

# **Sivilombudsmannen og Stortingskontrollen 1990-2005**

**Martine Vold Ingebrigtsen**

**Masteroppgave i statsvitenskap**

**Institutt for statsvitenskap**

**Universitetet i Oslo**

**Høsten 2007**

## FORORD

Å skrive masteroppgave er en modningsprosess. Veien består av oppoverbakker og nedoverbakker, en del omveier og ikke så mange snarveier. Selv om prosessen har vært både givende og lærerik, skal jeg ikke legge skjul på at det føles ubeskrivelig deilig å sette punktum.

Først og fremst vil jeg takke min veileder Trond Nordby (H-06/V07) for hans tålmodighet, oppmuntrende ord og gode humør til tross for min vekslende framdrift. Hans upåklagelige innstilling har sørget for at jeg omsider har klart å hale oppgaven i land.

Jeg vil også takke alle mine informanter som så seg tid til å la seg intervju i en hektisk hverdag. Spesielt vil jeg trekke fram Arne Fliflet og hans stab, både for intervju og for at jeg i en periode fikk disponere et provisorisk kontor hos ombudsmannen.

Mine gode studievenninner Sigrid Archer og Silje Vevatne har fulgt meg gjennom hele prosessen og sørget for jevnlig lyspunkt. Jeg vil også takke familien min som har heiet på meg fra sidelinjen.

En siste og helt spesiell takk går til Bård Vold Ingebrigtsen.

# Innhold

<b>1</b>	<b>TEMA OG BAKGRUNN</b>	<b>5</b>
	1.1 INNLEDNING	5
	1.2 VALG AV CASE	5
	1.3 PROBLEMSTILLING	7
	1.4 FORSKNING PÅ OMRÅDET	8
	1.5 OPPGAVENS STRUKTUR	10
<b>2</b>	<b>TEORI OG METODE</b>	<b>11</b>
	2.1 INNLEDNING	11
	2.2 DATAINNSAMLINGEN	11
	2.2.1 Dokumentanalyse	11
	2.2.2 Intervjuene	12
	2.3 ANALYSESKJEMA: MAKRO- MIKRO OG MESOFORKLARINGER PÅ INSTITUSJONELL ENDRING	13
	2.3.1 Mesoforklaringer	13
	2.3.2 Mikroforklaringer	14
	2.3.3 Makroforklaringer	15
	2.4 RELIABILITET OG VALIDITET	16
<b>3</b>	<b>BAKGRUNNSKAPITTEL</b>	<b>17</b>
	3.1 INNLEDNING	17
	3.2 OPPRETTELSEN AV EN NORSK OMBUDSMANN	17
	3.2.1 Debatten om fullmaktslovgivningen	17
	3.2.1.1 <i>Fullmaktslovgivningen modereres</i>	19
	3.2.1.2 <i>Juristene kommer på banen: Det 19. nordiske juristmøte</i>	20
	3.2.2 Forvaltningskomiteens innstilling om behovet for en norsk ombudsmannsordning	20
	3.2.2.1 <i>"Folkets aktor"?</i>	21
	3.2.2.2 <i>Ombudsmannens oppgaver og plassering i det parlamentariske system</i>	22
	3.2.2.3 <i>Tilrådingen fra Justis- og politidepartementet</i>	24
	3.3 INSTITUSJONELL UTVIKLING I OMBUDSMANNEN FRAM TIL 1990	25
	3.3.1 Ombudsmannens første år	25
	3.3.2 Justeringer i lov og instruks siden 1962	26
	3.3.2.1 <i>Kommunene legges under ombudsmannen</i>	26
	3.3.2.2 <i>Instruksjonsretten faller bort</i>	27
	3.3.2.3 <i>Inspeksjoner i forvaltningen</i>	27
	3.3.2.4 <i>Revisjon av ombudsmannsloven 8. februar 1980</i>	28
	3.4 STORTINGETS KONTROLLOPPRUSTNING PÅ 1990-TALLET	28
	3.4.1 Ingvaldsen- rapporten - et tilbakeblikk	28
	3.4.2 Opprettelsen av Kontroll- og konstitusjonskomiteen	30
	3.4.3 Åpne høringer	31
	3.4.4 Spørreordningene	32
	3.4.5 Opprustningen av de eksterne kontrollorganene	32
	3.4.5.1 <i>Kontrollen med de hemmelige tjenestene</i>	33
	3.4.5.2 <i>Parlamentariske granskingskommisjoner – Lund-kommisjonen</i>	33
	3.4.5.3 <i>Riksrevisjonen</i>	34
	3.5 OPPSUMMERING	35

<b>4</b>	<b>LEDELSE OG STYRING</b>	<b>37</b>
	4.1 INNLEDNING	37
	4.2 STRUKTURELLE FORUTSETNINGER	37
	4.2.1 Institusjonens egenart og identitet	37
	4.2.2 Nærhet til politisk maktsenter	38
	4.2.3 Publikums kjennskap til ordningen	39
	4.3 INSTITUSJONELL UTVIKLING I SIVILOMBUDSMANNEN FRA 1990	40
	4.3.1 Grunnlovsfesting av ombudsmannen	41
	4.3.2 Omorganisering	42
	4.3.3 Særskilte meldinger	43
	4.3.4 Eget tiltak- saker	46
	4.3.5 Systematiske undersøkelser og inspeksjoner i forvaltningen	48
	4.3.6 Lovsaker og fri rettshjelp	51
	4.3.7 Fliflets fanesaker: Offentlighet og menneskerettigheter	52
	4.3.7.1 <i>Offentlighetssaker</i>	52
	4.3.7.2 <i>Forholdet til Menneskerettighetene</i>	55
	4.4 OPPSUMMERING OG DRØFTING	57
<b>5</b>	<b>STORTINGSBEHANDLING</b>	<b>59</b>
	5.1 INNLEDNING	
	5.2 BEHANDLING AV OMBUDSMANNENS RAPPORTER - SAMMENLIGNING MELLOM TO KOMITEER	59
	5.2.1 Justiskomiteen behandler ombudsmannens rapporter 1981-1992	60
	5.2.2 Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandler ombudsmannens rapporter 1993-2005	62
	5.2.3 Behandling av særskilte meldinger	65
	5.2.4 Sammenfatning av funn	67
	5.3 DELTAKELSE	68
	5.3.1 Partiforskjeller	68
	5.3.2 Enkeltaktører	71
	5.3.3 Konfliktnivå	72
	5.4 OPPSUMMERING OG DRØFTING	75
<b>6</b>	<b>KONKLUSJONER OG TEORETISK EVALUERING</b>	<b>77</b>
	6.1 INNLEDNING	77
	6.2 HOVEDFUNN	77
	6.2.1 Eksplorerende del	77
	6.2.2 Forklarende del	80
	6.3 TEORETISK EVALUERING	82
	6.3.1 Mesoforklaringer: Institusjonens betydning	82
	6.3.2 Mikroforklaringer: Lederens betydning	83
	6.3.3 Makroforklaringer: Omgivelsenes betydning	84
	6.4 AVSLUTTENDE MERKNADER	86
	<b>KILDER</b>	<b>87</b>

# 1 Tema og bakgrunn

## 1.1 Innledning

Utgangspunktet for denne studien er i vid forstand Stortingets kontrollvirksomhet. Kontroll av den utøvende makt blir gjerne betegnet som Stortingets tredje grunnlovsfestede hovedfunksjon, ved siden av å vedta lover og budsjetter. Likevel er stortingskontrollen en form for maktutøvelse som har vært gjenstand for begrenset oppmerksomhet i statsvitenskapen. Stortingets kontrollintensivering og opprettelsen av nye kontrollformer på 1990-tallet har imidlertid vært med på å øke den politiske interessen for kontrollen (Rasch og Rommetvedt 1999: 17, Fredrik Sejersted 2002: 25).

