenn som arbeider i et faglig uavhengig direktorat eller virksomhet og tjenestemenn som arbeider nær den politiske ledelse i et departement eller som ambassadør. Som nevnt tidligere, må ledere i faglig selvstendige forvaltningsvirksomheter ha en vid yringsfrihet selv om det går på tvers av de politiske myndigheters syn. Og dette gjelder selv om vedkommendes uttalelser vil bli identifisert med virksomheten.

I Qvigstad-saken var det en rekke forhold som samlet sett gjorde at det måtte antas å foreligge en mulighet for at lesere av justisrådets artikkel i Aftenposten ville kunne komme til å trekke slutninger om norsk offisiell holdning, selv om presiseringen av at synspunktene bare stod for justisrådets egen regning ble oppfattet og lagt til grunn. Ombudsmannen pekte på at regjeringen ennå ikke hadde tatt noe standpunkt til saken, justisrådets arbeidsoppgaver og nærhet til ambassadøren, de spesielle forholdene som gjør seg gjeldende i utenriks-tjenesten og et nært forestående besøk som den norske statsministeren skulle ha med president Bush.

I saken om lederen for fylkeskontoret i Forbrukerrådet, la ombudsmannen blant annet vekt på at det var snakk om å fortsette en debatt om saker som vedkommende allerede hadde engasjert seg sterkt i som leder av Forbrukerrådet i fylket. Det ble videre pekt på at han innehadde en ledende stilling innenfor Forbrukerrådet. I lys av dette ville det være i strid med lojalitetsplikten å fortsette debatten om sakene som privatperson, ettersom det var en åpenbar fare for at slike uttalelser ville bli knyttet opp mot den virksomheten han ledet. Ombudsmannen tok likevel forbehold om at tjenestemannen måtte kunne ta til motmæle mot direkte personangrep.

Det er grunn til å understreke at muligheten for identifikasjon må være reell, og det forutsetter at den understøttes av konkrete holdepunkter. Noe annet ville lett kunne føre til en uthuling av retten til å ytre seg i saker som ligger innenfor tjenestemannens arbeidsområde.

Det kan ikke alltid gis noe enkelt svar på hvor langt lojalitetsplikten strekker seg, men noen generelle kriterier av betydning kan trekkes frem. Ombudsmannen nevner stillingens arbeidsoppgaver og plassering, herunder nærheten til politiske myndigheter, om det er tilstrekkelig klargjort at vedkommende uttaler seg som privatperson, om uttalelsen bygger på korrekte faktiske opplysninger, uttalelsens form og måten uttalelsen fremsettes på, og om uttalelsen er egnet til å skade arbeidsgiver eller andre på en utilbørlig måte.

Oppsummeringsvis fremhever ombudsmannen følgende kriterier som særlig vil ha betydning for bedømmelsen av om uttalelser på tjenestemannens eget arbeidsområde ligger innenfor yringsfriheten:

1. Den ansatte må gi klart uttrykk for at vedkommende uttaler seg som privatperson og ikke på virksomhetens vegne.
2. Den ansatte må ikke fremsette ytringer som er usanne eller bygger på et uriktig faktisk grunnlag.
3. Den ansatte må ikke velge en form og fremgangsmåte som umuliggjør eller vesentlig vanskeliggjør samarbeidet med øvrig ansatte i virksomheten.
4. Den ansatte må av hensyn til den interne beslutningsprosess etter omstendighetene finne seg i noe større begrensninger i yringsfriheten før en avgjørelse er fattet.

Ombudsmannen påpeker videre at lojalitetsplikten også har etisk/moralske sider, som ikke kan knyttes til bruk av rettslige sanksjoner, men som mer må sees som utslag av tjenstlige tilrettevisninger og meningsytringer fra overordnet til underordnet enn som rettslige sanksjoner. Disse grensene kan være vanskelige å trekke i praksis.

### 3.2 Sen saksbehandling i forvaltningen

#### *Innledning*

Etter forvaltningsloven 10. februar 1967 § 11 a første ledd og alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling, har forvaltningen plikt til å forberede og avgjøre sakene "uten ugrunnet opphold". Hvorvidt fremdriften og saksbehandlingstiden i den enkelte sak oppfyller dette kravet, avhenger blant annet av sakens omfang og art, samt arbeidsbelastningen og de ressurser som står til disposisjon i vedkommende forvaltningsorgan. Klagene til ombudsmannen viser at også andre forhold kan ha stor innvirkning på behandlingstidens lengde.

Undersøkelser avdekker i flere saker svikt i forvaltningsorganets rutiner for registrering av innkomne saker og/eller for restanseoppfølging. Svikt i slike rutiner fører lett til "ugrunnet opphold" i saksbehandlingstiden, jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd. Når en sak trekker uforholdsmessig lenge ut, oppleves det også som en trussel mot den enkeltes rettssikkerhet. Det gjelder spesielt hvis forvaltningen ikke orienterer om forventet saksbehandlingstid og eventuelle forsinkelser i fremdriften, jf. forvaltningsloven § 11 a annet ledd. Gode rutiner for å sikre forsvarlig fremdrift og

orientering om saksbehandlingstid er av stor betydning for tilliten til forvaltningens saksbehandling generelt. Det er derfor viktig at forvaltningen er oppmerksom på at sviktende eller manglende rutiner for oppfølging av at innkomne saker behandles i "tur og orden", kan ha uheldige virkninger for tillitsforholdet mellom forvaltningen og borgerne langt ut over den enkelte sak.

Forvaltningsorganenes ledelse og administrasjon må derfor ta sitt ansvar alvorlig også når det gjelder å påse at organet har saksbehandlingsrutiner som sikrer at behandlingstiden og orienteringen om denne i den enkelte sak er i samsvar med forvaltningslovens regler og kravene til god forvaltningsskikk. Der hvor forholdet mellom sakstypene, tilgjengelige ressurser og arbeidsmengde gjør det nødvendig å differensiere og prioritere saksområder og/eller sakstyper, er det også viktig med en løpende vurdering av om den til enhver tid gjeldende prioritering er i overensstemmelse med de alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling. Mange forvaltningsorganer, både innen statlig, kommunal og fylkeskommunal sektor, har her et betydelig forbedringspotensial.

Forvaltningens praksis med å sende foreløpig svar, og forsinkelsesmelding dersom tidligere angitt svarfrist ikke kunne overholdes, er i mange tilfeller utilfredsstillende. I 2002 mottok ombudsmannen mer enn 300 henvendelser som utelukkende gjaldt klage på sen saksbehandling, manglende foreløpig svar og/eller forsinkelsesmelding fra forvaltningen. Ombudsmannen mottok et stort antall henvendelser der det i tillegg til klage på realiteten også ble klaget på saksbehandlingstiden, manglende foreløpig svar og/eller forsinkelsesmelding. Det store antallet klager knyttet til saksbehandlingstid og manglende foreløpige svar, gjør det vanskelig å spore noen generell forbedring i forvaltningens rutiner og praksis på dette området. Gjennom oppfølging av utvalgte forvaltningsorganer som tidligere har hatt problemer både med saksavviklingen og med rutiner for foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger, har ombudsmannen likevel kunnet konstatere at anmodninger om etablering eller forbedring av rutiner, har blitt fulgt opp med positivt resultat.

### **Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten**

I årsmeldingen for 2001 omtalte ombudsmannen flere klagesaker som gjaldt sen saksbehandling i Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune. Klagene gjaldt særlig lang behandlingstid i forbindelse med klagesaksbehandlingen i Plan- og bygningsetaten.

