



Innst. S. nr. 31

(2004-2005)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 4 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 2003 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen)

Til Stortinget

1. INNLEDNING

Sivilombudsmannen har i mars 2004 avgitt årsmelding til Stortinget om virksomheten for 2003.

Meldingen er lagt opp på samme måte som i de foregående år. Kapittel I inneholder en oversikt over institusjonens alminnelige forhold og ombudsmannens virksomhet. I kapittel II redegjøres for noen generelle forvaltningsrettslige spørsmål med utgangspunkt i de sakene 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 om saker som har vært referert i tidligere årsmeldinger. Kapittel VI inneholder referat av saker med alminnelig interesse fra meldingsåret.

2. SAMMENDRAG

2.1 Institusjonens alminnelige forhold - om virksomheten og forholdet til forvaltningen

2.1.1 Organisasjonsforhold og bemanning

Pr. 31. desember 2003 hadde ombudsmannens kontor 39 stillinger, hvorav fem kontorsjefer, en assisterende kontorsjef og en administrasjonssjef. Kontoret hadde videre 21 juridiske saksbehandlerstillinger og ti stillinger knyttet til administrasjonen. Den daglige ledelsen av kontorets økonomi- og personalforvaltning er lagt til administrasjonssjefen. 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 bistås utvalget med ytterligere en 20 pst. sekretærfunksjon hvor en rådgiver gis tilsvarende tjenestefri.

Siden omorganiseringen ble gjennomført 1. oktober 2002, har ombudsmannens kontor hatt fire fagavdelinger med hver sine arbeidsområder. Hver fagavdeling ledes av en kontorsjef.

Arkivtjenesten er i forbindelse med innføring av nytt arkiv- og saksbehandlersystem styrket med en stilling. Systemet ventes å være ferdig installert og utprøvd 1. september 2004. Informasjonsvirksomheten er styrket ved opprettelse av ny hjemmeside.

2.1.2 Likestilling

Forholdstallet mellom kvinner og menn ved ombudsmannens kontor pr. 31. desember 2003 ut fra et samlet antall på 41 personer (39 årsverk), var 27 kvinner (65,9 pst.) og 14 menn (34,1 pst.).

I ledergruppen var det i tillegg til ombudsmannen to kvinner og tre menn. I de fire nestlederfunksjoner i hver avdeling var samtlige kvinner. Av de 24 juridiske saksbehandlere (inklusive nestledere) var det 14 kvinner (58,3 pst.) og 10 menn (41,7 pst.). I administrasjonen var samtlige kvinner.

Ombudsmannens kontor har en stillingsstruktur og lønnspolitikk som gir like muligheter for alle i forhold til lønnsopprykk og avansement. I meldingsåret var kontorsjefene likt lønnet. Av de juridiske saksbehandlerne var det ni seniorrådgivere, hvorav en mann og de resterende åtte kvinner. Åtte menn og fem kvinner var rådgivere, en kvinne og en mann var førstekonsulenter. Administrasjonen fordelte seg med to førstekonsulenter og ni konsulenter.

Deltidsarbeid fordelte seg slik at åtte av de kvinnelige juridiske saksbehandlere jobbet heltid og seks deltid. Av de mannlige juridiske saksbehandlere jobbet ni heltid og en deltid. I administrasjonen jobbet ni heltid og to deltid.

Grunnet skjev kjønns sammensetning innen den juridiske saksbehandlergruppen har det vært lagt noe vekt på rekruttering av menn. I administrasjonen har menn også vært innkalt til intervju uten å ha nådd frem.

Ombudsmannen retter i sin praktisering av personalpolitikken oppmerksomhet på kjønnsrelaterede spørsmål og legger løpende til rette for best mulig tilpasning for den enkelte.

2.1.3 Arbeidsåret 2003

I 2003 mottok Sivilombudsmannen 2 098 klager på forvaltningen, 48 færre enn i 2002. I tillegg tok ombudsmannen opp 20 saker etter eget initiativ. 2 143 saker ble avsluttet (ferdigbehandlet) i 2003. Dette var 74 færre enn i 2002. 1 169 saker ble realitetsbehandlet. Det ble gitt uttrykk for kritikk i 192 av de realitetsbehandlede sakene. Til sammenligning ble 1 170 saker realitetsbehandlet i 2002, hvorav 183 saker ble avsluttet med kritikk eller henstilling til forvaltningen. Til sammen 974 klager ble avvist, uten realitetsbehandling. For nær halvparten av disse klagen var avvisningsgrunnen at klageren ikke hadde utnyttet klagemulighetene innen forvaltningen fullt ut før ombudsmannen ble anmodet om å undersøke saken nærmere.

Som følge av overgangen 1. oktober 2002 fra en organisasjon med fem fagenheter som alle arbeidet på hele ombudsmannens arbeidsområde til en organisasjon med mer spesialiserte fagavdelinger, ble det i 2003 lagt stor vekt på at fagavdelingene skulle konsolidere sin kompetanse innen eget arbeidsområde. Mange av de besøk ombudsmannen og hans medarbeidere hadde i forvaltningen i 2003 var viktige elementer i denne konsolideringen.

Det er 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. Videre er det av stor betydning for ombudsmannen og hans medarbeidere å få førstehånds kunnskap og være oppdatert om den enkelte forvaltningsetats organisasjon og eventuelle spesielle saksområder. Det samme gjelder hvordan den enkelte forvaltningsinstitusjon har innrettet saksbehandlingen og om ledelsen eller tjenestemennene møter spesielle utfordringer eller problemer i sitt arbeid.

Det har også i meldingsåret vært holdt en rekke foredrag, dels om ombudsmannens arbeid og virksomhet generelt, dels om ombudsmannens kontrollvirksomhet på ulike forvaltningsrettslige områder.

2.1.4 Endringer i lov og instruks

Ombudsmannsloven § 3 er med virkning fra 1. januar 2004 endret til å lyde:

"Som Stortingets tillitsmann skal ombudsmannen på den måte som er fastsatt i denne lov og i hans instruks søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves

urett mot den enkelte borger og bidra til at menneskerettighetene respekteres."