På det mer konkrete plan er det Sivilombudsmannen som Stortingets kontrollorgan som er fokus for oppgaven. På 1990-tallet gjennomførte Stortinget en rekke tiltak for å utbedre kontrollen med forvaltningen. Selv om Sivilombudsmannen fra Stortingets side ble holdt utenfor denne prosessen, gjennomgikk institusjonen allikevel flere til dels omfattende endringer i samme periode. Vanligvis er det Riksrevisjonen som blir trukket fram som Stortingets kontrollorgan, mens Sivilombudsmannen er et ukjent begrep for mange. Formålet med denne avhandlingen er å gi en analyse av hvordan ombudsmannsinstitusjonen har utviklet seg og hvor sterkt Sivilombudsmannen som kontrollorgan står i dag.

## 1.2 Valg av case

Denne oppgaven er en casestudie av sivilombudsmannens rolle som Stortingets kontrollorgan. Formålet med ombudsmannsordningen er etter lovens § 3 å "søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at menneskerettighetene respekteres". Ombudsmannen har en helt spesiell plassering i vårt parlamentariske system og lar seg vanskelig plassere i forhold til den tradisjonelle maktfordelingslæren. Han er verken forvaltningsmyndighet, dømmende myndighet, lovgivende myndighet eller et parlamentarisk kontrollorgan, men han tar opp i seg funksjoner fra alle fire områder. I følge Fliflet (1993:33-34) er slektskapet til domstolene likevel nærmest. Det ligger i kvalifikasjonskravet til ombudsmannen at han skal ha lov og rett som rettesnor, og etter ombml § 1 skal ombudsmannen "fylle vilkårene for å være

høyesterettsdommer”. Slektskapet ble også understreket av forvaltningskomiteen i 1958. Komiteens kanskje viktigste argument for å etablere ombudsmannsordningen var å gi borgerne et raskere, billigere og mindre omstendelig alternativ til domstolene. Ombudsmannen har ikke selv myndighet til å avgjøre utfallet av en sak, han kan bare uttale sin mening. Men i ett tilfelle går hans kompetanse lengre enn domstolenes; han kan ta opp saker på eget tiltak.

Et grunntrekk ved alle demokratiske styreformene er ordninger for kontroll med utøvende myndighet. Med kontroll forstås etterfølgende gransking, vurdering og sanksjonering av utøvende makt (Sejersted 2000: 174). De senere årene har det blitt vanlig å skille mellom to typer kontroll; ansvarskontroll og styringskontroll. Førstnevnte er kontroll i tradisjonell forstand og innebærer at parlamentet holder regjeringen ansvarlig for feil og mangler gjennom kritikk eller formelle reaksjoner. I slike tilfeller er det gjerne snakk om alvorlige og kontroversielle overtramp, enten parlamentarisk (politisk) eller konstitusjonelt (rettslig) (Fredrik Sejersted 2002: 28- 29). Selv om Stortinget aldri har nøydt seg med ren ansvarskontroll alene, er styringskontroll en type kontroll som har blitt stadig viktigere. I et styringsperspektiv har kontrollen som siktemål å forbedre forvaltningen snarere enn å fordele ansvar, og den er mer partinøytral og fremadrettet (Sejersted 2002: 29). Viktigheten av denne type kontroll ble understreket av Ingvaldsen- utvalget i 1972, og fikk tilslutning fra en enstemmig utenriks- og konstitusjonskomité: “Komiteen er enig med Utvalget i at Stortingets kontroll ikke kan innskrenkes til den tradisjonelle konstitusjonelle kontroll, men i høy grad omfatte også en politisk kontroll med forvaltningen, herunder det en kan kalle en målsetningskontroll” (Innst. S. nr. 277, 1976-77 s. 5 ). Det utvidete kontrollbegrepet var også toneangivende da kontroll- og konstitusjonskomiteen ble opprettet i 1992, og gjenspeiles blant annet i Fo § 12 nr 8 om komiteens adgang til å foreta “undersøkelser i forvaltningen“. I det hele tatt var den økte styringskontrollen en viktig premiss for utvidelsen av Stortingets kontrollvirksomhet på 1990-tallet (Dokument nr. 14, 2002-2003 s. 20-21).

Den nye styringskontrollen er også nedslagsfelt for min oppgave. Som Stortingets tillitsmann uttaler han seg på Stortingets vegne, men han skal operere uavhengig av både Storting og regjering. Den viktigste oppgaven er å søke å hindre at urett blir begått mot

borgerne og på den måten bidra til å styrke tilliten til forvaltningen.

Tidsperioden som analyseres er 1990-2005. I denne perioden gjør Stortinget forskjellige grep for å utvide kontrollen med regjeringen, men holder formelt sett Sivilombudsmannen utenfor. Likevel trapper ombudsmannen opp sin virksomhet og begynner å sende enkeltstående rapporter til Stortinget. Oppgavens siktemål er å forklare og studere hvordan ombudsmannsinstitusjonen har utviklet seg, hvilke forhold og personer som står bak denne utviklingen, og hvordan Stortinget benytter Sivilombudsmannen som kontrollredskap. I analysen fokuseres det på ulike aspekter – både institusjonelle, individuelle og omgivelsene - som kan være med på å forklare den institusjonelle dynamikken. For å inkludere de ulike forklaringsvariablene benytter jeg derfor en induktiv forskningsmetode, som åpner for at flere teoretiske perspektiver kan ha forklaringskraft.

### **1.3 Problemstilling**

Den overordnede problemstillingen for denne studien er knyttet til utviklingen av ombudsmannsembetet det siste tiåret. En sentral påstand og forutsetning for analysen er at Stortinget i denne perioden har styrket sin kontrollfunksjon, og at ombudsmannen har intensivert sine undersøkelser. Mitt hovedanliggende er å kartlegge endringene i ombudsmannsinstitusjonen og undersøke hvem som er pådrivere bak utviklingen. Like sentralt er det å undersøke i hvilken grad og hvordan Stortinget benytter seg av ombudsmannsinstitusjonen.

Problemstillingen er bygget opp av flere forskningsspørsmål og delt inn i en eksplorerende og en forklarende del:

#### **Eksplorerende del:**

- Hvilke oppgaver skulle Sivilombudsmannen gjennomføre da ordningen ble opprettet i 1962?
- Hva var de viktigste tiltakene Stortinget iverksatte på 1990-tallet for å styrke kontrollfunksjonen?
- I perioden fra ca 1990- 2005, hvilke strukturelle og institusjonelle endringer har

Sivilombudsmannen som organisasjon gjennomgått?

**Forklarende del:**

- Hvorfor har Sivilombudsmannen gjennomgått de påviste endringer i perioden 1990-2005? Hvem har vært de viktigste pådriverne, ombudsmannen selv, Stortinget eller begge?

- Hvordan og i hvilken grad benytter kontroll- og konstitusjonskomiteen seg av Sivilombudsmannens rapporter?

- Kan utviklingen ses i lys av Stortingets kontrollopptrappingen på 1990-tallet?

## **1.4 Forskning på området**

Selv om den samfunnsvitenskapelige litteraturen om Stortingets kontrollfunksjon samlet sett har vært begrenset, har flere forskere påpekt at Stortinget de siste årene har lagt økende vekt på kontroll av utøvende myndighet (f.eks. Nordby 2004, Francis Sejersted 1997, Fredrik Sejersted 2002 ).