I flere klagesaker som gjaldt pålegg om retting av ulovlige forhold, ble det avdekket en lovstridig og uforvarlig saksbehandling. Plan- og bygningsetaten begrunnet i en sak den lange saksbehandlingstiden med at etatens kapasitet var så betydelig redusert at etaten bare kunne behandle og forfølge saker hvor et ulovlig forhold ble ansett å medføre fare for helse, miljø og sikkerhet. I en annen sak viste etaten til at vedtak truffet av kontrollseksjonene (senere omorganisert som "Tilsynsprosjektet" i etaten) var nedprioritert og at behandlingen av klagesakene var utsatt på ubestemt tid. I forbindelse med undersøkelsen av saken fikk

imidlertid ombudsmannen opplyst at etaten hadde gjennomført et overtidsprosjekt der disse klagesakene ble prioritert. Det ble i den forbindelse opplyst at det var ca. 35 klagesaker som fortsatt ikke var behandlet. Ombudsmannen bad Byrådsavdeling for næring og byutvikling om å følge opp forholdet og ba om å bli holdt orientert om hva som ble gjort.

Avslutningsvis i omtalen av disse forholdene i årsmeldingen for 2001 opplyste ombudsmannen at han fortsatt ville følge nøye med på utviklingen i Plan- og bygningsetaten.

Også i 2002 har ombudsmannen mottatt klager på saksbehandlingstiden i klagesaker som er til behandling i Plan- og bygningsetaten. Antall klager har imidlertid gått ned, og etaten har iverksatt tiltak som synes å ha redusert saksbehandlingstiden vesentlig. Plan- og bygningsetaten har opplyst at overtidsprosjektet omtalt ovenfor har medført at alle de ubehandlede tilsynssakene er ferdigbehandlet fra kommunens side. I et møte med Plan- og bygningsetaten 15. januar 2003, ble det redegjort nærmere for problemene etaten har hatt og de tiltak som er iverksatt. Ifølge Plan- og bygningsetatens opplysninger er restansesituasjonen og saksbehandlingstiden i klagesakene vesentlig forbedret i 2002. Etaten opplyste på møtet at saksbehandlingstiden i klagesakene pr. 1. januar 2003 holdt seg innenfor seksukersfristen som er vedtatt for byggesaker ved endring i plan- og bygningsloven i 2002 (ennå ikke trådt i kraft), jf. Ot.prp. nr. 112 (2001-2002).

### **Oslo kommune, Næringsetaten**

Næringsetaten i Oslo kommune behandler bl.a. søknader om serverings- og skjenkebevillinger, og i årsmeldingen for 2001 påpekte ombudsmannen at saksbehandlingstiden i slike saker kunne være lang. Ombudsmannen viste også til at det var viktig at saksbehandlingen var betryggende og at saksbehandlingstiden var forsvarlig for å sikre næringsdrivende forutberegnelighet og forsvarlige rammebetingelser.

Også i 2002 har ombudsmannen avsluttet saker der Næringsetaten har måttet tåle kritikk for saksbehandlingstiden.

Kommunen har senere opplyst at den fortløpende arbeider med saksbehandlingsrutinene for å få kortere behandlingstid. Næringsetaten har arbeidet med å tilrettelegge for innsending av søknader på Internett og elektronisk overføring til saksbehandlingssystemet. Kommunaldepartementet har dessuten godkjent kommunens søknad om forsøk med delegasjon av vedtaksmyndighet ved tildeling av salgs- og skjenkebevillinger i saker som ikke volder tvil eller er av prinsipiell betydning og det ikke foreligger spesielle forhold eller negative uttalelser. Forsøket, som skal vare i fire år, innebærer at Næringsetatens etatssjef har vedtaksmyndighet i disse sakene. Nye rutiner om forenkling av saksgangen skal være iverksatt.

Videre har kommunen opplyst at det nå blir sendt ut foreløpige svar med angivelse av omtrentlig saksbehandlingstid, både ved første gangs behandling og i klagesaker. Om nødvendig blir det sendt forsinkelsesmeldinger. Høringsinstansene blir purret opp dersom

deres uttalelse er helt nødvendig for den videre behandling av saken. Næringssetaten har dessuten innskjerpet bruk av restanselister for oppfølging av sakene.

Ombudsmannen vil fremdeles ha behandlingstiden i Næringssetaten under observasjon.

#### ***Utlendingsdirektoratet***

I årsmeldingen for 2001 ble det varslet at ombudsmannen ville følge utviklingen i UDI med tanke på den lange saksbehandlingstiden i direktoratet. Ombudsmannen mottok i 2001 omkring 50 klager over sen saksbehandling og manglende svar i UDI og om lag 20 året før. I årene 1997-1999 mottok ombudsmannen til sammenligning godt under ti klager per år. Inntrykket var likevel at situasjonen hadde bedret seg noe siste halvår av 2001.

På bakgrunn av innkomne klager synes situasjonen å ha bedret seg også i 2002. Ombudsmannen mottok således 14 klager over sen saksbehandling og manglende svar i UDI i 2002, dvs. en nedgang på 36 saker. Mange av disse sakene ble ordnet ved telefonhenvendelser til UDI. Ingen av de innkomne klagen endte opp med kritikk fra ombudsmannens side. UDIs egne angivelser av forventet saksbehandlingstid (lagt ut på Internett) synes også å vise at situasjonen generelt er bedre enn i fjor.

Behandlingstidene kan imidlertid svinge med antall innkomne saker, og ombudsmannen vil derfor fortsatt følge situasjonen i UDI i tiden fremover.

#### ***Folketrygdkontoret for utenlandssaker***

Ombudsmannen har over en lang periode årlig motatt flere klager over sen saksbehandling og manglende svar fra Folketrygdkontoret for utenlandssaker (FFU). Av klagen har det fremgått at det heller ikke er sendt foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11 a eller melding om forsinkelse. Ombudsmannen har tatt opp disse spørsmålene med FFU flere ganger.

I 2001 og våren 2002 mottok ombudsmannen fortsatt mange klager på sen saksbehandling i FFU, som også avdekket mangler når det gjelder utsending av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger. På denne bakgrunn tok ombudsmannen initiativ til et møte med FFU. I møtet, som ble avholdt i juni 2002, redegjorde FFU for den aktuelle situasjonen og for iverksatte tiltak som innebar at svært mye var gjort for å få ned saksbehandlingstiden. Resultatene som fremgikk av statistikken ble karakterisert som svært gode. Når det gjaldt de såkalte "Norgessakene", som gjelder personer bosatt her, og som har pensjonsrettigheter i land Norge har inngått pensjonskonvensjoner med, gjensto likevel mye arbeid for å få ned saksbehandlingstiden.

Også i løpet av høsten 2002 har ombudsmannen motatt klager på saksbehandlingstiden og manglende forsinkelsesmeldinger fra FFU. Ombudsmannen vil fortsatt følge utviklingen nøye. Avhengig av antall klager og klagegrunn, vil ombudsmannen vurdere å iverksette mer omfattende undersøkelser av saksbehandlingsrutinene i FFU.

### **3.3 Innsyn i søkerlister - forvaltningens praktisering av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4**

#### ***Innledning***

I Sivilombudsmannens melding til Stortinget for 2001 ble det redegjort for behandlingen av klager på avgjørelser om å begrense innsynet i offentlige søkerlister. Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 ble endret ved lov nr. 98 for 2000. Endringen trådte i kraft 1. januar 2001. Også i 2002 har det vært saker om innsyn i søkerlister. Ombudsmannen har lagt til grunn at det må foretas en konkret og individuell vurdering av den enkelte søkers behov og ønsker og at det må legges til grunn at det skal tungtveiende grunner til for å gjøre unntak dersom det gjelder stillinger av særlig offentlig interesse.

#### ***Den konstitusjonelle kontrollen***

Ved undersøkelsen av en klage som gjaldt innsyn i søkerlisten til stillingen som departementsråd ved Statsministerens kontor (SMK-saken), referert i årsmeldingen for 2001, henviste ombudsmannen til den mer enn 150 år gamle praksis med å oversende fullstendige lister over søkere til de embeter som ble besatt ved kongelig resolusjon. Ombudsmannen antok at den omstendighet at en fullstendig oversikt over søkere ville bli offentlig i forbindelse med Stortingets konstitusjonelle kontroll, måtte tilsi at terskelen for å gjøre unntak burde legges høyt. Ombudsmannen så det også slik at åpenheten i forbindelse med den etterfølgende konstitusjonelle kontrollen lå fast, særlig fordi den var forankret i Grunnloven § 75 f og Stortingets forretningsorden § 12 nr. 8 a og at det her var tale om en langvarig og konsekvent praksis. Forholdet til den konstitusjonelle kontrollen var for øvrig ikke nevnt i forbindelse med behandlingen av lovendringen.