Lovendringen er i samsvar med ombudsmannens forslag framsatt i brev til Stortinget 21. februar 2003. Den nærmere bakgrunnen for lovendringen fremgår av årsmeldingene for 2001 og 2002. At menneskerettighetene nå kommer direkte til uttrykk i ombudsmannsloven, må sees i lys av den økte fokus og stadige utvikling på dette rettsområdet.

Lovendringen bidrar til å synliggjøre overfor borgerne at menneskerettighetene er en del av det rettslige grunnlaget for ombudsmannens arbeid. Ombudsmannen gir borgerne en rimelig og enkel mulighet til å få undersøkt om offentlige myndigheter har krenket hans eller hennes rettigheter, og det er da viktig også å kunne gi den enkelte borger informasjon om rettighetene som følger av menneskerettskonvensjonene. Lovendringen vil også være et egnet signal overfor forvaltningen om at ombudsmannen har som oppgave å sikre at menneskerettighetene blir respektert.

Stortinget har også med virkning fra 1. januar 2004 endret ombudsmannsinstruksens på to punkter. Instruksens § 2 er gitt et nytt tredje ledd (tidligere tredje ledd er nå fjerde ledd) og lyder:

"Ombudsmannen skal ikke behandle klager på Stortingets billighetserstatningsutvalg."

Instruksendringen er en formalisering av den praksis som har vært fulgt ved ombudsmannens kontor siden retningslinjene for behandling av billighetserstatnings sakene ble endret av Stortinget i 1999. Endringen innebærer imidlertid en klargjøring av ombudsmannens forhold til Billighetserstatningsutvalgets avgjørelser. Ombudsmannen anser at Justisdepartementets saksbehandling som sekretariat for utvalget, fremdeles ligger innenfor hans arbeidsområde.

Videre er instruksens § 9 første ledd annet punktum endret og lyder:

"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."

Adgangen til å gi bestemte medarbeidere fullmakt til å avslutte saker, innebærer at flere enn kontorsjefene ved ombudsmannens kontor kan gis fullmakt til å avslutte saker som klart må avvises eller som klart ikke gir tilstrekkelig grunn til nærmere behandling. Instruksendringen må blant annet sees i sammenheng med omorganiseringen av kontoret som ble gjennomført høsten 2002, da kontoret ble inndelt i fire fagavdelinger med ansvar for nærmere bestemte saksområder. Hver avdeling har nå en nestleder i tillegg til en kontorsjef, og det er i hovedsak disse medarbeiderne som har blitt eller vil bli gitt fullmakt etter instruksens § 9. Å gi erfarne medarbeidere slik fullmakt bidrar til en raskere og mer effektiv saksbehandling. Interne retningslinjer og løpende samarbeid med medarbeiderne skal imidlertid sikre at den personlige deltakelsen fra ombudsmannens side fremdeles skal være reell og særpreget for institusjonen.

2.1.5 Ombudsmannen og publikum

Som Stortingets tillitsmann er det Sivilombudsmannens viktigste oppgave å kontrollere og undersøke klager fra publikum på forhold som gjelder forvaltningen. Kontrollvirksomheten gir publikum muligheter for bedre innsyn i forvaltningen. Ombudsmannen kan si sin mening, men rettslig bindende avgjørelser i de påklagede sakene kan ombudsmannen ikke treffe. En ombudsmannsklage er således noe annet enn en klage til overordnet forvaltningsmyndighet. En klage til ombudsmannen er en praktisk og billig mulighet for borgerne til å få undersøkt og rettet opp urett og rettslige feil fra myndighetenes side.

For at ombudsmannen skal kunne ivareta denne funksjonen og utøve sin informasjons- og kontrollvirksomhet på en tilfredsstillende måte, er det viktig at institusjonen er synlig og lett tilgjengelig. Kunnskap hos publikum om ombudsmannens oppgaver og arbeidsmåte er en forutsetning for at borgerne skal kunne dra nytte av ombudsmannsordningen, og henvendelser fra enkeltpersoner er den viktigste informasjonskilden i ombudsmannens arbeid. Dette er en viktig grunn til at en ny og oppdatert versjon av ombudsmannens hjemmeside ble tilgjengelig på Internett høsten 2003. Foruten å gi publikum veiledning om ombudsmannsordningen og muligheten for å klage til ombudsmannen, er siktemålet med hjemmesiden å gi aktuell og relevant informasjon om virksomheten. Et utvalg av ombudsmannens uttalelser blir lagt ut fortløpende. Uttalelsene på nettstedet er bearbejdet, bl.a. av personvern hensyn. Videre finnes utvalgte foredrag og artikler, ombudsmannens årsmeldinger f.o.m. 1997, offentlig journal, klageveiviser og kontaktinformasjon på det nye nettstedet.

At ombudsmannens offentlige journal nå legges ut på Internett, letter publikums mulighet til å be om innsyn i ombudsmannens saksdokumenter. I prinsippet er nå ombudsmannens dokumenter offentlige, men det er viktig å understreke at hensynet til klagerne setter begrensninger. Også andre "særlige grunner" kan tilsi unntak fra offentlighet.

Offentlighet skal bidra til å gi informasjon om ombudsmannens virksomhet. En betydelig del av klagesakene som behandles hos ombudsmannen er av en slik karakter at det er nødvendig å skjerme opplysninger i den offentlige journal. Når den offentlige journal nå er tilgjengelig på hjemmesiden, er det fremdeles like viktig å ivareta - og balansere - hensynet til åpenhet og hensynet til klagerne behov og ønsker om fortrolighet og anonymitet. Det må sees hen til at en klage til ombudsmannen ofte har sin bakgrunn i at borgeren føler seg krenket av myndighetene. I slike tilfeller ønsker borgeren å kunne henvende seg til ombudsmannen uten å måtte stå frem offentlig. Det er derfor viktig for tillitsforholdet til publikum å praktisere offentlighet med varsomhet. Mange foretrekker å henvende seg til ombudsmannen fremfor å gå til pressen for å unngå offentlig oppmerksomhet. Dette er forhold som kan sees i lys av det kildevern som gjelder for pressen. Ombudsmannen, som selv bare kan undersøke saker og si sin mening, og således ikke har noen myndighet til å

treffe bindende avgjørelser, står således på én måte i en annen stilling enn forvaltningen.

