



Innst. S. nr. 60

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag til endringer i instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Til Stortinget

FORSLAG TIL ENDRINGER I INSTRUKS FOR STORTINGETS OMBUDSMANN FOR FORVALTNINGEN

Sivilombudsmannen har i skriv til Stortinget av 21. februar 2003 oversendt forslag til enkelte endringer i ombudsmannsinstruksen 19. februar 1980.

I Innst. S. nr. 229 (2001-2002) bad kontroll- og konstitusjonskomiteen ombudsmannen om å vurdere hvilken rolle han skal ha etter omleggingen av billighetserstatningsordningen.

I 2002 har kontoret gjennomgått en omorganisering som har gjort det aktuelt å foreslå en endring i instruksjonen.

På denne bakgrunn fremmer ombudsmannen følgende forslag til endringer i instruksjonen:

- tilføyelse i ombudsmannsinstruksen § 2 om at klager på billighetserstatningsutvalgets avgjørelser faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde,
- endring i ombudsmannsinstruksen § 9 om ombudsmannens adgang til å gi sine medarbeidere fullmakt til å avslutte saker.

Ombudsmannens behandling av billighets- erstatningssaker

I Innst. S. nr. 229 (2001-2002) side 12 bad kontroll- og konstitusjonskomiteen ombudsmannen komme med forslag til hvilken rolle han skal ha etter omleggingen av billighetserstatningsordningen.

Retningslinjene for behandling av billighetserstatningssaker ble endret av Stortinget i 1999. Endringene

innebar blant annet at adgangen til å bringe billighetserstatningssakene inn for Stortinget, med klage over Billighetserstatningsutvalgets vedtak, ble opphevet.

I ombudsmannens årsmelding for 2001 ble spørsmålet reist om denne endringen i ordningen innebar at Billighetserstatningsutvalgets avgjørelser kunne behandles av ombudsmannen. Etter en gjennomgang av den rettslige situasjonen konkluderte ombudsmannen med at mye talte for at ombudsmannen ikke lenger kan avvise klager over Billighetserstatningsutvalgets avgjørelser. Ombudsmannen reiste imidlertid spørsmålet om dette var en hensiktsmessig ordning og påpekte at spørsmålet burde avklares, eventuelt ved en presisering i instruksjonen for ombudsmannen.

I Innst. S. nr. 4 (1999-2000) ble det understreket at billighetserstatningsordningen er forankret i Stortingets bevilgningsmyndighet og har vært betraktet som Stortingets egen vederlagsordning. Historisk og forfatningsmessig må ordningen sees som en supplerende ordning som skal gjøre det mulig å gi borgeren en håndrekning når de ordinære rettslige virkemidler for erstatning ikke strekker til. Avgjørelsene om å gi billighetserstatning skal treffes på grunnlag av et folkelig skjønn og ikke etter fastsatte rettslige regler. Selv om klageadgangen til Stortinget er opphevet, har Stortinget fremdeles en rolle ved ordningen ut over bevilgningsmyndigheten. I Innst. S. nr. 4 (1999-2000) er det uttalt følgende om Stortingets rolle:

"Komiteen viser til at Stortinget vil behandle saker der det er aktuelt å tilkjenne erstatning med mer enn kr 200 000, saker av særlig politisk art som oversendes fra utvalget og årsmeldingen for billighetserstatningsordningen. Gjennom behandling av årsmeldinger vil Stortinget holdes orientert om utviklingen og kunne gi sine signaler og synspunkter.

Komiteen antar at saker av "særlig politisk art" som fortsatt skal fremmes for Stortinget, i første rekke vil dreie seg om saker der flere fremmer sammenlignbare søknader innenfor samme problemområde. Utvalget vil også kunne fremme enkeltstående søknader for Stortinget der man mener saker reiser prinsippspør-

mål som gjør det ønskelig med en mer omfattende politisk behandling."

Ordningens tilknytning til Stortinget taler for at klager på avgjørelsene i billighetserstatningssakene ikke behandles av Sivilombudsmannen. Selv om det, særlig etter omleggingen av ordningen i 1999, kan argumenteres for at Billighetserstatningsutvalgets virksomhet nå må anses som "offentlig forvaltning" i ombudsmannslovens forstand, viser ombudsmannen også til at forvaltningsloven ikke gjelder for "organer for Stortinget", jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 4 siste ledd.

Klagetallet til ombudsmannen på dette saksfeltet har ikke økt etter at klageadgangen til Stortinget ble opphevet. Etter endringen i 1999 er det totalt mottatt 13 slike klager. De fleste av disse klagenes har vært over Justisdepartementets saksbehandling som sekretariat, og slike spørsmål anses for å ligge innenfor ombudsmannens arbeidsområde. Ombudsmannen har uttalt at klager som gjelder Billighetserstatningsutvalgets avgjørelser ikke kan overprøves av Ombudsmannen.

Ombudsmannens forhold til billighetserstatningsordningen kan for øvrig sees i en større prinsipiell sammenheng og tas opp på et mer generelt grunnlag. For eksempel har det vært reist spørsmål om sekretariatsfunksjonene kunne legges til Sivilombudsmannens kontor.

Ombudsmannen peker på dette, men begrenser seg i denne omgang til å foreslå en presisering om at Sivilombudsmannen ikke skal behandle klager på avgjørelser av Stortingets billighetserstatningsutvalg.

Presiseringen foreslås inntatt som nytt tredje ledd i instruksens § 2, som vil lyde:

"Ombudsmannen skal ikke behandle klager på Stortingets billighetserstatningsutvalg."