Før offentlighetsloven trådte i kraft, var praksis å unnta fra offentlighet søkere som hadde tatt forbehold om å få sitt navn offentliggjort. Ombudsmannen har ikke kunnet finne at dette førte til en tilsvarende endring i praksis med å oversende fullstendige oppgaver over embetssøkere i forbindelse med den etterfølgende konstitusjonelle kontrollen. Unntatt offentlighet i forbindelse med tilsettingen synes med andre ord å ha vært sett på som et eget forhold.

Offentlighet for søkerlister ble drøftet i St.meld. nr. 32 (1997-1998) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen. I meldingen ble det pekt på at kontrollhensynet "i noen grad ivaretas av den formelle kontrollen Stortinget utøver etter Grunnloven § 75 bokstav f.". Noe mer om den konstitusjonelle kontrollen kan ombudsmannen ikke se har vært nevnt. Regjeringen tok i meldingen ikke standpunkt til hvordan avveiningen burde slå ut for søkerlistenes vedkommende. Justiskomiteen mente at det burde være en "mulighet for enkeltpersoner til på eget initiativ å reservere seg fra offentlighet", jf. Innst. S. nr. 21 (1998-1999). Komiteen mente at reglene om partsinnsyn fortsatt ville gi "en god kontroll", selv om allmennhetens innsyn i søkerlistene begrenses noe.

I forbindelse med behandlingen av lovforslaget om adgangen til å reservere seg, understreket komiteen at loven var formulert som en "adgang, men ingen plikt til å unnta opplysninger fra offentligheten", jf. Innst. O. nr. 21 (2000-2001).

### **Endring i praksis**

I St.meld. nr. 5 (2001-2002) om embetsutnemningar m.m. 1. juli 2000 - 30. juni 2001 het det:

"Ved lov 15. desember 2000 nr. 98 vart ymse føresegner i offentleglova endra. Endringane gjeld frå 1. april 2001. Etter ikraftsetjinga gjev offentleglova § 6 nr. 4 nytt fjerde og femte punktum forvaltningsorganet høve til å unnta opplysningar om søkjarar frå innsyn, dersom søkjaren sjølv ber om det. I dei sakene der søkjarane ikkje ynskjer sitt namn offentleg er det oppgjeve kor mange anonyme søkjarar dette gjeld. Dersom Stortinget som ledd i sin kontrollverksemd ynskjer innsyn i dei komplette søkjarlistene vil desse bli oversend Stortinget i eigen ekspedisjon."

Dette ble referert i Innst. S. nr. 59 (2001-2002). Kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde "ingen merknader". I St.meld. nr. 11 (2002-2003) ble den nye praksis med å unnlate å ta med de søkere som reserverte seg mot å stå på søkerlisten, også nevnt. I meldingen er det også her påpekt at dersom "Stortinget som ledd i sin kontrollverksemd ynskjer innsyn i dei komplette søkjarlistene vil desse bli oversend Stortinget i eigen ekspedisjon". I Innst. S. nr. 96 (2002-2003) ble praksisendringen ikke kommentert.

Departementet synes ut fra dette å ha lagt til grunn at endringen i offentlighetsloven nødvendiggjorde en endring av praksis for Stortingets konstitusjonelle kontroll med embetsutnevnelser.

### **Betydningen av endret praksis**

I SMK-saken forutsatte ombudsmannen at den offentlighet som hadde blitt praktisert siden 1854 lå fast, og at den måtte legges til grunn når forvaltningen skulle ta stilling til spørsmålet om å gjøre unntak fra hovedregelen om offentlighet for søkerlister. Den omleggingen av praksis ved oversendelsen for den konstitusjonelle kontrollen som skjedde da ombudsmannen henviste til denne, synes basert på et ønske om å harmonisere denne praksis med den praksis som følges ved søkerlistene i forbindelse med utnevningssaken.

Det kan i denne sammenheng være av interesse å påpeke at da det skjedde en endring i praksis med offentliggjøringen av søkerlistene i slutten av 1960-årene, førte det ikke til en tilsvarende begrensning av offentlighet i forbindelse med den konstitusjonelle kontrollen. Da synes Stortinget og regjeringen å ha hatt en annen oppfatning av disse spørsmål.

Da det i Stortinget ikke har fremkommet innsigelser mot den nye praksis i forbindelse med den konstitusjonelle kontrollen, legger ombudsmannen til grunn at Stortinget ikke har noe å bemerke til omleggingen. I så fall vil den offentlighet som siden 1854 har vært praktisert omkring søkere til statens embeter ikke lenger kunne anføres som argument for en streng praktisering av unntaket i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4.

## **3.4 Skattyters rett til innsyn i ligningskontorets forslag til vedtak i ligningsnemndene**

### **Innledning**

Mange skattytere som skal ha en ligningssak opp til behandling i en av nemndene (ligningsnemnda, overligningsnemnda, fylkesskattenemnda eller Riksskattenemnda) ønsker å se administrasjonens (ligningskontorets, fylkesskattekontorets eller Skattedirektoratets) forslag til vedtak før vedtaket blir fattet av nemnda.

Ligningsadministrasjonens forslag til nemndene er ansett som interne arbeidsdokumenter etter ligningsloven § 3-4 nr. 2 bokstav c), som ligningsmyndighetene etter en skjønsmessig vurdering kan unnlate å gi skattyteren innsyn i.

Det store antall saker som ligningsmyndighetene avgjør hvert år, gjør at det må stilles store krav til effektivitet i den ordinære ligningsbehandlingen. Derfor er det særdeles viktig at hensynet til kontradiksjon og rettsikkerhet blir godt ivaretatt når det er spørsmål om å endre ligningen. Det gjelder uavhengig av om endringsspørsmålet kommer opp som følge av klage fra skattyter eller på ligningsmyndighetenes eget initiativ. Ved utstrakt bruk av meroffentlighet i administrasjonens forslag til vedtak i nemnda overfor skattyter, er det lettere å kontrollere at hensynet til kontradiksjon og rettsikkerhet er tilfredsstillende ivaretatt. Dette gjør seg særlig gjeldende hvor det i innstillingen fra ligningskontoret bygges på et nytt faktum eller en annen rettsanvendelse enn tidligere. Skattyters behov for innsyn tilsier at det praktiseres meroffentlighet i hele utkastet til ligningsvedtak, og at det ikke skilles mellom administrasjonens rettslige vurderinger og de faktiske opplysninger som legges til grunn i saken. En særlig grunn til at ligningsmyndighetene ikke bør trekke et skille mellom faktum og rettsanvendelse ved vurderingen av innsynsbegjæring, er at skillet mellom faktum og rettsanvendelse i administrasjonens forslag og nemndas vedtak kan være uklart. Dersom det praktiseres meroffentlighet også i de rettslige vurderingene, vil skattyter selv kunne kontrollere om forslaget fullt ut bygger på tidligere kjent rettsoppfatning eller om ligningsmyndighetene har tatt inn nye/ supplerende rettslige vurderinger i forslaget som eventuelt kan imøtegås før vedtak fattes. Ligningsadministrasjonen slipper da også å skille faktum og juss før det gis innsyn i vedtaksutkastet, noe som antakelig vil være en fordel for administrasjonens arbeidsbelastning.

### **Klager til ombudsmannen**

Ombudsmannen har med jevne mellomrom mottatt klager fra skattytere som har fått avslag på en anmodning om å få innsyn i administrasjonens forslag til vedtak i nemnda. I meldingen for 2001 er det gjengitt to saker om skattyters rett til innsyn i ligningsadministrasjonens forslag til vedtak i ligningsnemndene.