Fredrik Sejersteds doktorgradsavhandling *”Kontroll og konstitusjon”* fra 2002 er en svært omfattende (1163 sider) og grundig gjennomgang av Stortingets kontroll fra 1814 til 2001. En av avhandlingens hovedteser er at Stortingets kontrollfunksjon i realiteten har gjennomgått en full konstitusjonell reformering de siste årene. Jeg har hatt stor nytte av Sejersteds bok som sekundærlitteratur, spesielt kapittelet om kontrollreformen på 1990- tallet. I denne sammenhengen blir Sivilombudsmannen så vidt trukket fram, og det vises til at i mangel på oppfordring fra de folkevalgte tok ombudsmannen selv initiativ til å knytte seg nærmere Stortinget (Sejersted 2002: 355-356). Sejersted har også publisert flere enkeltstående artikler om stortingskontrollen, blant annet ”Om statsrådets hårfarge og været på 17. mai” og ”Stortingets kontrollfunksjon”.

Med ujevne mellomrom har Stortinget selv tatt opp kontrollfunksjonen til prinsipiell utredning. Specialkomiteen av 1927 utredet det konstitusjonelle ansvar og



kontrollfunksjonen mer generelt. På 1960-tallet ble det som en konsekvens av mange kontroversielle kontrollsaker tatt initiativ til to større utredninger; Kjeldseth Moe-utvalget fra 1969 og Ingvaldsen- utvalget fra 1972. Rapportene omhandlet henholdsvis protokollkomiteens stilling og Stortingets kontroll med forvaltningen. I 1977 ble det nedsatt et utvalg som skulle vurdere endringer i ordningen med ombudsmannen, og innstillingen ble avgitt året etter. Den hittil siste rapporten om stortingskontrollen var en generell gjennomgang av kontrollen, og ble avlevert av Frøiland- utvalget i 2002.

Den første ombudsmannen, høyesterettsdommer Andreas Schei, har gjort rede for sine erfaringer i artikler i tidsskriftet *Lov og Rett* og i boken *Menigmann og myndighetene* (1976). En oversikt og vurdering er også gitt av Johannes Andenæs i ”Ombudsmannsinstitusjonen 25 år” i *Lov og Rett* 1988 og av tidligere ombudsmann Audvar Os, ”Ombudsmannen gjennom 25 år” som vedlegg til årsmeldingen for 1988. En del artikler om ombudsmannsinstitusjonen skrevet av blant andre nåværende ombudsmann Arne Fliflet er dessuten samlet i *Lov og Rett* nr 1. for 1993.

Om det har blitt skrevet lite om kontroll (med unntak av Sejersteds doktorgradsavhandling), så har ombudsmannen vært enda mindre prioritert. Da det nevnte Frøiland- utvalget ble bedt om å foreta en bred vurdering av Stortingets kontrollfunksjon generelt, og utviklingen på 1990-tallet spesielt, lå sivilombudsmannen utenfor mandatet. Foruten disse enkeltstående bidragene fra ombudsmannen selv og til en viss grad Fredrik Sejersted, har institusjonen ikke blitt underlagt noen egentlig vitenskaplig analyse. Litteraturen om stortingskontrollen på 1990-tallet har fokusert på konkrete og åpenbare milepæler som opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen og forvaltningsrevisjonen. Den utviklingen som har foregått hos Sivilombudsmannen har foregått mer i det stille og har ikke vært like sensasjonspreget.

Jeg har gjennomført selvstendige empiriske undersøkelser både når det gjelder utvikling i ombudsmannsinstitusjonen og Stortingets bruk av rapportene.

Når det gjelder oppgavens teori og design har jeg hatt stor nytte av hovedfagsoppgavene til Frode Veggeland (1997) og Sverre Lunde (2002). Begge tar i bruk en induktiv forskningsstrategi

for å finne årsaker til institusjonell dynamikk, henholdsvis i Landbruksdepartementet og Riksrevisjonen. En slik tilnærming synes nærliggende også for min analyse av Sivilombudsmannen.

## **1.5 Oppgavens struktur**

Målet for denne studien er å forklare endringer i Stortingets kontrollvirksomhet med hovedvekt på Sivilombudsmannen. Jeg har sammenfattet endringene i to delprosesser: Institusjonell utvikling i ombudsmannsinstitusjonen, Stortingets behandling og bruk av ombudsmannsrapportene.

**Kapittel 3** er et bakgrunnskapittel med to hoveddeler. I den første hoveddelen blir omstendighetene rundt opprettelsen av Sivilombudsmannen kartlagt, og det blir gitt en oversikt over de institusjonelle endringene institusjonen har gjennomgått etter opprettelsen og fram til 1990. I kapittelets andre hoveddel studerer jeg Stortingets kontrollopprustning på 1990-tallet.

I **Kapittel 4** blir oppgavens problemstilling analysert både fra et mesoperspektiv og fra et mikroperspektiv. Målet er å undersøke Arne Fliflets betydning for utviklingen i Sivilombudsmannen fra 1990 til 2005.

**Kapittel 5** tar utgangspunkt i makroforklaringer. Her vil jeg undersøke hvordan Stortinget i den aktuelle perioden benyttet seg av Sivilombudsmannen som kontrollinstans, og hvilke føringer som ble lagt på ombudsmannsinstitusjonen fra Stortingets side.

I **kapittel 2** blir det redegjort for teori og metode, og i **kapittel 6** oppsummeres konklusjoner og hovedfunn.

## 2 Teori og metode

### 2.1 Innledning

Denne oppgaven er en eksplorerende casestudie av årsakene til institusjonell dynamikk. Datainnsamlingen er utført med kvalitative teknikker, og flere variabler analyseres. I en studie der målet er å analysere prosesser, er det nødvendig å undersøke en rekke variabler, framfor å gå ut i fra en enkel kausalanalyse (Veggeland 1996: 22). Utviklingen ses over tid, der hendelser på 1990-taller er hovedfokus. Studien er *teoretisk fortolkende*, det vil si at analysen tar utgangspunkt i eksisterende begreper og teorier. For å forklare og forstå den prosessen som har foregått i ombudsmannsinstitusjonen benytter jeg en *induktiv forskningsstrategi*. Dette innebærer bruk av forskjellige teorier, eller aspekter av dem, som støtteargumenter. På denne måten kan jeg få mer ut av å strukturere empirien teoretisk, enn om jeg prøver å tilpasse funnene til én helhetlig teori.

### 2.2 Datainnsamlingen

Ettersom forsvinnende lite er skrevet om Sivilombudsmannen, bygger empirien i høy grad på kvalitative primærdata. Analysegrunnlaget er i all hovedsak intervjuer og skriftlige dokumenter, herunder rapporter og årsmeldinger fra Sivilombudsmannen, komitéinnstillinger og stortingsforhandlinger. I tillegg blir organisatoriske trekk ved ombudsmannsinstitusjonen vurdert.

#### 2.2.1 Dokumentanalyse

Sivilombudsmannens **årsrapporter** har vært svært nyttige i forhold til å forstå institusjonens virksomhet. Rapportene er utpreget grundige og oversiktlige og gir et godt innblikk i hvordan organisasjonen har utviklet seg. Ombudsmannsinstitusjonen er sterkt hierarkisk, og ombudsmannen skal personlig uttale seg i alle saker som blir realitetsbehandlet. Rapportene er derfor et godt utgangspunkt for analyse av ombudsmannens egne ambisjoner for institusjonen. Alle årsmeldinger og **særskilte meldinger** fra 1963 til 2005 er gjennomgått, men hovedfokus har vært meldingene på 1990-tallet.