I løpet av 2003 ble det registrert 183 begjæringer om innsyn i ombudsmannens saksdokumenter. Det ble gitt innsyn i 178 saker, hvorav 35 kun delvis, mens fem innsynsbegjæringer ble avslått. Innsynsbegjæringer besvares normalt samme dag og senest i løpet av en til tre dager.

2.1.6 Møter og besøk i forvaltningen

I løpet av meldingsåret har ombudsmannen og medarbeidere ved hans kontor hatt møter med en rekke organisasjoner og offentlige etater. Ombudsmannen har også deltatt og vært foredragsholder på ulike konferanser og seminarer.

2.1.7 Rundebordskonferanse i Oslo

Ombudsmannen var i november 2003 vertskap for den åttende rundebordskonferansen med europeiske ombudsmenn, arrangert i samarbeid med Europarådets kommissær for menneskerettigheter. Rundebordskonferansen holdes annethvert år og tar opp til drøfting menneskerettsspørsmål som ombudsmennene møter i sitt daglige virke. Temaene som ble behandlet var fanger rettigheter, minoriteters rettigheter, retten til innsyn i offentlige dokumenter og forholdet mellom ombudsmenn og domstolene. Det ble vedtatt et sluttdokument fra konferansen der det ble gitt uttrykk for ombudsmennenes oppfatning til de fire temaene.

2.1.8 Ombudsmannens øvrige internasjonale virksomhet

Interessen for den norske ombudsmannsordningen er stor i utlandet, og ombudsmannen har også i 2003 motatt representanter fra en rekke land. Ombudsmannen har også gjennomført reiser og deltatt på konferanser i utlandet og har deltatt i nordiske ombudsmannsmøter.

2.2 Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse

2.2.1 Fritt sykehusvalg for pasienter med psykiske lidelser

Retten til fritt sykehusvalg følger av pasientrettighetsloven 2. juli 1999 nr. 63 § 2-4. Bestemmelsen lyder:

"Pasienten har rett til å velge på hvilket offentlig sykehus eller distriktpspsykiatriske senter behandlingen skal foretas. Dette gjelder ikke behandling innen barne- og ungdomspsykiatrien. Pasienten kan ikke velge behandlingsnivå".

Av psykisk helsevernloven 2. juli 1999 nr. 62 § 1-5 følger det at pasientrettighetsloven § 2-4 skal gjelde "så langt den passer" innen det psykiske helsevernet.

I en klage til ombudsmannen ble det anført at helsemyndighetene hadde forsømt å ta stilling til spørsmålet

om tvangsinnlagte psykiatriske pasienter hadde rett til fritt sykehusvalg etter pasientrettighetsloven § 2-4. Klageren hevdet at konsekvensen var at en langtidspasient i tvunget psykisk helsevern, ikke fikk svar på om hun hadde noen rettigheter i forhold til ordningen med fritt sykehusvalg. Klageren ba derfor ombudsmannen vurdere om "gjeldende rett gir forvaltningen anledning til å unnta pasienter i tvungen psykiatri retten til fritt sykehusvalg".

Helsedepartementet ble bedt om å kommentere det spørsmål klagen reiste og konkluderte i sitt brev 21. mai 2003 med at bestemmelsen om fritt sykehusvalg i pasientrettighetsloven § 2-4 også gjelder innenfor tvunget psykisk helsevern så langt det passer. Departementet begrunnet dette dels med at pasientrettighetsloven § 2-4 eksplisitt begrenser valget innenfor barne- og ungdomspsykiatrien - uten å foreta en tilsvarende begrensning for tvunget psykisk helsevern. Videre anførte departementet:

"Av lovens forarbeider fremkommer at pasienter under tvunget psykisk helsevern vil være avskåret fra en slik valgmulighet som det frie sykehusvalg gir. Det gis imidlertid ingen begrunnelse for hvorfor disse pasientene vil være avskåret fra en slik mulighet; en avskjæring som heller ikke kommer til uttrykk i lovens ordlyd.

Lovens forarbeider understreker videre at prinsippene i pasientrettighetsloven skal gjelde så langt det "overhode er mulig" for alle pasienter innen det psykiske helsevernet. Dette uttrykkes vel så sterkt av Stortingets sosialkomité når den understreker at det også for pasienter som underlegges tvang må være en klar målsetning for å ivareta pasientenes rettigheter ut fra pasientrettighetslovens intensjoner, og at bruk av tvang ikke må bidra til å tilside sette de generelle rettighetene som framkommer i pasientrettighetsloven, men "bare de deler av rettighetene som blir uforenlige med lovens intensjon med bruken av tvang".

Etter Helsedepartementets oppfatning følger det av ovennevnte at det ikke er grunnlag for generelt å hevde at pasienter under tvunget psykisk helsevern er unntatt fra retten til det frie sykehusvalg. Departementet ser at en rekke tvangsinnleggelser vil kunne være av en slik karakter at det frie sykehusvalg ikke vil passe, men dette betyr ikke at en generelt kan hevde at det frie sykehusvalg er uforenlig med lovens intensjon med bruken av tvang. Med bakgrunn i ordlyden i pasientrettighetsloven § 2-4 og psykisk helsevernloven § 1-5, er departementet videre i tvil om de generelle uttalelser i lovforarbeidene kan være tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for generelt å hevde at det frie sykehusvalg ikke gjelder innenfor tvunget psykisk helsevern.

Helsedepartementet finner likevel grunn til å bemerke at det vil være en rekke tilfeller under tvunget psykisk helsevern hvor pasientrettighetslovens bestemmelser om fritt sykehusvalg ikke vil passe. Etter departementets oppfatning må imidlertid dette vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Ikke minst vil pasientens sykdomstilstand måtte tillegges vesentlig vekt ved denne vurderingen."