I juli 2001 orienterte Skattedirektoratet ombudsmannen om at det ville foreta en gjennomgang av innsynspraksis på bakgrunn av ombudsmannens kritikk i de to klagesakene. Ifølge Skattedirektoratet var hensikten

med denne gjennomgangen å utarbeide bedre retningslinjer for praktiseringen av skattyters rett til innsyn.

Etter ombudsmannens mening var det nærliggende å forstå de nye retningslinjene fra Skattedirektoratet av 26. august 2002 som en innsnevring av det meroffentlighetsprinsipp som Finansdepartementet hadde lagt til grunn i sine retningslinjer 26. januar 1984, og som ombudsmannen i sine uttalelser hadde lagt til grunn at ligningsmyndighetene var forpliktet til å følge. Finansdepartementets retningslinjer gav ingen holdepunkter for å skille mellom faktiske og rettslige vurderinger i saksdokumentene ved vurderingen av en innsynsbehandling.

Ombudsmannen besluttet at han av eget tiltak ville undersøke Skattedirektoratets nye retningslinjer nærmere.

Retningslinjenes avgrensning av skattyters innsyns adgang til vedtaksforslagets faktiske side ble i mellomtiden utsatt for kritikk fra flere hold. Før forholdet ble tatt opp med Skattedirektoratet høsten 2002, foretok direktoratet en ny vurdering av skattyters rett til innsyn i administrasjonens forslag til nemndene. Ombudsmannen ble underrettet om resultatet av denne nye vurderingen ved gjenpart av Skattedirektoratets brev 5. november 2002 til ligningsetaten.

Disse nye retningslinjene var i samsvar med det ombudsmannen tidligere hadde uttalt. Ombudsmannen skrev derfor til Skattedirektoratet:

"Jeg har merket meg endringen av retningslinjene for praktisering av skattyters innsynsrett i direktoratets brev 5. november 2002 til ligningsetaten, slik at skattytere som ber om innsyn i forslag til nemndsvedtak, heretter som hovedregel skal gis innsyn i hele forslaget, jf. ligningsloven § 3-4 nr. 1. Likeledes har jeg merket meg at Skattedirektoratet forutsetter at det kun unntaksvis, og da bare når det etter en konkret vurdering foreligger tungtveiende grunner i den enkelte sak, vil være grunnlag for å nekte skattyter innsyn etter ligningsloven § 3-4 nr. 2 bokstav c."

### **3.5 Masseforvaltning - Lånekassen og Husbanken**

#### ***Innledning***

Ombudsmannen har gjennom behandlingen av klagesaker på Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen) og Husbanken blitt oppmerksom på at det knytter seg særlige utfordringer til saksbehandlingen i forvaltningsorganer som har et så stort antall saker til behandling at det kan kalles "masseforvaltning" (Lånekassen mottar ca. 615 000 søknader og brev pr. år.) Flere slike saker har vært referert i tidligere årsmeldinger. Ombudsmannen har også uttalt seg generelt om problemstillinger knyttet til masseforvaltning.

De fleste klagesakene som har vært behandlet av ombudsmannen gjelder Lånekassen. Det har imidlertid også vært noen klager på Husbankens vedtak om bostøtte. Ombudsmannen uttalte i meldingen for 1995 at det forhold at en rekke offentlige organer har utviklet edb-systemer til bruk i saksbehandlingen (automatisert saksbehandling), reiser nye rettssikkerhetsmessige spørsmål. Det ble vist til at det i klagesakene var flere eksempler på uheldig bruk av standardsvar. Den automatiserte saksbehandlingen kunne også gjøre det van-

skelig å foreta legalitetskontroll og kontroll med faktum.

#### ***Lånekassen***

I en sak referert i årsmeldingen for 1995 uttalte ombudsmannen at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og ulovfestede prinsipper om god forvaltningsskikk ikke rokkes ved at saksbehandlingen er mer eller mindre automatisert. Ombudsmannen fant imidlertid at Lånekassens praksis med ikke å oppgi saksbehandlerens navn, samt at brev ikke var undertegnet, ikke kunne kritiseres i de tilfeller sakene var behandlet rent maskinelt, dvs. der det ikke fantes noen saksbehandler i egentlig forstand. I de tilfeller der en saksbehandler foretok en vurdering eller traff et valg som virket inn på saksutfallet, ville det derimot være best i samsvar med god forvaltningsskikk at navnet var oppgitt. Lånekassen opplyste senere at de i enkelte kategorier ville oppgi saksbehandlerens navn i brevene.

Flere klagesaker gjelder misnøye med at Lånekassen innskrenker forskriftsbestemmelser og ikke utøver skjønn. Utdannings- og forskningsdepartementet gir for hvert studieår forskrifter om tildeling av lån og stipend fra Lånekassen. Disse er gitt i medhold av lov 26. april 1985 nr. 22 om utdanningsstøtte til elever og studenter § 9 første ledd. Det fremgår av bestemmelsens annet ledd at Lånekassens styre kan gi "nærmere regler" om tildeling av lån og stipend. Slike nærmere regler er gitt av Lånekassens styre.

I en del tilfeller har de "nærmere regler" medført en innsnevring i anvendelsesområdet til forskriftsbestemmelsene. Dette gjelder blant annet forskriftsbestemmelser som åpner for at Lånekassen skal foreta skjønnsmessige vurderinger. Forvaltningen har gitt uttrykk for at det er behov for regler som er enkle å praktisere og i mindre grad gir rom for individuelle, skjønnsmessige vurderinger. Ved masseforvaltning vil et slikt regelverk i større grad kunne bidra til effektivitet og likebehandling. Fra publikums side kan imidlertid et slikt regelverk fremstå som lite smidig. Problemstillingen er belyst gjennom flere klagesaker.

Ombudsmannen har behandlet flere saker om Lånekassens rutiner for klagesaksbehandling. I en sak referert i årets melding uttalte ombudsmannen at Lånekassens praksis med ikke å oversende en sak direkte til klagenemnda når vedtaket blir opprettholdt, kunne aksepteres dersom visse forutsetninger var oppfylt. Forutsetningen var at Lånekassen gav en utfyllende begrunnelse for vedtaket og at det ble presisert overfor den enkelte klager at vedkommende har en ubetinget rett til å få saken behandlet i klagenemnda. I tillegg uttalte ombudsmannen at dersom klagen ble fastholdt, måtte Lånekassen sørge for at saken ble sendt til klagenemnda umiddelbart, slik at saksbehandlingen ikke ble vesentlig forsinket som følge av behandlingsmåten. I denne konkrete saken kritiserte ombudsmannen Lånekassens saksbehandling, idet en henvisning til Lånekassens forskrifter om klageadgang ikke kunne anses for å i tilstrekkelig grad ha opplyst klageren om at vedkommende hadde en ubetinget rett til å få brakt saken inn for klagenemnda. Ombudsmannen bad Lånekassen

om å innarbeide rutiner for å forhindre slike feil i fremtiden.

### **Husbanken**

Ordningen med bostøtte er regulert gjennom lov 1. mars 1946 nr. 3 om Den Norske Stats Husbank kap. 3. Det fremgår av lovens § 16 første ledd at bostøtte skal gis etter retningslinjer som er fastsatt av Stortinget.

Mange klagesaker til ombudsmannen gjelder beregningen av søkerens inntekt.