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

Fullmakt til ombudsmannens medarbeidere til å avslutte saker, jf. ombudsmannsinstruksens § 9

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 og av stor verdi 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. Kontorsjefene har således lenge hatt fullmakt til å avslutte saker

- som klart faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde, jf. ombudsmannsloven § 4,

- som klart er foreldet, jf. ombudsmannsloven § 6 tredje ledd,
- hvor avgjørelsen kan påklages til et overordnet forvaltningsorgan, eller forholdet kan bringes inn for en høyere administrativ myndighet eller spesielt tilsynsorgan, jf. ombudsmannsinstruksens § 5,
- som ombudsmannen har undersøkt tidligere og hvor det ikke fremkommer nye opplysninger,
- som kan avsluttes som ordnet på bakgrunn av det svar forvaltningen har gitt til ombudsmannen, for eksempel klager over sen saksbehandling og manglende svar,
- som klart ligger i ytterkant av ombudsmannens arbeidsområde, for eksempel hvis klagen i det vesentlige gjelder privatrettslige forhold.

Alle andre saker, enten de har blitt avvist etter den skjønnsmessige bestemmelsen i ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd eller har blitt undergitt realitetsbehandling, har tidligere blitt avsluttet av ombudsmannen etter at han personlig har gjennomgått saken. Fra 1. februar 2002 fant ombudsmannen grunn til å utvide fullmakten til kontorsjefene 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 er omtalt nærmere i årsmeldingen for 2001 s. 13, hvor det bl.a. heter:

"Dette vil være tilfellet når den foreløpige gjennomgangen viser at en nærmere undersøkelse fra ombudsmannens side ikke kan antas å lede til noe gunstig resultat for klageren, og det for øvrig ikke foreligger forhold som kan ha betydning ut over den foreliggende sak. Kontorsjefene kan også avslutte saker som har vært forelagt forvaltningen dersom det på bakgrunn av forvaltningens svar, fremstår som klart at det forhold klagen gjelder er løst eller ikke krever noen nærmere avklaring. Jeg har funnet det forsvarlig å foreta en slik begrenset delegasjon innenfor dagens lov og instruks."

Det vil fortsatt være mitt ansvar at sakene blir forsvarlig behandlet, og jeg vil holde meg orientert om omfanget og bruken av delegert myndighet. Ordningen vil bli evaluert i løpet av 2002."

I Innst. S. nr. 229 (2001-2002) s. 11 gav kontroll- og konstitusjonskomiteen uttrykk for at den så positivt på ombudsmannens planer om å gi kontorsjefene utvidet avgjørelsesmyndighet dersom det kunne effektivisere klagebehandlingen.

Det vil imidlertid være viktig, gjennom dekkende retningslinjer og i løpende samarbeid med medarbeiderne, å sørge for at den personlige deltakelse fra ombudsmannens side fortsatt kan bli reell og særpreget for institusjonen.

Omorganiseringsarbeidet som er nevnt ovenfor, er nå sluttført. Erfaringene så langt er positive. Fra 1. oktober 2002 er institusjonen delt i 4 fagavdelinger med ansvar for nærmere bestemte saksområder. Hver fagavdeling ledes av en kontorsjef og har 5-6 saksbehandlere. En av saksbehandlerne i hver avdeling er utpekt som nestleder. Nestlederne skal fungere som leder for avdelingen ved kontorsjefens fravær med samme fullmakter som kontorsjefen. Videre skal nestlederen

avlaste kontorsjefen i saksbehandlingen når kontorsjefen er til stede. Det siste gjør det ønskelig at også nestledene kan gis fullmakt til å avslutte saker.

I dag er det etter instruksene bare kontorsjefene som kan gis fullmakt til å avslutte saker. For at også nestledene skal kunne avslutte saker som åpenbart må avvises, kreves det en endring av instruksens § 9 første ledd annet punktum. Samtidig er det også hensiktsmessig at den utvidede fullmakten til å avslutte saker som kontorsjefene ble gitt fra 1. februar 2002, jf. omtalen ovenfor, kommer klart til uttrykk i instruksene.

Ombudsmannen foreslår at instruksene åpner for at ombudsmannen selv bestemmer arbeidsordningen og herunder arbeidsfordelingen mellom lederne og nestledene for avdelingene. Fullmakten til å avslutte saker bør knyttes opp til de formelle behandlingsgrunnene og ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd som gir ombudsmannen fullmakt til å avgjøre om en klage gir "tilstrekkelig grunn til behandling". Ombudsmannen bør få fullmakt til selv å vurdere hvilke medarbeidere som skal gis fullmakt til å avslutte saker. Erfarne medarbeidere bør, uavhengig av den stillingen de har, kunne gis slik fullmakt.

Ombudsmannen vil stå ansvarlig overfor Stortinget for hvordan fullmakten blir brukt. På denne måten vil ombudsmannens personlige kontroll og ansvar fortsatt være en realitet.

Ombudsmannsinstruksens § 9 første ledd annet punktum foreslås på denne bakgrunn endret til:

"Han kan likevel gi bestemte medarbeidere fullmakt til å avslutte saker som klart må avvises eller som klart ikke gir tilstrekkelig grunn til nærmere behandling."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og fung. leder 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, slutter seg til de foreslåtte endringene i ombudsmannsinstruksens §§ 2 og 9 med de begrunnelser som er angitt ovenfor.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

I instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen gjøres følgende endringer:

§ 2 nytt tredje ledd skal lyde:

Ombudsmannen skal ikke behandle klager på Stortingets billighetserstatningsutvalg.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 9 første ledd annet punktum skal lyde:

Han kan likevel gi bestemte medarbeidere fullmakt til å avslutte saker som klart må avvises eller som klart ikke gir tilstrekkelig grunn til nærmere behandling.

II

Endringene under I trer i kraft 1. januar 2004.

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

Martin Engeset
fung. leder

Ragna Flotve
ordfører