Helsedepartementet uttalte avslutningsvis at helse-tjenesten ville bli gjort kjent med departementets rettsforståelse. Saken gav etter dette ikke grunnlag for ytterligere oppfølging fra ombudsmannens side. Sosial- og helsedirektoratet har for øvrig i ettertid fått i

oppdrag å lage et rundskriv om aktuelle vurderings-tema.

2.2.2 Møteoffentlighet i kommuner og fylkeskommuner

Kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 innførte møteoffentlighet som hovedregel ved møter i folkevalgte kommunale og fylkeskommunale organer, jf. § 31 nr. 1 som lyder:

"Møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører hvis ikke annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller vedtak etter denne paragraf."

Siden ikrafttreddelsen av kommuneloven i 1992 har ombudsmannen hatt til behandling en rekke saker vedrørende forståelsen av bestemmelsene om møteoffentlighet og i årsmeldingen redegjøres det for ombudsmannens syn på noen av de spørsmålene som har reist seg i praksis.

ANVENDELSESOMRÅDET

Kravet om folkevalgt organ - § 31 nr. 1

Flere saker har angått spørsmålet om hva som er et "folkevalgt organ" i lovens forstand.

Lovens krav til åpne møter kan ikke omgås ved å gjennomføre realitetsdiskusjoner i møter som er organisert på en annen måte enn det lov og regelverk forutsetter. Møtene kan for eksempel ikke lukkes fordi andre enn de folkevalgte er gitt møte- eller talerett.

Det kan også ha betydning om møtet i kommunens egen innkalling faktisk er betegnet som et kommunestyremøte. Det vil si at et møte normalt omfattes av møteoffentlighetsbestemmelsene hvis møtet er gitt en betegnelse som tyder på at det er et folkevalgt organ som møtes. Man kan imidlertid ikke komme utenom møteoffentlighet ved å kalle møtet noe annet, dersom realiteten likevel tilsier at det er et folkevalgt organ som møtes.

Kravet om møte - § 31 nr. 1

Ombudsmannen har flere ganger uttalt seg om når en sammenkomst i et folkevalgt organ er å anse som et "møte" i lovens forstand, og har pekt på at om "en sammenkomst skal karakteriseres som møte i lovens forstand må i det enkelte tilfellet bestemmes ut fra hensikten med møtet og i lys av formålet med bestemmelsen om åpne dører". Videre har ombudsmannen pekt på at "§ 31 kommer til anvendelse selv om det ikke skal fattes noe vedtak i saken i det aktuelle møtet".

Bestemmelsen om åpne møter kommer ikke til anvendelse dersom organet ikke drøfter kommunale saker eller andre forhold av kommunal betydning. Det er ikke grunnlag for å strekke bestemmelsen så langt at den får anvendelse dersom medlemmene av organet samles av andre grunner. Det er primært ved kommunens beslutningsprosess at det kreves åpenhet.

Sammenkomster av rent pedagogisk eller informasjonsmessig karakter vil ikke naturlig kunne kalles et møte, selv om samtlige medlemmer av organet skulle ha vært innkalt til og skulle delta i sammenkomsten.

Men dersom sammenkomstene glir over i saksbehandling, skal møtene holdes åpne. Det kan være vanskelig å trekke grensene her, og det er viktig at et organ er seg bevisst at lovens hovedregel er at saksbehandlingen skal være offentlig.

Det anføres av og til at åpne dører er til hinder for uformelle og foreløpige drøftelser i de folkevalgte organene. Loven kan ikke være til hinder for å holde sammenkomster med et slikt uformelt formål i lukkede møter, men en forutsetning er at rammen og formålet for slike sammenkomster gjøres klar på forhånd og at man ikke lar aktuelle saker inngå i disse sammenkomstene på en slik måte at behandlingen av sakene må kunne sies å inngå som ledd i en kommunal saksbehandling. Hvis et møte skal lukkes med en slik begrunnelse, forutsettes det at spørsmålet er vurdert i forhold til vilkårene i § 31 nr. 5, og at kommunestyret selv har fattet vedtak om at slike møter som beskrevet i bestemmelsen, skal holdes bak lukkede dører.

Selv om et møte faller utenfor bestemmelsen om åpenhet i kommuneloven § 31 nr. 1, følger det ikke at disse møtene skal være lukket. Også i slike tilfeller kan gode grunner tilsi at sammenkomsten bør åpnes for allmennheten.

Dersom et kommunestyre som et ledd i sin saksforberedelse, deler seg inn i komiteer som forbereder saker og fremmer innstilling til kommunestyret ("komitémodellen"), vil også komitémøtene være omfattet av reglene om møteoffentlighet i kommuneloven § 31.

LOVENS UNNTAKSREGLER

Møtene i folkevalgte organer holdes for åpne dører hvis ikke annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller vedtak etter kommuneloven § 31.

Lovbestemt taushetsplikt - § 31 nr. 1

Ombudsmannen har i årsmeldingen redegjort for hva som må kreves for å lukke et møte med grunnlag i lovbestemt taushetsplikt. Den aktuelle saken gjaldt et kommunestyremøte hvor en sak om skjenkebevilling ble diskutert. Møtet ble lukket fordi det ville kunne komme frem taushetsbelagte opplysninger i møtet. Partene det gjaldt hadde imidlertid bedt om at møtet skulle gå for åpne dører. Ombudsmannen uttalte at det unntaket som oppstilles i tilfeller hvor det på et møte vil bli fremlagt opplysninger som er underkastet lovbestemt taushetsplikt, ikke kommer til anvendelse i tilfeller der den eller de opplysningene gjelder, har samtykket i at opplysningene kommer frem, jf. forvaltningsloven § 13, jf. kommuneloven § 31 nr. 1. At partene selv ber om at møtet går for åpne dører, kan ikke uten videre likestilles med et samtykke til å gjøre opplysninger kjent etter forvaltningsloven § 13, men: "Et samtykke etter bestemmelsen kan imidlertid foreligge dersom kravet opprettholdes etter at partene er gjort kjent med hva slags opplysninger som kan komme frem på møtet, noe som synes å være tilfellet i den foreliggende sak. Og uansett signaliserer kravet et sterkt ønske fra sakens parter om at møtet i saken skal gå for åpne dører. I et slikt tilfelle bør ikke kommunen

beslutte å avholde møtet for lukkede dører på grunn av taushetsplikten uten å spørre partene om de samtykker i at opplysningene gjøres kjent."