I en sak ombudsmannen har hatt til behandling i 2002, ble det opplyst at systemet automatisk vil legge siste ligning til grunn dersom det likevel ville være gunstigere for søkeren enn å benytte unntaksregelen. I den saken var det også spørsmål om hvilken inntektsgrense (minstepensjonsbeløp) som skulle benyttes når unntaksbestemmelsen om faktisk inntekt kom til anvendelse. Det forelå ingen bestemmelser om dette. Husbanken opplyste at det er fast praksis å bruke minstepensjonsbeløpet to år tilbake, uavhengig av om det er ligningsinntekten to år tilbake eller periodens inntekt som anvendes, idet Husbanken viste til at to ulike inntektsgrenser ville gi et uoversiktlig regelverk og et system som ville bli vanskelig å forholde seg til, bl.a. fordi man da måtte ha to forskjellige inntektsgrenser for samme søknadsår. Ombudsmannen uttrykte forståelse for at slike administrative hensyn blir tillagt stor vekt i denne type saker. Det er nødvendig at en slik stønadsordning er lett å praktisere, og behovet for en viss grad av automatisering gjør seg derfor gjeldende.

Ombudsmannen har også mottatt klager over bruk av standardsvar i bostøttesaker, og vurderer å se nærmere på dette.

### **3.6 Straffegjennomføringsloven - enkelte saksbehandlingsspørsmål**

Straffegjennomføringsloven 18. mai 2001 nr. 21 trådte i kraft 1. mars 2002 (med unntak av lovens § 10 første ledd bokstav c) og avløste fengselsloven 12. desember 1958 nr. 7. Loven suppleres av forskrifter fastsatt av Justisdepartementet og utfyllende retningslinjer gitt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 27 (1997-1998) om kriminalomsorgen sluttet Stortinget seg til at kriminalomsorgen ble inndelt i regioner, og at Fengselsstyrets myndighet til å avgjøre klager over vedtak truffet lokalt ble delegert til regionene. De nye regionene, som ble etablert fra 1. januar 2001, avløste de tidligere fengselsdistriktene og fylkesenhetene i friomsorgen. Etter som straffegjennomføringsloven på dette tidspunktet ennå ikke var vedtatt, gav det daværende Fengselsstyret nærmere retningslinjer for saksbehandlingen i overgangsperioden.

En sak som illustrerer enkelte rettslige problemer knyttet til den praksis som ble fulgt i overgangsperioden etter etableringen av regionene, men før straffegjennomføringsloven trådte i kraft, er referert i årets melding.

Av klager ombudsmannen har mottatt, fremheves særlig klager over reaksjoner på brudd (tidligere kalt

refselser) og klager over avslag på søknader om overføring til andre anstalter. I forhold til reaksjonssakene vil ombudsmannen særlig være oppmerksom på risikoen for ulik praksis, for eksempel med hensyn til reaksjonsnivå, mellom regionene. Dette fordi myndigheten til å ilegge reaksjoner og behandle klager over reaksjonene nå er delegert til lokalt og regionalt nivå. Det er ikke gitt skriftlige retningslinjer til regionene om reaksjonsnivået. Ombudsmannen vil ha denne problemstillingen til observasjon med tanke på en mulig undersøkelse.

Det er ellers saker om overføring mellom anstalter som ligger i ulike regioner som reiser særlige spørsmål. I motsetning til tidligere er det nå som hovedregel det fengselet det søkes overføring til som skal avgjøre søknaden, så lenge den innsatte ikke er dømt til straff i mer enn ti år. Er den innsatte dømt til straff av fengsel i mer enn ti år, skal søknaden behandles av regionen som det mottakende fengselet ligger i. Åpenbart grunnløse søknader kan likevel avslås av det fengselet den innsatte sitter i. Innføringen av vilkåret "åpenbart grunnløs" reiser nye tolkningsspørsmål, og en eventuell klage over at søknaden er avslått som åpenbart grunnløs, skal behandles av den regionen som er overordnet det fengselet den innsatte sitter i. Denne regionen har ikke myndighet til å innvilge overføring til et fengsel som ligger i en annen region og vil derfor bare kunne overprøve hvorvidt søknaden er åpenbart grunnløs. Dersom regionen kommer til at søknaden likevel ikke kan avslås som åpenbart grunnløs, må den derfor sende saken over til det fengselet det søkes overføring til, eventuelt regionen dersom den innsatte er dømt til straff av fengsel i mer enn ti år.

Ombudsmannen opplyser om at han har besøkt flere fengsler og at han også i inneværende år har planer om fengselsbesøk. I samtaler med innsatte ved Oslo fengsel var de innsatte særlig opptatt av ubegrunnede forskjeller i regimene avhengig av hvilken avdeling de innsatte satt på. Varetektsinnsatte klaget over at de satt isolert til tross for at retten ikke hadde pålagt dem restriksjoner, eller at de ble sittende isolert også etter at restriksjonene var utløpt. Dette er en problemstilling som ombudsmannen vil være opptatt av fremover. Et særlig problem er at mens politiarrestene er under ombygging, disponerer Oslo politidistrikt 40 celler i Oslo fengsel som midlertidig sentralarrest. Dette fører til et press på Oslo fengsel og kan føre til at innsatte i praksis blir isolert selv om de ikke er undergitt restriksjoner, eventuelt at de blir nektet fellesskap også etter at restriksjonene er opphørt. Ombudsmannen har derfor tatt opp spørsmålet med Oslo fengsel og påpekt at utgangspunktet etter straffegjennomføringsloven § 17 er at innsatte skal ha fellesskap, og at dette også gjelder varetektsinnsatte som ikke er pålagt restriksjoner eller hvor restriksjonene er bortfalt.

Plassprobleme relaterer seg for øvrig ikke bare til Oslo fengsel, men til hele østlandsområdet og Bergensområdet. Det kan medføre at varetektsinnsatte blir sittende i politiarrest i en periode etter at fengslingskjennelse foreligger. Dette er en problemstilling ombudsmannen har tatt opp tidligere og som han igjen vurderer å undersøke nærmere og ta opp som egen sak.

### 3.7 Plan- og bygningsmyndighetenes prøving av privatrettslige forhold

#### *Innledning*

Et forhold som stadig dukker opp i praksis, er plan- og bygningsmyndighetenes vurdering av privatrettslige forhold ved byggesaksbehandlingen. Hvor langt plan- og bygningsmyndighetenes undersøkelsesplikt etter forvaltningsloven § 17 går når det gjelder å avklare privatrettslige forhold som hjemmelsspørsmål, nabogrenser etc. har vært et tema i flere saker ombudsmannen har behandlet. Dersom det er tvil om slike forhold, blir det ofte fra klagerens side (typisk naboen til tiltakshaver eller grunneieren der tiltakshaver har bruksrettigheter) anført at plan- og bygningsmyndighetene har plikt til å undersøke disse forholdene nærmere og at byggesøknaden må avvises eller avslås inntil det foreligger en rettskraftig domsavgjørelse som fastslår om tiltakshaver har rett til å få gjennomført tiltaket.

Flere saker som omhandler denne problemstillingen er omtalt i ombudsmannens årsmeldinger. Også en sak som er referert i årets melding, gjelder plan- og bygningsmyndighetenes behandling av privatrettslige forhold i en byggesak.

#### *Utgangspunktet*

Utgangspunktet er at privatrettslige forhold og konflikter faller utenfor det plan- og bygningsmyndighetene skal ta stilling til. Reglene i plan- og bygningsloven regulerer i utgangspunktet bare den rettslige situasjonen mellom myndighetene og den tiltakshaver som ønsker å få gjennomført tiltak av betydning for arealbruken i det aktuelle området. Rettslig sett har en byggetillatelse med andre ord ikke betydning for rettsforholdet mellom private.

Plan- og bygningsmyndighetenes primæroppgave er å kontrollere at søknads- og meldepliktige tiltak ikke strider mot bestemmelser gitt i plan- og bygningsloven eller mot bindende arealplaner eller forskrifter vedtatt med hjemmel i loven. Plan- og bygningsmyndighetenes vedtak må med andre ord hjemles i plan- og bygningslovgivningen. Innsigelser fra en nabo om at byggetiltaket vil være i strid med naboloven eller private byggeservitutter, faller således utenfor plan- og bygningsmyndighetenes kompetanse. I utgangspunktet er det bare i den utstrekning plan- og bygningsloven selv gir anvisning på prøving av privatrettslige forhold, at plan- og bygningsmyndighetene skal ta stilling til dette.