**Innstillingene** fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om meldinger fra

Sivilombudsmannen har også vært en nyttig informasjonskilde. Disse dokumentene sammen med en del **stortingsdebatter** om innstillingene gir et inntrykk av hvordan sakene fra ombudsmannen prioriteres og hvordan de enkelte representanter eller partier vurderer institusjonen og dens utvikling. I tillegg har jeg benyttet en rekke **offentlige utredninger**.

I forbindelse med gjennomgangen av opprettelsen av ombudsmannen har jeg også gjennomgått en god del **avisartikler**.

### **2.2.2 Intervjuene**

Jeg har foretatt til sammen ni løst strukturerte intervjuer. Åtte av intervjupersonene er eller var medlemmer i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Den niende intervjupersonen er Arne Fliflet, ombudsmann siden 1990. Jeg benyttet en intervjuguide og tok opp samtalene på bånd. Alle intervjupersonene har samtykket til å bli oppgitt som kilder i teksten. Samtalene med komitémedlemmene hadde en varighet på 30-45 minutter, mens intervjuet med Arne Fliflet hadde en varighet på nærmere to timer. Formålet med intervjuene har dels vært å innhente opplysninger (saksintervju), dels å utnytte kildenes performative aspekt (intervjupersonenes egne virkelighetsoppfatninger), og dels å kryssjekke intervjupersonenes opplysninger mot skriftlige kilder. På den måten ble kildene nyttegjort både som bærer av saklig meningsinnhold og som personlige vurderinger av oppgavens forskningsspørsmål. Alle komitémedlemmene ble stilt de samme hovedspørsmålene, men i noen intervjuer ble det stilt flere oppfølgingsspørsmål avhengig av den aktuelle respondentens rolle og erfaring (induktiv strategi). Det varierte dessuten hvor snakkesalig den enkelte informant var, derfor ble noen intervjuer mer samtalepregede enn andre.

Opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen var en av milepælene i kontrollbølgen på 1990-tallet, og det er her ombudsmannens rapporter behandles. Informantene ble derfor valgt fordi de enten på et tidligere eller nåværende tidspunkt satt i denne komiteen. Alle representantene som hadde sittet eller satt i komiteen i tidsrommet 1993-2005 fikk forespørsel om intervju. Det knyttet seg stor spenning til hvor mange komitémedlemmer som ville ha anledning til å stille. Selv om flere måtte takke nei, ble

jeg positivt overrasket over hvor mange som var villige til å strekke seg langt for å rydde plass til en intervjuavtale i et presset tidsskjema. Spesielt er jeg takknemlig for intervjuene med nøkkelpersoner som Jørgen Kosmo, Ågot Valle og Carl I. Hagen. Kosmo og Valle var interessante som ledere for komiteen, og Hagen har vært spesielt aktiv og tydelig om Sivilombudsmannen og i kontrolldebatten generelt. At Sivilombudsmannen selv satte av to timer til et inngående intervju, var også helt avgjørende. Intervjuene har vært svært nyttige for å forstå hvordan de forskjellige medlemmene av komiteen på den ene siden, og ombudsmannen på den andre, vurderer hva institusjonen er og bør være. Intervjuene skapte også en viss mulighet for å vurdere partiforskjeller i synet på ombudsmannen.

## **2.3 Analyteskjema: Makro-, mikro- og mesoforklaringer på institusjonell endring**

Jeg har valgt et analyteskjema som tar høyde for at både institusjonelle faktorer, omgivelsene og enkeltaktører kan ha betydning for institusjonell dynamikk. En slik tilnærming er beskrevet av Johan P. Olsen (1992: 248), og er også utgangspunktet for analysene i Veggelands (1997) og Lunds (2002) hovedfagsoppgaver.

### **2.3.1 Mesoforklaringer**

I følge Olsen kan forklaringer på institusjonell endring ta utgangspunkt i tre nivåer: Makro-, mikro- og mesonivå. For å forklare institusjonell endring fra et **mesoperspektiv** tar man utgangspunkt i institusjoners formelle og uformelle strukturer og prosedyrer (Olsen 1992:248). Antakelsen om at velfungerende institusjoner tilpasser seg til omgivelsene gjennom en historisk effektiv prosess erstattes her med antakelsen om at institusjonelle trekk påvirker omgivelsene (Veggeland 1996:15). Det er institusjonens egen kultur, bestående av opparbeidede strukturer og tradisjoner, som legger de største føringer på være- og handlemåte. Institusjonell dynamikk foregår gradvis og på bakgrunn av institusjonens egen tolkning av begivenhetene. Ansatte institusjonaliseres og opparbeider felles verdier og forståelsesramme. De institusjonelle trekkene fungerer dermed som et skjold mot omgivelsene og er med på å begrense påvirkningen utenfra – i en historisk ineffektiv prosess (Veggeland 1996: 15-16).

Mens direktorater og departementer enkelt kan sammenlignes når det gjelder struktur og formål, fins det, med et mulig unntak av Riksrevisjonen, ingen andre institusjoner med lignende oppgaver og autonomi. Sivilombudsmannen *skal* være skjermet fra omgivelsene i den forstand at den skal arbeide uavhengig av både forvaltningen og Stortinget på en objektiv og faglig nøytral måte. Organisasjoner med denne type idealer stiller gjerne strenge krav til dokumentasjon og etterrettelighet, noe som kan føre til en overdreven frykt for å begå feil (Lunde 2002:20). En slik kultur kan bidra til institusjonell treghet.

På den andre siden er ikke ombudsmannsinstitusjonen en gammel organisasjon, sammenlignet med andre offentlige etater. Institusjoner med lang og stabil historie antas å være mer motstandsdyktige mot raske og omfattende endringer. Sivilombudsmannen har bare hatt drøye førti år på å etablere en egen organisasjonskultur og posisjon i omgivelsene.

### **2.3.2 Mikroforklaringer**

**Mikroforklaringer** tar utgangspunkt i at individuelle beslutningstakere med sine intensjoner og subjektive oppfattelser av virkeligheten kan endre institusjoner gjennom målrettede valg (Olsen 1992: 248). Idealet er en organisasjon med streng hierarkisk struktur hvor ledere med sin betydelige kunnskap og erfaring effektivt designer og reformerer endringsprosessene i samsvar med oppsatte mål (Christensen og Læg Reid 1998:19; Veggeland 1997:13-14).

Hvorvidt ansatte i offentlig forvaltning lar egeninteresse påvirke beslutningsprosesser er et spørsmål som stadig debatteres i statsvitenskapen. Egeninteresse kan ses i sammenheng med det *ansvarlige byråkrati*, der forvaltningsansatte handler etter de krav stillingen setter, mens egeninteresser klart blir underordnet (Christensen og Læg Reid 1998: 19). Weber forutsatte imidlertid en delvis egeninteresse hos byråkrater, ut i fra en hypotese om at utsikter for høyere lønn og økt prestisje gjør det attraktivt å handle i samsvar med organisasjonens forventninger (Egeberg 1995: 159). Et annet aspekt framholder at byråkrater i større grad vil vektlegge egne interesser dersom disse sammenfaller med organisasjonens interesser (Egeberg (1995: 159-60). I tillegg kan grad av kollegialitet, nærhet til politiske maktsentre, medieeksponering og om organisasjonen

har et selvstendig og betydningsfullt mandat, også ha betydning for om ansatte lar egeninteressen påvirke beslutninger (Dunleavy 1991, Veggeland 1996: 15, Lunde 2002: 22). Egeninteressen kan også komme til uttrykk ved motstand mot signaler fra Stortinget som oppfattes som truende for egne posisjoner (Egeberg 1995:159)

Ombudsmannsinstitusjonen er strengt hierarkisk, og i så måte ligger forholdene til rette for at lederen har stor frihet til å iverksette reformer og endringer etter eget ønske. Den nåværende sivilombudsmannen, Arne Fliflet, har sittet siden 1990. Ettersom perioden som analyseres er 1990-2005, kan det undersøkes hvordan Fliflet har satt sitt personlige preg på institusjonen i forhold til tidligere ombudsmenn.