Ikke enhver mulighet for at det kan bli nødvendig å fremlegge taushetsbelagte opplysninger, vil være tilstrekkelig for å beslutte lukkede dører etter kommuneloven § 31 nr. 1. Dersom det ikke før møtet er sannsynlig at slike opplysninger må fremlegges, må kommunen eventuelt vente med å lukke møtet til det er klart at opplysningene vil bli fremlagt. Hvis opplysningene knytter seg til en avgrenset del av saken, bør det også vurderes om det er tilstrekkelig at denne delen av møtet lukkes.

Hensynet til personvern eller andre tungtveiende private eller offentlige interesser - § 31 nr. 3

Et tilsvarende krav til sannsynligheten av at det vil komme frem opplysninger som kan begrunne lukking av møtet, må gjelde etter § 31 nr. 3. Etter denne bestemmelsen kan møte i et folkevalgt organ holdes for lukkede dører hvis "hensynet til personvern eller andre tungtveiende private eller offentlige interesser" tilsier det.

Lukking av hensyn til sakstype - § 31 nr. 5

Slik kommuneloven § 31 nr. 5 lyder etter endringen i 1997, kan kommunestyret og fylkestinget bestemme at møtene i andre organer skal holdes for lukkede dører når dette "er nødvendig på grunn av et bestemt angitt forhold ved den særskilte sak eller sakstype", når organet selv ikke skal treffe vedtak i saken. Ombudsmannen har uttalt følgende om dette i årsmeldingen for 1999:

"Bakgrunnen for lovendringen i 1997 synes å være at man ville presisere at kommunestyret skal vurdere nøye om det er behov for lukkede dører i den enkelte sak eller sakstype. Det er således et vilkår i bestemmelsen at lukkede dører må være "nødvendig på grunn av et bestemt angitt forhold ved den særskilte sak eller sakstype". Dersom kommunestyret kommer til at det er nødvendig å lukke dørene, skal de forhold ved saken/sakstypen som begrunner lukking konkretiseres. Ut fra departementets oppfatning av gjeldende rett før lovendringen, kan jeg være enig i at lovendringen ikke medførte noen innskrenkninger i kommunestyrets adgang til å lukke møtene, men at det ble stilt klarere krav til vurderingen bak og begrunnelsen for et slikt vedtak."

2.2.3 Bruk av ordensstraff mot ytringer av offentlige ansatte

I årsmeldingen for 2002 drøftet ombudsmannen nærmere ytringsfriheten for offentlige tjenestemenn. Det ble der vist til at spørsmålet om den rettslige betydningen av lojalitetsplikten for ansatte i den offentlige forvaltningen kunne komme opp i form av etterfølgende sanksjoner og kritikk av tjenestemannen på grunn av ytringene. I meldingen for 2003 er det referert en sak som gjelder adgangen til å ytre seg kritisk til pressen om forholdene på egen arbeidsplass. En kommunalt ansatt ble her ilagt en skriftlig tjenestepåtale for å ha uttalt seg kritisk om forholdene på arbeidstedet uten å

ha innhentet tillatelse fra sine overordnede. Dette ble ansett som brudd på lojalitetsplikten. Ombudsmannen ga i denne saken uttrykk for at bruk av ordensstraff må være forbeholdt tilfeller der det med stor grad av sikkerhet er konstatert at tjenestemannen har handlet i strid med klart definerte tjenesteplikter. Det må være grunnlag for å kunne bebreide tjenestemannen hans handlemåte. Tjenestemannens uttalelser må, både når det gjelder form og innhold, fremstå som en illojal handling mot virksomheten og det publikum som tjenestemannen skal tjene. Det er ikke tilstrekkelig at uttalelsene har hatt ubehagelige virkninger for virksomheten, ledelsen for virksomheten, kolleger eller publikum. Det må noe mer til.

Politiske meningsytringer reiser særskilte spørsmål. Den refererte saken gjaldt uttalelser om selve virksomheten og måten den ble drevet på. Dette er forhold som har offentlig interesse fordi det angår mange, og det gjelder måten offentlige midler blir forvaltet og brukt på. Åpenhet i virksomheten og tjenestemanns frihet til å ytre seg bidrar til en effektiv kontroll med virksomheten. Beskyttelse av tjenestemanns adgang til å uttale seg og deres frimodighet er derfor viktig. Ombudsmannen viste til at å reagere med ordensstraff etter forholdene vil kunne virke som en trussel mot den kontroll og åpenhet som forvaltningen skal være omgitt med.

Selv om saklig kritikk som utgangspunkt kan virke sporende og bidra til å bedre virksomheten, vil uberettiget kritikk og kritikk som er resultatet av illojal oppførelse eller upålitelig informasjon kunne gi grunnlag for dårlige arbeidsforhold og vanskeliggjøre virksomhetens muligheter for å løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte.

For å kunne karakterisere en oppførelse som illojal, må det kreves at tjenestemannen har sett bort fra hensynet til virksomheten, og neglisjert den plikt tjenestemannen har til å søke å fremme virksomhetens interesser. For at en tjenestemann skal ha muligheter for å forstå hvilke plikter hun eller han i så henseende har, må virksomhetens ledelse sørge for tilstrekkelig og adekvat informasjon og veiledning om tjenestepliktene.

I offentlig virksomhet må det, når spørsmålet om lojalitet nærmere skal defineres, også sees hen til at virksomheten skal ivareta offentlige interesser og derfor har plikter i forhold til det offentlige.