Dette kan føre til at en tiltakshaver får tillatelse av plan- og bygningsmyndighetene til å gjennomføre tiltak som er i strid med andre privates rettigheter vernet ved avtale eller særlige lovbestemmelser. Private som på dette grunnlag vil bestride byggetillatelsen, vil normalt være henvist til å reise sak for domstolene mot tiltakshaver for å hindre at byggetiltaket blir utført. Selv om tiltakshaver har fått en gyldig byggetillatelse, kan naboene for eksempel reise søksmål ved domstolene for å få prøvd om byggetiltaket er i strid med naboloven § 2. Dersom retten gir naboene medhold, kan det medføre at byggetiltaket nektes gjennomført.

Et spørsmål som reiser seg i forhold til anførsler av privatrettslig karakter, er hvor langt plan- og bygningsmyndighetenes undersøkelsesplikt går i forhold til tiltakshavers rettigheter, og om søknaden kan avvises fordi tiltakshaver mangler rettslig interesse i å få en tillatelse som uansett ikke kan realiseres.

#### *Tilfeller hvor privatrettslige forhold har betydning for plan- og bygningsmyndighetenes saksbehandling og avgjørelse*

1. Plan- og bygningsloven kan selv gi anvisning på at privatrettslige rettigheter må undersøkes før det kan gis tillatelse. Enkelte bestemmelser i plan- og bygningsloven oppstiller som vilkår at bestemte privatrettslige forhold foreligger før det kan gis byggetillatelse.

Også i forhold til plan- og bygningsloven § 70 nr. 2 om avstand fra nabogrense kan privatrettslige forhold være avgjørende for om det kan gis byggetillatelse. Dersom eiendomsgrensene er uklare, slik at det er usikkert om avstandskravet på minimum fire meter mellom omsøkte bygning og naboeiendommen er overholdt, kan søknaden avslås inntil forholdet er avklart.

Saken referert i årets melding gjaldt et liknende tilfelle. I denne saken fant ombudsmannen grunn til å kritisere at fylkesmannen unnlot å legge vekt på privatrettslige forhold som ikke var omstridt da fylkesmannen behandlet klagesaken, og som var av direkte betydning for vurderingen av om byggetiltaket var i strid med § 70 nr. 2.

I sin avsluttende uttalelse i saken fremholdt ombudsmannen at han ikke hadde innvendinger mot kommunens vurdering av de privatrettslige forholdene i saken, siden kommunen ikke var kjent med at bygget ville bli oppført inne på naboeiendommen da byggetillatelsen ble gitt. Det sentrale spørsmålet var imidlertid hvilken plikt fylkesmannen hadde til å ta hensyn til de nye opplysningene som forelå da fylkesmannen behandlet saken som klageinstans, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd. Fylkesmannen hadde kun vurdert kommunens skjønnsutøvelse og vedtak på bakgrunn av de opplysningene som forelå på det tidspunktet kommunen fattet det påklagde vedtaket. Under henvisning til forvaltningsloven § 34 annet ledd, hvor det er fastsatt at klageinstansen kan "prøve alle sider av saken og herunder ta stilling til nye omstendigheter", fremholdt ombudsmannen at fylkesmannen ved vurderingen av om bygningen var oppført i samsvar med avstandskravet i § 70 nr. 2, hadde plikt til å ta hensyn til opplysningene om at bygget delvis var oppført på naboens eiendom.

2. Privatrettslige forhold kan også komme inn som relevante skjønnsmoment ved tolkningen og anvendelsen av plan- og bygningslovgivningen. Hvilken relevans og vekt det skal legges på private interesser, typisk nabohensyn, vil bero på en tolkning av den enkelte bestemmelse.

Fra ombudsmannens praksis vises det for øvrig til årsmeldingen for 1988 om forholdet mellom granneloven og plan- og bygningsloven og årsmeldingen for 2000 om betydningen av privatrettslige forhold ved vurderingen av plan- og bygningsloven § 70 nr. 2.

Ombudsmannen bemerket at det var vanskelig å trekke noe klart skille mellom "privatrettslige forhold" og andre relevante hensyn i et tilfelle som dette. Siden fylkesmannen ikke hadde tatt tilstrekkelig hensyn til nabointeressene, ble fylkesmannen bedt om å vurdere saken på nytt.

3. Omfanget av plan- og bygningsmyndighetenes undersøkelsesplikt i forhold til privatrettslige forhold, har vært vurdert i flere ombudsmannssaker.

Siden plan- og bygningsmyndighetenes oppgave ved avgjørelsen av et søknadspliktig tiltak er å påse at tiltaket ikke strider mot bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, jf. § 95 nr. 2 første ledd, kan plan- og bygningsmyndighetene ikke ha noen generell plikt til å undersøke underliggende privatrettslige forhold før tillatelse gis.

Det kan på denne bakgrunn uansett bare bli tale om en begrenset undersøkelsesplikt i forhold til privatrettslige forhold, jf. forvaltningsloven § 17. Noe annet ville også være en ugjørlig oppgave for plan- og bygningsmyndighetene.

Ombudsmannen har imidlertid lagt til grunn at plan- og bygningsmyndighetene i en viss, begrenset utstrekning må undersøke om det planlagte tiltaket kommer i strid med private rettsforhold. Plan- og bygningsmyndighetene kan ikke helt uten videre avvise å vurdere tiltakshavers rett i forhold til andre rettighetshavere, for eksempel en grunneier som protesterer, under henvisning til at dette er et privatrettslig forhold. Ved å gi tillatelse til byggetiltaket legger plan- og bygningsmyndighetene til rette for en faktisk utnyttelse av eiendommen som kan komme klart i strid med andre private parters rettsstilling. Det synes da ikke urimelig at plan- og bygningsmyndighetene pålegges en viss undersøkelsesplikt.

Ombudsmannen oppstiller følgende veiledende retningslinjer for plan- og bygningsmyndighetenes saksbehandling:

1. Dersom det er klart at tiltakshaver ikke har eller vil få noen rett til å disponere over eiendommen i samsvar med tiltaket, må plan- og bygningsmyndighetene kunne avvise saken. Det samme må også gjelde dersom det fremstår som klart, for eksempel som følge av protest fra naboen, at bygget vil bli oppført på naboeiendommen uten at det er sannsynliggjort noen slik rett.
2. Dersom det er uklart om tiltakshaver har rett til å disponere grunnen, bør plan- og bygningsmyndighetene i samsvar med undersøkelsesplikten be om nærmere opplysninger fra tiltakshaver som sannsynliggjør retten.
3. Dersom tiltakshaver ikke kan sannsynliggjøre sin rett, må plan- og bygningsmyndighetene kunne avvise saken og opplyse om at tiltakshaver kan komme tilbake med ny søknad når det privatrettslige forholdet er avklart.
4. Dersom tiltakshaver kan sannsynliggjøre sin rett, slik at retten til å disponere grunnen fremstår som rimelig klar, må plan- og bygningsmyndighetene avgjøre saken ut fra bestemmelsene i plan- og byg-

ningsloven, men uten å ta stilling til den privatrettslige tvisten. Det bør i så fall fremgå av tillatelsen at den bare gjelder i forhold til plan- og bygningslovgivningen og ikke innebærer noen avgjørelse av den privatrettslige tvisten mellom partene.

#### **4. 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, fylkesmann og kommune. En del slike saker er fremhevet i kapittel III i årsmeldingen.

#### **5. KOMITEENS MERKNADER**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, 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 Ragna Flotve og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, vil understreke Sivilombudsmannens viktige funksjon som garantist for rettsikkerhet i folks møte med den offentlige forvaltning. Klagemulighet, åpenhet og rett til innsyn i forvaltningens saksbehandling er grunnleggende verdier i et demokratisk samfunn.