### **2.3.3 Makroforklaringer**

Forklaringsfaktorene er på **makronivå** de objektive karakteristikene av en institusjons omgivelser. Institusjoner både påvirkes og påvirker gjennom kontakt med omgivelsene. Omgivelsene er utslagsgivende for institusjoners endringsmønster, mens institusjonen selv har liten mulighet til å påvirke sin egen stilling. Det sentrale i dette perspektivet er at alle institusjoner samhandler med sine omgivelser. Omgivelsene gir tilbakemeldinger og stiller forventninger og krav som institusjoner må innfri for å oppnå legitimitet (Scott 2003: 133, Lunde 2002: 18). Samspillet foregår på den måten at institusjoners evne til å tilpasse seg til omfattende forandringer i omgivelsene måles mot omgivelsenes evne til å eliminere institusjoner som ikke er tilpasningsdyktige (Olsen 1992: 247). I dette perspektivet vil ombudsmannsinstitusjonen fortløpende tilpasse seg Stortingets krav og forventninger slik at den nødvendige støtte og legitimitet opprettholdes.

Institusjonell endring kan også være et resultat av at flere prosesser faller sammen i tid. Reformen kan oppstå som resultat av ringvirkninger av andre prosesser, uten at disse endringene nødvendigvis er en del av en målstyrt prosess (Veggeland 1997:13, March & Olsen 1989). For eksempel er det rimelig å anta at kontrolltiltakene som ble satt i gang på 1990-tallet har påvirket Sivilombudsmannen både med hensyn til faglige prioriteringer og organisering av organisasjonen, og at dette igjen har økt Stortingets interesse for ombudsmannskontrollen.

## 2.4 Reliabilitet og validitet

I datainnsamlingsprosessen kan det forekomme systematiske eller tilfeldige feil eller skjevheter som har betydning for studiens grad av reliabilitet og validitet. **Reliabilitet** bestemmes av hvordan den valgte operasjonaliseringen er utført og om den er pålitelig og stabil i ulike målesituasjoner, mens samsvar mellom operasjonalisering og problemstillingene har betydning for **validiteten**.

I mitt tilfelle er det vanskelig å unngå at funnene blir preget av kildegrunnlaget og de subjektive oppfatninger informantene har av hendelsesforløpet. For å motvirke denne tendensen har jeg vekslet mellom intervju- og dokumentanalyse, slik at de ulike typer kildemateriale har blitt sjekket opp mot hverandre. For eksempel ble intervjupersonene konfrontert med skriftlige funn og uttalelser fra andre kilder (Lunde 2002: 32). Om kildegrunnlaget har vært tilstrekkelig, må også vurderes. At det ikke tidligere er foretatt noen grundig statsvitenskaplig analyse av sivilombudsmannsinstitusjonen, var definitivt en utfordring. Etersom skriftlig sekundærlitteratur var en mangelvare, ble primærlitteratur (ulike offentlige dokumenter, som komitéinnstillinger og analyser gjennomført av ombudsmannen selv) desto viktigere. Primærlitteratur og intervjuer krever en annen analysetilnærming enn sekundærlitteratur. Man kan ikke ta for gitt at den som uttaler seg har evne eller vilje til å snakke sant. Det må derfor tas i betraktning at ulike motiver kan farge hvordan virkeligheten fremstilles. Dette gjør seg særlig gjeldende når intervjuobjektene er politikere som er vant til å ”selge” synspunktene sine.

Selv om ikke alle som ble forespurt hadde anledning til å stille til intervju, er jeg samlet sett godt fornøyd med antall gjennomførte intervjuer. Jeg har gjennomførte ni intervjuer, deriblant med de aktørene som jeg på forhånd vurderte som mest sentrale. Etter hvert opplevde jeg dessuten et *metningspunkt* (Holter 1996) der flere intervjuer neppe ville framskaffet nye og viktige opplysninger.

Nettopp på grunn av den manglende oppmerksomheten er det interessant og viktig å studere ombudsmannen. Det beskjedne utvalget av skriftlig sekundærlitteratur ble langt på vei oppveid av stor tilgang på oversiktlige og nyttige offentlige dokumenter. Sammen med intervjuene mener jeg derfor at jeg har et godt kildegrunnlag å bygge analysen på.



## **3 Bakgrunnskapittel**

### **3.1 Innledning**

Kapittelet er delt inn i to hoveddeler. I den første hoveddelen vil jeg identifisere de historiske og politiske omstendighetene som var forutsetning for opprettelsen av ombudsmannsinstitusjonen, samt gjøre rede for hvordan Sivilombudsmannen utviklet seg fram til ca. 1990. Sivilombudsmannen er en ung organisasjon som bare har virket i den norske offentligheten i drøye førti år. For å studere bakgrunnen for den institusjonelle utviklingen i Sivilombudsmannen fra 1990 til 2005 slik målet er for denne oppgaven, er det nødvendig med en viss kjennskap til institusjonens historie og utvikling fram til denne perioden.

I oppgavens andre hoveddel vil jeg kartlegge Stortingets opprustning av kontrollen på 1990-tallet. Selv om Stortingskontrollen fikk et skikkelig ansiktsløft, ble Sivilombudsmannen holdt utenfor. Ut i fra et makroperspektiv antas det allikevel at endringene har hatt betydning for utviklingen i ombudsmannsinstitusjonen.

### **3.2 Opprettelsen av en norsk ombudsmann**

#### **3.2.1 Debatten om fullmaktslovgivningen**

I følge Francis Sejersted (1993: 273) hadde konflikten om fullmaktslovene sine røtter i debattene om konsesjonslovene før og etter 1. verdenskrig. Men først etter 2. verdenskrig ble fullmaktslovene en del av en gjennomgripende planøkonomisk strategi. Ambisjonen med planøkonomien var tredelt: krisebekjempelse, gjenreising og langsiktig økonomisk vekst (Bergh 1993: 35).

Det var det nye unge toppskiktet i Arbeiderpartiet som ”full av ungdom, pågangsmot og styrelyst” var de ivrigste tilhengerne av en aktiv reformlinje (Sejersted 1993: 272). Ved hjelp av streng rasjonering og prioritering av de økonomiske ressursene, skulle gjenreisingen av Norge skje raskest mulig. Fullmaktslovene representerte dermed muligheter og handlefrihet, og var dessuten en naturlig del av veksten i statens virksomhet.

Venstrerepresentant og tidligere prisdirektør Wilhelm Thagaard var en annen utålmodig

tilhenger av den ny linjen. Han presenterte et radikalt forslag om midlertidige pris- og rasjonaliseringstiltak, som til tross for voldsomme protester ble vedtatt 8. mai 1945. ”Lex Thagaard” gav Prisdirektoratet utstrakt myndighet til å legge ned bedrifter, fastsette priser, forby produksjonsstans eller nyetableringer og påby at bestemte varer ble produsert (Slagstad 1993: 50). I følge Francis Sejersted (1993: 274) var den eneste grunnen til at loven ikke førte til regjeringskrise at den ble fremmet på selveste frigjøringsdagen.

I november 1946 la finansminister Eirik Brofoss fram regjeringens forslag som representerte en videreføring av Thagaards kontroversielle linje. Nasjonalforsamlingen skulle vedta fullmaktslover som trakk opp hovedlinjer og prinsipper, mens det ble overlatt til regjering og forvaltning å utforme detaljene. Forvaltningen skulle ikke bare tilrettelegge for en fastlagt politikk, men gå aktivt inn med egne tolkninger for å kompensere for manglende initiativer. (Bergh 1993: 36-37).