Sanksjoner, særlig i form av ordensstraff, er et sterkt virkemiddel. Dette virkemiddel er lagt i virksomhetsledelsens hender. Det er med andre ord de som selv kan være rammet og berørt av uttalelser eller ytringer, som er gitt myndighet til å straffe. Hovedregelen i norsk rett er at bare domstolene kan ilegge straff. For ordensstraff er det gjort et unntak, men dette unntaket må ikke gis større slagvidde enn strengt nødvendig. Klare regler, informasjon, veiledning og tilrettevisninger må være de virkemidler virksomheten først og fremst bruker. Lojalitetskravet må også sees i et gjensidighetsperspektiv. Straff er et tilsiktet onde påført en lovovertræder for en lovovertrædelse i den hensikt at det skal føles som et onde. En ordensstraff må også sees i et slikt perspektiv, og det tilsier at middelet bare blir brukt unn-

taksvis og bare når det klart er påkrevd og grunnlaget for det er uomstridt og åpenbart.

Med disse generelle betraktninger som utgangspunkt er det påkrevd og viktig, før det blir besluttet å bruke ordensstraff, å klarlegge de faktiske forhold omkring det som skal danne grunnlaget for ileggelsen av ordensstraffen.

Det er også av avgjørende betydning at saksforberedelsen omfatter en nærmere klargjøring og vurdering av hvilke tiltak som i tilfelle er adekvate. De reaksjoner som det i tilfelle kan bli tale om, skal være forankret i avklarte faktiske forhold og stå i forhold til det som det reageres mot og det som i tilfelle ønskes oppnådd. Bruk av ordensstraff må derfor skje i nøye samvirke og samråd med tjenestemannens nærmeste overordnede. Det er viktig å se sanksjonsspørsmålet i lys av lojalitetsforholdet mellom dem, og det kan bare skje ved at den som skal ilegge ordensstraffen nøye konsulterer den lokale ledelsen.

Ombudsmannen kom i denne saken til at det heftet tvil med hensyn til om de angivelige kritikkverdige forholdene var tilstrekkelig dokumentert, og om saken var tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. Ombudsmannen konkluderte på den bakgrunn med at det knyttet seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken, jf. § 10 annet ledd i ombudsmannsloven, og bad derfor om at saken ble vurdert på nytt av klagenemnda. Ombudsmannen fant grunn til å knytte noen merknader til rettsanvendelsen, og påpekte at det er av stor betydning at ansatte vises tillit og gis et vidt spillerom for offentlig å gi uttrykk for personlige meninger om forholdene på sin arbeidsplass. De bånd som i tilfelle skal legges på adgangen til å si sin mening, skal være klart og tydelig forankret i skriftlige regler og bør være påkrevd av samfunnmessige hensyn og nødvendige for at virksomheten skal kunne utøves på en forsvarlig og gagnlig måte.

2.2.4 Utlendingsdirektoratet

I årsmeldingen for 2001 og 2002 omtalte ombudsmannen den lange saksbehandlingstiden i Utlendingsdirektoratet og varslet at han ville følge utviklingen videre. I løpet av 2003 mottok ombudsmannen 29 klager på sen saksbehandling og manglende svar fra UDI. Dette var en økning på 15 saker fra året før.

Tre medarbeidere fra ombudsmannens kontor gjennomførte 5. desember 2003 et besøk i UDI, og avholdt der et møte med representanter fra direktoratet. Ett av temaene som ble diskutert på møtet var saksbehandlingen i UDI.

I møtet ble det opplyst at UDI i mars-april 2003 gjennomførte en omfattende omorganisering. Det ble videre redegjort for innføringen av nytt elektronisk saksbehandlingssystem for utlendings- og flyktningesaker (DUF). UDI opplyste at det hadde vært innkjøringsproblemer, og at dette sammen med omorganiseringen hadde ført til forsinkelser i saksbehandlingen, men at det nye systemet nå fungerte bra. Det ble også opplyst at UDIs samlede sakstilfang hadde økt de to siste årene.

Det ble opplyst at DUF-systemet nå vil besørge automatisk utsendelse av standardiserte foreløpige svar med opplysning om at saken er mottatt og hva som er den normale/forventede saksbehandlingstiden for den aktuelle sakstypen. DUF-systemet sender imidlertid ikke ut automatiske meldinger i asylsaker, og vil i øvrige saker kun sende ut foreløpig svar der parten har norsk adresse. Videre sender systemet kun ut automatisk svar til parten personlig, selv om vedkommende er representert ved advokat eller fullmektig. Systemet er under videreutvikling og det arbeides blant annet med å implementere automatisk melding også der det oppstår forsinkelser i saksbehandlingen i forhold til opprinnelig varslet behandlingstid.

Det ble videre opplyst at UDI fortløpende oppdaterer sine internettsider med opplysninger om forventet saksbehandlingstid for de ulike sakstyper.

Ombudsmannen vil følge den videre utviklingen nøye i tiden som kommer og vil fortsette dialogen med UDI, og holde seg orientert blant annet om i hvilken grad de tilpasninger av DUF-systemet som er gjort og som planlegges gir bedre informasjon til brukerne. I forlengelsen av møtet kommer ombudsmannen også til å følge opp UDIs rutiner for gjennomgang og prioritering av innkomne saker.

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

Fra 1. januar 2001 ga offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 forvaltningen adgang til å unnta søkere til offentlige stillinger fra oppføring på den offentlige søkerlisten. Før lovendringen var navnene på søkerne ubetinget offentlige.