Gjennom Sivilombudsmannens omfattende årsmelding får Stortinget et godt innblikk i hvordan forvaltningen fungerer. Årsmeldingen reiser en rekke spørsmål av ulik karakter. Lang saksbehandlingstid, problemer med å få innsyn i saksdokumenter, automatisert saksbehandling og forhold ved ombudsmannens kontor, er forhold som går igjen fra tidligere årsmeldinger. Komiteen har særlig merket seg drøftingene rundt offentlig ansattes ytringsfrihet. Her settes søkelyset på viktige spørsmål som det er vanskelig å utforme noe detaljert regelverk for. Utgangspunktet må være at offentlige tjenestemenns ytringsfrihet også må omfatte ytringer om forhold som hører inn under eget arbeidsområde og berører forholdet til arbeidsgiver. At det må kunne kreves at den ansatte eksplisitt opplyser at hun eller han uttaler seg på egne vegne og ikke på vegne av virksomheten, synes klart. Komiteen finner det ikke naturlig å gå inn i en nærmere drøftelse av lojalitetsspørsmål mv. i denne sammenheng, men ser positivt på Sivilombudsmannens tilnærming til disse viktige spørsmålene.

Komiteen viser til Makt- og demokratiutredningens sluttrapport som konkluderer med at enkeltindividenes rettigheter er styrket på bekostning av de folkevalgtes makt. Denne utviklingen utfordrer også forvaltningen ved at saker i økende omfang rettsliggjøres og kompliseres. Dette fører også til at sakene ved ombudsmannens kontor stadig blir mer kompliserte.



Komiteen finner det ikke riktig å gå inn og foreta noen vurdering av Sivilombudsmannens behandling av konkrete saker i årsrapporten, men vil konsentrere seg om de mer overordnede spørsmål.

Komiteen har merket seg at det er kommet til enighet mellom Sivilombudsmannen og trygdeetaten om at klager på Trygderettens materielle avgjørelser i fremtiden skal tas opp med Rikstrygdeverket i stedet for det aktuelle fylkestrygdekontoret.

Komiteen støtter forslaget om en tilføyelse i ombudsmannsloven § 3 om at Sivilombudsmannen skal påse at menneskerettighetene legges til grunn av forvaltningen. Komiteen forutsetter at ombudsmannens kontor har den nødvendige fagkunnskap for å ivareta dette aspektet når den vurderer alle forvaltningsvedtak i tiden fremover.

Komiteen registrerer at Statens lånekasse for utdanning også i 2002 kritiseres for brudd på forvaltningsloven og forutsetter at Lånekassen innarbeider nye rutiner med sikte på å forebygge fremtidige feil.

Komiteen viser videre til Sivilombudsmannens engasjement i klager fra varetektsinnsatte. Påstander om at enkeltpersoner blir holdt isolert til tross for at retten ikke har pålagt dem restriksjoner, eller at varetektsinnsatte forblir i isolasjon også etter at restriksjonen er utløpt, er viktige forhold å få klarhet i. Komiteen vil i den sammenheng peke på den kritikk mot norsk praksis med isolasjon under varetekt, som FNs torturovervåkningskomité har gitt uttrykk for.

Komiteen er av den oppfatning at generelle undersøkelser av spesielle forvaltningsorgan er meget verdifulle. Komiteen er innforstått med at slike undersøkelser kan være ressurskrevende, men oppfordrer Sivilombudsmannen til å gjennomføre generelle undersøkelser så langt det lar seg gjøre innen kontorets mandat og budsjettmessige rammer. Komiteen har merket seg at Sivilombudsmannen vurderer å undersøke risikoen for ulik praksis mellom de ulike regionene i kriminalomsorgen, deriblant ulik praksis med hensyn til reaksjonsnivå.

Komiteen registrerer at for lang saksbehandlingstid fortsatt er et problem ved flere offentlige virksomheter. Komiteen ser det som positivt at Sivilombudsmannen følger opp virksomheter med de største "avvikene" når det gjelder urimelig lang saksbehandlingstid for enkeltavgjørelser. Komiteen ber spesielt om å bli underrettet dersom forholdene i utlendingsforvaltningen igjen forverrer seg.

Komiteen vil anmode om at komiteen fortløpende blir underrettet dersom det avdekkes særlige uheldige sider ved forvaltningen.

Komiteen viser til brev fra Sivilombudsmannen, datert 14. november 2003. (Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.) Brevet er et svar på komiteens anmodning om å vurdere regelendring vedrørende ombudsmannens innsynsrett, jf. Innst. S. nr. 229 (2001-2002). I denne innstillingen uttalte en samlet komité: "Komiteen slutter seg her til de vurderingene ombudsmannen synliggjør i årsrapporten ---, som i korthet går ut på at Justisdepartementets tolkning av ombudsmannsloven § 7 vanskelig korresponderer med ombudsmannens mandat". Komiteen er enig i at bestemmelsen i ombudsmannsloven § 7 også må gjelde for de interne dokumenter som Justisdepartementet har ment er unntatt fra ombudsmannens innsyn. Komiteen slutter seg for øvrig til ombudsmannens vurderinger av at det på denne bakgrunnen ikke vil være nødvendig med en endring av ombudsmannsloven § 7.

## 6. KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

Dokument nr. 4 (2002-2003) - melding for året 2002 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen) - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. november 2003

**Martin Engeset**  
fung. leder

**Ragna Flotve**  
ordfører

## Vedlegg

### **Brev fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen til Stortinget, datert 14. november 2003**

#### **Vurdering av behovet for endring av ombudsmannsloven § 7 - ombudsmannens rett til innsyn i forvaltningens interne saksdokumenter**

I Innst S. nr. 229 (2001-2002) bad kontroll- og konstitusjonskomiteen ombudsmannen komme med en vurdering av om en lovendring kan løse spørsmålet om ombudsmannens rett til innsyn i forvaltningens interne saksdokumenter, og i tilfelle komme med et konkret forslag til en slik endring.

#### **Sakens bakgrunn**

Bakgrunnen for at spørsmålet er reist, framgår av Innst. S. nr. 229 (2001-2002) s. 3-4 og av vedleggene, samt av ombudsmannens årsmeldinger for 2000 s. 20-22 og 2001 s. I8-19. Det konkrete saksforholdet er også referert i årsmeldingen for 2001 s. 123-129 (ombudsmannssakene 2000-1512 og 2001-2023) og 2002 s. 119-130 (ombudsmannssak 2000-382).

Spørsmålet om ombudsmannens rett til innsyn i forvaltningens interne dokumenter har tidligere vært gjenstand for diskusjon. I sin alminnelighet synes det nå å være akseptert at ombudsmannen har rett til innsyn i slike dokumenter, jf. gjennomgangen nedenfor av gjeldende rett. Det oppstår imidlertid av og til spørsmål om hvorvidt dette kan gjelde ubetinget. Ett slikt spørsmål gjelder ombudsmannens rett til innsyn i forvaltningens interne dokumenter som angår forholdet til ombudsmannen.

Justisdepartementet har i forbindelse med det ovennevnte sakskomplekset gitt uttrykk for det syn at ombudsmannen ikke har rett til innsyn i slike dokumenter. Jeg har vært av en annen oppfatning. I Innst. S. nr. 229 (2001-2002) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at Justisdepartementets tolkning "vanskelig korresponderer med ombudsmannens mandat".

#### **Sakens rettslige side**

Ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 7 lyder:

"Ombudsmannen kan hos offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste, kreve de opplysninger han trenger for å kunne utføre sitt verv. I samme utstrekning kan han kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter.

Reglene i rettergangslovens §§ 204-209 får tilsvarende anvendelse for Ombudsmannens rett til å kreve opplysninger.

Ombudsmannen kan kreve bevisopptak ved domstolene etter reglene i domstolslovens § 43 annet ledd. Rettsmøtene er ikke offentlige."