”Lex Thagaard” og ”lex Brofoss” fikk opposisjonen til å se rødt. Høyre la fram et alternativt forslag om en sterkt innskrenket og foreløpig fullmaktslov. Forslaget var basert på tre prinsipielle hovedargumenter, utformet av fullmaktslovenes kanskje fremste kritiker, John Lyng. For det første ble det vist til at dersom viktige avgjørelser ble tatt bak administrasjonens lukkede dører i stedet for i det åpne, politiske rom, så ville hele grunnlaget for det politiske system bli undergravet. For det andre ville fullmaktslovene i sin daværende form være i strid med Grunnloven, og for det tredje truet de selve rasjonaliteten i det økonomiske systemet. I ”Veksten i statens makt” fra 1958 argumenterte Lyng for at fullmaktslovgivningen dessuten stod i sterk strid med *legalitetsprinsippet*, som norsk forvaltning hadde bygget på etter 1814. I følge Lyng innebar prinsippet helt enkelt at ”ingen enkeltperson er pliktig til å finne seg i at der gjøres inngrep i hans personlige eller økonomiske anliggender, med mindre inngrepet har en klar hjemmel i norsk lovgivning”. Og det var Stortinget, som etter Grunnlovens § 75, skulle stå for lovgivningen (Lyng 1958: 14- 15). Delegasjon måtte derfor kun skje dersom det var strengt tatt var nødvendig (Lyng 1958: 20).

Finansminister i samlingsregjeringen og senere sentralbanksjef, Gunnar Jahn, var en

annen høylydt kritiker av partikollega Wilhelm Thagaard. Jahn anklaget Thagaard for å prøve å konstruere ”en slags fascistisk stat med seg selv på toppen” (Søilen 2002: 12). Mot dette hevdet Arbeiderpartiet at det tross alt var bedre at beslutningene ble tatt av Stortinget enn av det ikke- demokratiske næringslivet. Etter intens politisk drakamp endte striden med at ”lex Brofoss” ble vedtatt i juni 1947, etter Arbeiderpartiets opplegg (Sejersted 1993: 277-279).

### **3.2.1.1 Fullmaktslovgivingen modereres**

Det trakk ut med å få på plass en endelig pris- og rasjonaliseringslov, og “Lex Thagaard” måtte fornyes gjentatte ganger. 20. mars 1952 la flertallet i den såkalte Sjaastadkomiteen fram et nytt forslag om permanent pris- og produksjonsregulering. Forslaget innebar at Kongen eller den han gav fullmakt skulle kunne foreta de inngrep han fant nødvendige for å motvirke skadelige forretningsvilkår, og representerte en fortsettelse av linjen fra ”Lex Thagaard” og ”Lex Brofoss”. Også denne loven var svært kontroversiell. Opposisjonen i Sjaastadkomiteen leverte en tilleggsinnstilling der de uttalte at flertallet ”ut fra politisk oppfatning og med hjelp av en meget livlig fantasi [har] forsøkt å oppkonstruere et behov for den uhørt vidtgående regulerende og kontrollerende inngripen fra statens side (...)” (Sejersted 1993: 287).

Selv om Arbeiderpartiet hadde absolutt flertall på Stortinget og alt dermed så ut til å ligge til rette for at komiteens forslag skulle bli vedtatt, ble det snart klart at det var en sterk opposisjon også innenfor Arbeiderpartiet. Og da en ny regjering overtok i 1952, la den frem en proposisjon om en sterkt moderert prislov. Etter hvert kom man også fram til flere kompromisser der de mest radikale forslagene ble moderert (Sejersted 1993: 288-289). På 1950- tallet ble de strenge reguleringene gradvis erstattet av mer indirekte styring, og den økonomiske utviklingen så ut til å gå i riktig retning. Debatten stilnet etter hvert av, og til og med Høyre så ut til å ville akseptere de nye prinsippene. Tross alt hadde Høyres velgere en rekke fordeler av reguleringene, ettersom den økonomiske politikken som ble ført prioriterte sentrale deler av næringslivet i form av lav rente, subsidier og skattefordeler (Søilen 2002: 14).

### **3.2.1.2 Juristene kommer på banen: Det 19. nordiske juristmøte**

Selv om de fleste historikere er enige om at juristene spilte en helt sentral rolle i debatten om fullmaktslovene, er det spesielt Ragnhild Øvrelid (1984) som har tillagt juristene avgjørende betydning. Hun gir i det hele tatt juristene æren for at Forvaltningskomiteen ble opprettet. I juristmiljøet sparket konflikten om fullmaktslovene i gang en prinsippdebatt om den generelle rettsikkerheten i Norge.

På det 19. nordiske juristmøte i 1951 var tema rettsikkerhetsproblemet ved forvaltningens virksomhet. Grunnlaget for debatten var professor Andenæs' foredrag "Garantier for rettsikkerheten ved administrative avgjørelser". Her ble det argumentert for at velferdsstaten og reguleringsamfunnet hadde gjort administrasjonen langt mer betydningsfull for samfunnsborgerne enn domstolene, og at det derfor var et påtrengende behov for å garantere en betryggende utøving av forvaltningsmyndigheten (Øvrelid 1984: 70).

Høyesterettsdommer Terje Wold, som opprinnelig var en sterk tilhenger av fullmaktslovene, stilte seg nå kompromissløst på rettsikkerhetens side. Som justisminister i London-regjeringen hadde han vært med på å lansere "lex Thagaard". Nå fram holdt han imidlertid at den nye forvaltningen hadde "skapt en konflikt mellom samfunn og individ som under tiden kan synes nesten uløselig" (Øvrelid 1984: 75).

Høyesterettsadvokat J. Chr. Mellbye var en annen viktig bidragsyter til debatten. Uten at man hadde reflektert over den prinsipielle betydningen, hadde administrasjonen fått delegert lovgivningsmyndighet i vidt omfang, og i realiteten også dømmende myndighet. Når det var av betydning for rettsikkerheten at reglene var klare og presise, burde de gis av andre enn det administrative organet selv. (Øvrelid 1984: 78-79).

### **3.2.2 Forvaltningskomiteens innstilling om behovet for en norsk ombudsmannsordning**

Bare to måneder etter at det 19. nordiske juristmøtet var avsluttet, i oktober 1951, ble forvaltningskomiteen nedsatt under ledelse av Terje Wold. Det var nå blitt "politisk nødvendig" å nedsette en egen komité til å vurdere reglene for forvaltningsarbeidet

(Øvrelid 1984:111). Flere av de sentrale aktørene i rettsikkerhetsdebatten, deriblant Andenæs, ble også medlemmer av komiteen. Byråsjef i justisdepartementet og senere sivilombudsmann Audvar Os, var komiteens sekretær. Komiteen ble henvist til debatten på det 19. nordiske juristmøte for å finne retningslinjer for utredningen når de skulle ”utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning”.

Den 13. mars 1958 avleverte komiteen en omfattende innstilling. Rapporten resulterte i tre lover som til sammen utgjorde et helt nytt grunnlag for forvaltningsretten: Loven om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 1962, forvaltningsloven av 1967 og loven om offentlighet i forvaltningen i 1970.

### **3.2.2.1 ”Folkets aktor”?**

Det var formannen i justiskomiteen, venstremannen Lars Ramndal, som i 1953 satte fram et privat lovforslag om en norsk sivilombudsmann. Ombudsmannen skulle i følge Ramndals forslag gripe inn overfor feil og forsømmelser fra forvaltningens side:

”Eg er trygg på at det kan vera vel verdt å føre over til vårt land det ved den svenske ordninga som er aktuelt for oss: Ein ombodsmann si stilling som eit ”folkets aktor” overfor administrasjonen, eit organ for den ”litle mann” som meiner seg urett medfaren og trur at han har vore ute for tenestemenn som gjer skil på folk, er partiske eller mykje slurvne i tenesta”.