Forvaltningens praktisering av den endrede bestemmelsen har i flere tilfeller blitt klaget inn for ombudsmannen av pressen. Også i 2003 har det kommet inn flere klager på avslag på krav om innsyn i søkerlister. En sak som er referert i meldingen gjaldt retten til innsyn i søkerlisten til embetet som fylkesmann i Østfold. Ombudsmannen hadde en rekke bemerkninger til de konkrete avveininger departementet hadde gjort og påpekte også at departementet av "rekrutteringsgrunner" hadde unnlatt å varsle i utlysningsteksten at meroffentlighet kunne bli utvist. Etter å ha undersøkt saken, ba ombudsmannen departementet foreta en ny vurdering på bakgrunn av hans bemerkninger. Departementet fastholdt at det forelå et reelt og saklig behov for å unnta søkerens navn fra offentliggjøring. Etter omstendighetene fant ombudsmannen da å kunne la saken bero med den forklaring som var gitt.

Saken etterlater et inntrykk av at det, selv for viktige offentlige embeter/stillinger, hvor offentlighetens innsyn er av særlig verdi og interesse, i praksis opereres med en reservasjonsrett for søkeren.

Offentlighetens interesse for søkerlistene er størst i forhold til utlysinger av lederstillinger. Aktuelle kandidater til denne type stillinger vil ofte være personer som er kjente og allerede innehar ledende posisjoner.

Ønskene om anonymitet vil gjerne være begrunnet med at offentliggjøring vil være en personlig belastning og en ulempe i forhold til fremtidig yrkeskarriere og problemer i eksisterende virksomhet pga. arbeidsmessige tillitsforhold. For personer i lederstillinger kan utførelsen av lederoppgaver bli vanskeliggjort, for eksempel i forbindelse med en eller annen form for omorganiserings- eller omstillingsprosess. En stor andel av søkerne, og i praksis nærmest alle aktuelle kandidater, kan derfor anføre slike hensyn. Dette er hensyn som etter sin art er relevante, men som likevel må undergis en reell avveining opp mot hensyn som kan tale for innsyn. I en del av sakene synes forvaltningen nærmest uten videre å legge avgjørende vekt på slike momenter ut fra hensynet til personvern og rekruttering. Resultatet kan bli at nettopp ved de tilsettningene der hensynene for offentlig innsyn er sterkest, blir meroffentlighetsvurderingen minst reell.

Bestemmelsen reiser i praksis også vanskelige spørsmål i forhold til likebehandling av søkerne. Praksis viser at deler av forvaltningen i liten grad foretar en overprøving av den enkelte søkers grunner for ikke å ville ha sitt navn gjort offentlig kjent. I praksis legges de hensyn søkeren oppgir til grunn. Ombudsmannens kontroll i disse klagesakene blir da å påpeke betydningen av at forvaltningen skal foreta en selvstendig vurdering av om den enkelte søkers grunner er tilstrekkelig tungtveiende i forhold til de hensyn som taler for å utvise meroffentlighet.

I flere av sakene har forvaltningsorganet unnlatt å tilkjennegi at offentliggjøring må påregnes. Det har også hendt at søkeren er gitt løfte om anonymitet. Dette kan også reise problemstillinger knyttet til likebehandling. Når det gis et slikt forhåndsløfte til noen, kan det bli vanskelig å la være å unnta de andre søkerne som ønsker anonymitet fra den offentlige søkerlisten. Søkerens grunner for å ønske anonymitet er som nevnt ovenfor ofte ganske likeartede. Forhåndsløfter reiser også vanskelige problemstillinger i forhold til retten til en reell overprøving etter klage, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd. Formelt vil klageinstansen neppe være bundet av et slikt løfte, men det er åpenbart en risiko for at klageinstansens vurderinger vil kunne bli påvirket av det.

Den individuelle skjønsmessige avveining av om det skal gis innsyn i den konkrete saken kan ombudsmannen i liten grad overprøve, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Når forvaltningsorganet viser til relevante momenter fra søkerne, og det opplyses at det er foretatt en vurdering av om meroffentlighet skal utvises, er det i praksis begrenset hva ombudsmannen kan gjøre.

Det kan synes som forvaltningen praktiserer bestemmelsen på en mer offentlighetsrestriktiv måte enn det som synes å ha vært lovgivers mening. Bestemmelsen har i praksis vist seg ikke å være helt enkel å praktisere. Gode grunner taler derfor for at det i forbindelse med arbeidet med NOU 2003:30 om ny offentlighetslov, også blir foretatt en evaluering av lovendringen.

2.3 Påviste mangler ved lover, forskrifter, praksis mv.

I flere saker er 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. En del slike saker er fremhevet i kapittel III i årsmeldingen.

3. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Oktay Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, vil understreke Sivilombudsmannens viktige rolle som garantist for rettssikkerhet i folks møte med den offentlige forvaltningen. For den enkelte innbygger er det viktig at det finnes en instans som vurderer om forvaltningen behandler vedkommende i tråd med lovgivers vilje og god forvaltningsskikk. Sivilombudsmannen har en viktig rolle som Stortingets kontrollorgan overfor forvaltningen.

Sivilombudsmannens årsmelding viser at ombudet foretar generelle undersøkelser i deler av forvaltningen på bakgrunn av enkeltsaker. Komiteen mener at denne delen av Sivilombudsmannens arbeid er av stor viktighet.

Komiteen viser til at Sivilombudsmannen særlig har sett på følgende saker i årsmeldingens kapittel III: høringspraksis i Helsedepartementet, arkivering og journalføring av e-post i Vegdirektoratet, partsinnsyn og behandling av anonyme tips i utlendingssaker, aktsomhetskravet ved utbetaling av økonomisk sosialhjelp, begrepet "ung ufør" i behandling av attføring og senere uførhet, kommunenes unnlattelse av å bruke sanksjoner ved ulovlig oppførte bygg, dispensasjonspraksis for antallet parkeringsplasser i nybygg, saksbehandlingen ved oppføring av gamle, kompetanse til å fatte vedtak om eierskap til rein, skattlegging av firmabil, folkeregistrering for nordsjøarbeidere, innbytte av utenlandsk førerkort, "sittetid" i Oslo politiarrest, klageadgang ved kompetansevurdering av helsepersonell, retten til utdanningsstøtte ved tidligere avbrutt utdanning, om avslag på videreutdanning av sykepleiere er enkeltvedtak. Komiteen har merket seg at oppfølgingen av de sakene som ikke alt er avsluttet, vil bli fulgt opp og redegjort for i Sivilombudsmannens årsmelding for 2004, jf. Sivilombudsmannens brev av 3. november 2004 til komiteen.