Den relevante bestemmelsen her er at ombudsmannen kan kreve "de opplysninger han trenger for å kunne utføre sitt verv". Bestemmelsens ordlyd er generelt utformet, og kan ikke i seg selv begrunne en innskrenkende tolkning i retning av at ombudsmannen ikke skal ha rett til innsyn i forvaltningens interne dokumenter

når disse angår forvaltningens forhold til ombudsmannen.

En slik innskrenkende tolkning må derfor søkes forankret i øvrige kilder. Verken i lovens forarbeider, praksis eller tilgjengelig litteratur finner jeg holdepunkter for en slik forståelse av § 7.1 Forvaltningskomiteens innstilling fra 1958 heter det i kap. 16 på s. 20:

"Skal ombudsmannen kunne utføre sitt verv på en tilfredsstillende måte, må han ha en vidstrakt rett til å kreve opplysninger, og til å foreta de undersøkelser som han finner nødvendig."

Og videre:

"Det foreliggende utkast gjør ikke noe unntak for departementenes eller andre forvaltningsorgans egne arbeidsdokumenter. Det innsees heller ikke at det er grunn til å nekte ombudsmannen, å se forvaltningsorganenes interne saksdokumenter medmindre plikt til hemmelighold i det enkelte tilfelle er til hinder."

Rettstilstanden kunne imidlertid en periode ansees noe uklar, da forvaltningskomiteens innstilling ikke ble fulgt opp av Justisdepartementet i den videre forberedelse av loven. I Ot.prp. nr. 30 (1959-60) gjennomgås de betenkeligheter som finnes ved å gi ombudsmannen en slik innsynsrett, og det konkluderes slik:

"På bakgrunn av dette understreker man at uttrykket "dokumenter" i første ledd ikke omfatter de interne arbeidsdokumenter, men bare de "offisielle" dokumentene; det vil først og fremst si de brever, uttalelser og erklæringer m.v. som sendes inn til forvaltningsorganet eller innhentes av dette fra andre, og de brever som i sakens anledning går ut fra vedkommende forvaltningsorgan."

I Ot.prp. nr. 18 (1961-62) s. 4-5 konkluderes det på samme måte. Utenriks- og konstitusjonskomiteen tok på sin side ikke uttrykkelig standpunkt til hvilken løsning som skulle foretrekkes. I Innst. O. XV - 1961-62 heter det på s. 7:

"Hvis ombudsmannen ikke får de opplysninger han mener er nødvendige, vil han ikke ha grunnlag for en saklig avgjørelse. Hvis man på den annen side pålegger forvaltningen å utlevere sine interne arbeidsdokumenter, vil dette kunne medføre at skriftlige P.M. blir erstattet av muntlig rådføring og rent private notater.

Det riktige siktepunkt må være at ombudsmannen har rett til alle opplysninger som har betydning for den sak han har til behandling.

Hverken dansk eller svensk forvaltning har, så vidt en kan se av lovene, noen plikt til å utlevere interne dokumenter til ombudsmannen."

Komiteen gikk imidlertid ut fra at spørsmålet ikke ville skape vansker i praksis.

Ved lovrevisjonen i 1980 ble spørsmålet vurdert på nytt. I Dokument nr. 9 for 1977-78 uttalte Utredningsutvalget for ombudsmannsordningen på s. 30-32 "at

spørsmålet neppe er så viktig at det er tilstrekkelig grunn til nå å sette det på spissen igjen", og at spørsmålet ikke hadde reist særlige problemer i praksis. Det ble derfor ikke foreslått endringer i bestemmelsens ordlyd.

En ny oppfatning kom til uttrykk ved justiskomiteens behandling av lovrevisjonen. I Innst. O. nr. 15 (1979-80) heter det på s. 11:

"Komiteen viser til at situasjonen har endret seg siden ombudsmannsloven ble vedtatt i 1962. I mellomtiden har man fått forvaltningslov og offentlighetslov som i stor grad har bidratt til å skape større åpenhet om forvaltningens virksomhet. Komiteen mener dette klart trekker i retning av at ombudsmannen nå bør få rett til fullt innsyn i forvaltningens saksforberedelse og arbeidsmåte. Komiteen er derfor av den oppfatning at ombudsmannen skal kunne kreve å få utlånt de interne arbeidsdokumenter."

Komiteen så likevel ikke grunn til å foreslå en lovendring, idet den fant at en slik rett kunne forankres i den eksisterende ordlyden.

Komiteens standpunkt synes deretter å ha blitt akseptert som gjeldende rett. I ombudsmannens praksis har spørsmålet ikke tidligere kommet på spissen. Også i juridisk litteratur synes det å være oppfatningen at ombudsmannen kan kreve å få utlånt interne saksdokumenter. Daværende professor ved Universitetet i Oslo (nåværende ekspedisjonssjef i Justisdepartementets lovavdeling) Inge Lorange Backer, uttalte i Lov og Rett 1993 s. 3-29 (på s. 20-21):

"Opprinnelig gjaldt ikke Sivilombudsmannens innsynsrett interne saksdokumenter i et forvaltningsorgan. Men denne begrensningen er ikke kommet frem i ombml. § 7, og da loven ble revidert i 1980, ga Justiskomiteen uttrykk for at Ombudsmannen nå skulle kunne kreve å få utlånt interne arbeidsdokumenter. Dette bør nå legges til grunn som gjeldende rett, men forvaltningen behøver ikke oversende dem uten at Ombudsmannen uttrykkelig har bedt om det."

Dette er også lagt til grunn av blant annet Ola Dahl i Norsk Lovkommentar, kommentarer til ombudsmannsloven, note 45, og Arvid Frihagen: Forvaltningsrett, bind III: Omgjøring, kontroll og ugyldighet (1992) s. 111, og synes også å være standpunktet til Torstein Eckhoff / Eivind Smith: Forvaltningsrett, 7. utg. (1997).

I Danmark lyder lov 12. juni 1996 nr. 473 om Folketingets Ombudsmand § 19 første ledd:

"Myndigheder, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter m.v., som forlanges af ombudsmanden."

Jeg har fått dette presisert slik fra Folketingets Ombudsmand (i e-brev til mitt kontor 10. september 2003):

"Ombudsmanden har krav på at få alle opplysninger og dokumenter i original (uanset deres form) hvis de må antages at have betydning for ombudsmandens undersøgelse af en sag. Dette betyder at ombudsmanden også vil have krav på interne dokumenter om hvordan en sag skal behandles i forhold til ombudsmanden."

Etter dette antar jeg at loven slik den lyder i dag, er dekkende og vil sikre ombudsmannen rett til innsyn i forvaltningens interne dokumenter, også når disse angår forvaltningens forhold til ombudsmannen. Bestemmelsen er generelt utformet, og unntakene er uttømmende angitt i ombudsmannsloven § 7 annet ledd. Verken lovens ordlyd eller reelle hensyn gir rom for noen ytterligere begrensninger i ombudsmannens rett til innsyn.

Justisdepartementet har i brev 22. april 2002 til Stortinget begrunnet sitt standpunkt særlig med at den instans som skal kontrolleres av ombudsmannen, må ha rett til interne overveielser uten at ombudsmannen skal kunne gjøre seg kjent med disse. Jeg kan ikke se at dette hensynet kan tillegges en slik betydning at det kan begrunne en innskrenkende tolkning av § 7. Der som ombudsmannen i en konkret sak skulle komme til at innsyn vil være nødvendig for at han skal kunne få utført sin oppgave, kan forvaltningen ikke motsette seg innsyn. Skal ombudsmannen kunne utføre sitt verv på en tilfredsstillende måte, må han ha rett til å foreta de undersøkelser som han finner nødvendig. Hensynet til borgernes tillit til forvaltningen må i denne forbindelse være avgjørende.

Jeg antar at det vil være unødvendig med noen endring av ombudsmannsloven § 7, dersom det fra Stortingets side gis uttrykk for at denne bestemmelsen også må gjelde for de interne dokumenter som Justisdepartementet har ment er unntatt fra ombudsmannens innsyn.