Ideen om en ombudsmann fikk etter hvert støtte ved flere anledninger, blant annet fra talere på trontaledebatten i 1956. Argumentet som gikk igjen var at når det offentlige gjorde stadig dypere inngrep i det enkelte individs rettsfære, måtte man kompensere med utvidet kontroll (særtrykk til Forvaltningskomiteens innstilling s. 5).

Til å begynne med var en del av stortingsrepresentantene skeptiske til innføringen av en norsk ombudsmannsordning fordi Ramndals forslag var å innføre en ombudsmann etter svensk mønster (Fliflet, intervju). Sverige fikk sin ”justitieombudsmann” allerede ved regjeringsreformen av 1809, og var lenge det eneste landet i verden med en ombudsmannsordning. Justisombudsmannen hadde langt mer utstrakte rettigheter enn den norske ombudsmannen endte opp med å få. Blant annet skulle han trekke

embetsmennene til ansvar for domstolene dersom han fant at de hadde begått noe ulovlig i sin embetsgjerning eller hadde unnlatt å gjøre sin plikt, og hans tilsyn omfattet også domstolene. Det var også han som skulle føre aktoratet dersom Riksdagen bestemte seg for å ta ut riksrettstiltale mot et medlem av regjeringen, og han kunne selv ta initiativ til å reise riksrettssak mot et medlem av Høyesterett eller Regjeringsretten (ibid. s. 6).

For å ta brodden av den verste kritikken hadde Wold under hele Forvaltningskomiteens arbeid understreket at den norske ombudsmannen skulle sikre den enkeltes rettsikkerhet snarere enn å jakte på tjenestemennene (Andenæs 1993: 523). Mens den svenske justisombudsmannen skulle fungere som et konstitusjonelt kontrollorgan, måtte en norsk ombudsmann innføres med tanke på den enkeltes rettsgaranti. Ombudsmannen skulle ikke som den svenske ombudsmannen være noen ”folkets aktor” overfor administrasjonen, han skulle stå helt fritt i forhold til klageren. Han skulle heller ikke ha myndighet til å omgjøre forvaltningsvedtak eller instruere tjenestemenn.

### **3.2.2.2 Ombudsmannens oppgaver og plassering i det parlamentariske system**

Ombudsmannens hovedoppgave skulle være å sørge for at det ikke ble øvet urett mot den enkelte fra forvaltningens side. Han skulle behandle klagesaker og tilkjennegi sin mening dersom han fant at det var begått feil. Ombudsmannen skulle også kunne ta opp saker av eget initiativ. En gang i året skulle det sendes melding til Stortinget om institusjonens virksomhet, men han hadde også anledning til å sende særskilt melding dersom han fikk ”kjennskap til forsømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde” (lovutkastets § 12). Stortinget skulle fastsette den generelle instruksjonen, men ombudsmannen skulle utføre sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Og som den danske og svenske ombudsmannen, burde også den norske være ”en høyt kvalifisert jurist og lønnes slik at Stortinget kan få den beste mann for stillingen” (ibid. s. 14).

Forvaltningskomiteen la i stor grad vekt på Ramndals forslag i vurderingen av behovet for en norsk ombudsmann. Ramndal uttalte at ”Det kjem dagleg folk som klagar på avgjerd i ei eller annen offentleg styregrein. Ofte er det utan grunn. Det er mange kverulantar som utan nokon skileg grunn, eller ut frå eit misstydd sosialt og juridisk syn, krev det urimelege, men det er også mange som kjem med klagar ein ikkje utan vidare

kan visa frå seg” (ibid. s. 14). Ramndal mislikte den daværende ordningen hvor alle stortingsrepresentanter fikk henvendelser fra alle steder av landet og om alle mulige felt: ”Ein har ingen trygge for at ei slik ”retting” vert meir rett og objektiv enn den opphavelge avgjerda (...). Vidare er det også å merka at slik ”trappetrøing” tar bort mykje tid for ein stortingsmann og heller ikkje er serleg gild.” Forvaltningskomiteen støttet Ramndal fullt ut i dette: ”Det må være en fordel om alle slike henvendelser i størst mulig utstrekning kunne samles hos en institusjon som har som særlig oppgave og særlige forutsetninger for å behandle dem. Og det synes både naturlig og riktig at dette blir en ombudsmann, som er Stortingets tillitsmann og kan opptre med den autoritet og tillit som dette medfører (ibid. s. 14).

Når det gjaldt ombudsmannens arbeidsområde, burde det omfatte hele statsforvaltningen, inkludert departementene og de avgjørelser en statsråd hadde truffet. I tillegg skulle også alle som hadde offentlige verv eller på annen måte deltok i statens tjeneste komme under hans tilsyn. Men avgjørelser truffet i statsråd skulle ikke omfattes av hans kontroll. Her ville den politiske og konstitusjonelle kontroll som Stortinget utførte være tilstrekkelig.

Med mindre det var særlig grunn til hemmelighold, måtte ombudsmannen kunne kreve opplysninger i alle saker som var blitt behandlet av departementene. Etter forslaget skulle ombudsmannen fritt kunne uttale sin mening om enhver slik sak, enten det gjaldt det rettslige eller det skjønnsmessige aspektet av en avgjørelse. I denne forbindelse skulle ombudsmannen kunne foreslå hvordan en sak burde avgjøres eller hvilke konsekvenser et feilgrep burde ha for vedkommende tjenestemann. Videre foreslo komiteen at ettersom det var vanskelig å trekke grensen mellom domstolenes juridiske og administrative arbeid, skulle domstolene i sin helhet ligge utenfor ombudsmannens kontroll. Ombudsmannen skulle derfor ikke kunne uttale seg i saker som domstolene hadde behandlet.

Forvaltningskomiteen kom fram til at kommunalforvaltningen i første omgang skulle holdes utenfor ombudsmannens kontroll. Ekskluderingen var ikke prinsipielt begrunnet; behovet for rettsikkerhet ville være det samme. Innvendingen var av praktisk art – man regnet med at det ville bli svært krevende for en så sentral instans som ombudsmannen å

skaffe seg de nødvendige opplysninger. Komiteen foreslo derfor at det i loven ble tatt inn en bestemmelse om at Stortinget på et senere tidspunkt kunne vedta at ombudsmannen også skulle ha tilsyn med kommunalforvaltningen. (særtrykket s. 16-17).

### **3.2.2.3 Tilrådingen fra Justis- og politidepartementet**

I all hovedsak sluttet justis- og politidepartementet seg til Forvaltningskomiteens forslag. Departementet fant det sannsynlig at en ombudsmanns tilstedeværelse ville skjerpe tjenestemennenes aktsomhet og styrke tilliten til forvaltningen, og dessuten gi ”mannen i gata” muligheten til å klage på et administrasjonsvedtak uten å gå den kostbare og tungvinte veien om domstolene (Ot. Prp nr. 30 s. 5). Hensynet til stortingsrepresentanter og forvaltningsansatte hadde avgjørende betydning for departementets tilslutning, idet en ombudsmann ville beskytte mot ”kverulanter og andre urimelige personer” (ibid. s. 6).