Bruk av ordensstraff mot yringer av offentlig ansatte tas særlig opp i årsmeldingens kapittel II. Komiteen er tilfreds med at Sivilombudsmannen fortsatt har oppmerksomheten mot problemstillinger rundt ansattes yringsfrihet. Komiteen viser i den forbindelse til at Stortingets behandling av yringsfrihetsbestemmelsen i

Grunnloven § 100 har styrket ansattes yringsfrihet. Komiteen viser til at departementet har varslet et lovgivningsinitiativ om ansattes yringsfrihet, særlig om "whistle blowing", i forbindelse med oppfølgingen av Arbeidslivslovutvalgets innstilling. Dette kan bidra til å konkretisere i lovtekst de prinsippene for tolking av grunnlovsbestemmelsen som er kommet til uttrykk i Stortingets forarbeider til bestemmelsen, men som kan være vanskelig tilgjengelig for folk flest.

Når det gjelder det offentlige bruk av ordensstraff overfor sine ansatte pga. deres yringer, forutsetter komiteen at saken er tilstrekkelig opplyst, både med opplysninger fra den ansattes overordnede og den ansatte selv. Komiteen har merket seg at de sakene om ordensstraff som Sivilombudsmannen har behandlet, er for få til å kunne danne grunnlag for en generell karakteristikk av bruken av ordensstraff i den offentlige forvaltningen. Komiteen viser til Sivilombudsmannens brev av 3. november 2004 til komiteen der han gir signal om at han i lys av det pågående lovarbeidet til ny arbeidslivslov og ny embets- og tjenestemannslov og fremtidige klager, vil vurdere om det er behov for å sette i gang en bredere analyse av reaksjoner mot offentlig ansattes yringer. Komiteen er fornøyd med denne tilnærminga.

Møteoffentlighet i kommuner og fylkeskommuner tas særskilt opp av Sivilombudsmannen i årsmeldingens kapittel II. Komiteen legger til grunn at reelt demokrati forutsetter at landets innbyggere gis mulighet til å delta i samfunnsdebatten også mellom valgene. Komiteen vil derfor understreke at det ikke er tilfeldig at det i dagens offentlighetslov, forvaltningslov og kommunelov finnes et prinsipp og en hovedregel om åpenhet, innsyn og offentlighet i alle offentlige virksomheter inklusive de folkevalgte organene.

Komiteen har merket seg Sivilombudsmannens påpekning av at flere kommuner har etablert en såkalt komitémodell hvor komiteene kun har innstillingsrett overfor kommunestyret/fylkestinget. Dette har medført at flere kommuner har innført en praksis med lukkede komitémøter. I enkelte kommuner har man sågar gått så langt at man som hovedregel lukker komitémøtene. Komiteen har videre merket seg at Kommunal- og regionaldepartementet inntil nylig har lagt seg på en tolkingssakspraksis hvor lukkede møter har blitt akseptert i medhold av kommunelovens § 39 nr. 1, kfr. § 10, men samtidig presisert at det bør være et mål å praktisere størst mulig grad av åpenhet også under en komitémodell. Komiteen deler Sivilombudsmannens vurdering av at både kommunelovens ordlyd og formålet med bestemmelser om åpne dører, tilsier at det ikke skal foreligge noe skille mellom kommuner som har valgt en hovedutvalgsmodell og de som har valgt en komitémodell. Komiteen har merket seg at fylkesmannen i Oslo og Akershus har fattet vedtak om at Aurskog-Høland kommunes praksis med lukkede komitémøter var i strid med gjeldende kommunelov. Komiteen ber om at departementet, i forbindelse med arbeidet med endringer i kommuneloven, legger dette til grunn og fremlegger et lovforslag hvor også

komiteer anses som folkevalgte organ som skal være omfattet av reglene om møteoffentlighet i kommuneloven § 31.

Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstid er igjen blitt undersøkt av Sivilombudsmannen etter hele 29 klager på saksbehandlingstiden i 2003. Dette er 15 flere saker enn året før. Komiteen er av den oppfatning at saksbehandlingstiden i UDI for enkelte sakstyper er uakseptabel lang, og at informasjonen om slike forsinkelser ikke er god nok. Komiteen forutsetter at Kommunal- og regionaldepartementet setter i verk tiltak dersom UDI har problemer med å saksbehandle og varsle om forsinket saksbehandling innen de pålagte fristene.

Komiteen vil generelt sett bemerke at det er behov for en effektiv saksbehandling i utlendingssaker, og at utlendingsmyndighetene må prioritere dette. Men komiteen vil understreke at saksbehandlingstiden også må avveies mot enkeltindividets rettssikkerhet. Komiteen er innforstått med at det i mange tilfeller kan være behov for informasjonsinnhenting som er tidkrevende for å vurdere enkeltsaker.

Komiteen vil også påpeke at de forhold som Sivilombudsmannen tar opp er knyttet til 2003. Komiteen

forventer at det skjer en klar forbedring og reduksjon i saksbehandlingstiden i UDI i 2004 og fremover. Komiteen vil i denne sammenheng påpeke at det er satt inn ressurser for å redusere behandlingstiden, og at Kommunal- og regionaldepartementet i sitt tildelingsbrev har satt klare krav til reduksjon av saksbehandlingstid og antallet saker som til enhver tid venter på å bli behandlet.

Komiteen slutter seg til Sivilombudsmannens anbefaling om at UDI utarbeider interne retningslinjer for å sikre en enhetlig behandling av anonyme tips i utlendingssaker. Komiteen støtter at Sivilombudsmannen vil følge opp utviklingen i UDI i tida fremover.

4. KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

Dokument nr. 4 (2003-2004) - om melding for året 2003 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen) - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. november 2004

Ågot Valle
leder og ordfører