Men på ett viktig punkt hersket det uenighet. Både Politi- og justisdepartementet og en del andre instanser hadde betenkeligheter med at ombudsmannen skulle ha den adgangen til å vurdere skjønnsmessige avgjørelser som komiteen åpnet for. Handelsdepartementet uttalte at det så ut som komiteen hadde ”oversett de betenkeligheter ved den foreslåtte ordning som skyldes at en ikke har noen garanti for at ombudsmannens oppfatning er mer velbegrunnet enn oppfatningen hos den enkelte administrative myndighet” (ot.prp. nr 30 s. 9). Justis- og Politidepartementet konkluderte med at det man vil vinne med å gi ombudsmannen en slik kompetanse, ikke vil veie opp for den usikkerheten og uklarheten som ville bli påført administrasjonen. Da departementet kom med sin innstilling 8. januar 1960, ble det anbefalt at ombudsmannen bare skulle ha rett til å kritisere trufne avgjørelser dersom de var i strid med lovligheten i videste forstand (ibid. S 10).

I første omgang ønsket Stortinget en nærmere drøftelse om det skjønnsmessige aspektet og dessuten forslag til instruks for ombudsmannen. Regjeringen kom tilbake med utkast til instruks og en ny proposisjon, der de stod på sitt. Da endelig lovtekst var på plass hadde man kommet fram til et kompromiss, der ombudsmannen etter § 10 fikk adgang til at hvis han fant ”at en avgjørelse må anses ugyldig eller klart urimelig, kan han gi uttrykk for det.” I følge Schei (1976: 103) innebærer denne formuleringen ”en sterkt avgrenset adgang til å uttale sin mening, og bare dersom forvaltningsavgjørelsen utvilsomt er



uriktig og ligger utenfor rammen av det som kan aksepteres som et forsvarlig skjønn”.

### **3.3 Institusjonell utvikling i ombudsmannen fram til 1990**

#### **3.3.1 Ombudsmannens første år**

Norges første sivilombudsmann ble høyesterettsdommer Andreas Schei, valgt av Stortinget 12. desember 1962. Ombudsmannens virksomhet var gjenstand for stor interesse i mediene de første par årene og ble applaudert som et etterlengtet talerør for mannen i gata. Her følger et lite utdrag av hva avisene skrev de første månedene etter at ombudsmannen hadde begynt å virke:

”Sivilombudsmannen, høyesterettsdommer Andreas Schei, var i går i full virksomhet i sitt nye, høye embete. Han har fått kontor i 14. etasje i det nye Telegrafbygget i Pilestredet, og har utsyn og overblikk over byens og menneskenes travle liv, slik en ombudsmann skal ha det. Og allerede første dagen har han en bunke klager liggende på sitt arbeidsbord – kanskje en bekreftelse på at det var på tide at også den norske ombudsmannen kom i funksjon.” (Nationen 3.1.1963)

”En viktig del av Sivilombudsmannens arbeid er å ta imot folk. Hvem som helst kan få foretrede for ham. Ofte kan et problem ordnes bare ved at ombudsmannen snakker med den besøkende og tar en telefon til et offentlig kontor. Bare den ting at folk vet at ombudsmannen sitter der nettopp for å høre på dem og prøve hjelpe dem, er av uvurderlig betydning. De føler seg ikke hjelpeløse lenger.” (Fædrelandsvennen 26.3.1963)

”Forleden kom det en kar fra Trøndelag opp i 14. etasje i Telegrafbygget i Oslo og spurte etter ombudsmannen. Trønderen hadde reist ens ærend for personlig å legge sin sak fram for den mann som Stortinget har oppnevnt til å ta seg av slike ting. Og trønderen la ut på den lange reisen uten på forhånd å ha undersøkt om ombudsmannen ville være tilstede, og tenkte seg visst ikke at også denne kunne hatt nødvendige reiseærend. Historien om trønderen må være oppmuntrende for ombudsmannen. Den viser at institusjonen, så fersk som den er, allerede har vunnet seg en posisjon ute blant folket.” (Bergens Tidende 27.2.1963)

”For en tid siden fikk Dagbladet besøk av en mann som hadde en liten ting å klage over. Det var en sånn affære som Dagbladet normalt ville ha tatt opp selv og ganske sikkert påskyndet en rettferdig behandling av. Men for moro skyld besluttet vi å sende mannen til Schei og se hva som hendte.” (Dagbladet 20.04.1963)

I tiden framover fortsatte avisene å følge opp det meste som hadde med ombudsmannen å gjøre med stor iver. I tillegg til stadige oppdateringer på klageantall, budsjett, stab og skifte av kontorlokaler, ble det nesten daglig referert til saker der ombudsmannen hadde vært inne i bildet. Sakene hadde for en stor del form av såkalte ”gladmeldinger” og ble gjerne fulgt av flere aviser fra intervju med klageren, til oversendelse av saken og til endelig uttalelse fra ombudsmannen.

Ombudsmannen selv ble overveldet av interessen og antall henvendelser. Bare i løpet av de to første månedene mottok han over 300 klager: ” Ja, jeg må si det er mer enn vi på forhånd hadde regnet med, vi ser helst at brevbunken minker litt. I Danmark får Sivilombudsmannen rundt 1000 saker om året men vi når opp i et atskillig høyere tall, skal dette fortsette.” (Schei til Vårt Land 9.3.1963). Ved årets slutt hadde ombudsmannen mottatt 1257 klager. Antall klager i året minsket litt de to følgende årene, for så å stige igjen og stabilisere seg på rundt 1300-1400 klager det første tiåret (jf. ombudsmannens årsmeldinger).

### **3.3.2 Justeringer i lov og instruks siden 1962**

#### **3.3.2.1 Kommunene legges under ombudsmannen**

Til å begynne med var ombudsmannens virksomhet begrenset til statens organer, men ved en lovendring i 1968 ble også kommunene og fylkeskommunene med visse begrensninger lagt under ombudsmannens tilsyn. Lars Ramndal uttalte til Dagbladet allerede i 1963:

”Både i Sverige og Danmark har det vore utgreiingar om å leggje også den kommunale forvaltning inn under ombudsmannen. Det private lovframlegget bygde også på at kommunalforvaltningen skulle sidestellast med statsforvaltningen. Når det ikkje vart tatt med av forvaltningskomiteen i framlegget derfrå eller i nokon av regjeringsproposisjonane eller i Stortinget, var det vel nærast for berre å ta eit steg om gongen og så få meir røynsle. Dette er naturleg, men ikkje fullnøggjande” (Dagbladet 27.3.1963)

Også ombudsmannen selv var tidlig ute med å understreke at behovet for ombudsmannsordningen var like stort på det kommunale felt, ”så lenge kritikk fra ombudsmannen forutsetter at det er gjort urett eller er begått feil eller forsømmelser” (Stavanger Aftenblad 24.5.1963)

Selv om det hadde ligget i kortene fra begynnelsen av at kommunene etter hvert skulle komme under ombudsmannens tilsyn (jf særtrykk til Forvaltningskomiteens innstilling s. 17 og Ot. prp. nr. 30 s. 8), framholdt flere at en slik utvidelse ville være i strid med

prinsippet om det kommunale selvstyre. Det måtte være nok at representantene sto til ansvar overfor sine velgere. Mot dette ble det argumentert med at borgerne burde ha samme krav på rettsikkerhet overfor den kommunale som overfor den statlige forvaltning; det var ikke del av det kommunale selvstyrets mandat å kunne begå urett mot noen (Ot. forh. 1967-68 s. 95-114). Dette ble etter hvert det seirende syn, og det skulle vise seg at en stor del av ombudsmannens klagebunke kom til å gjelde kommunale forhold.

### **3.3.2.2 Instruksjonsretten faller bort**

Etter instruksens § 5 kunne Stortinget be ombudsmannen om å komme med innstilling i saker som Stortinget senere skulle behandle. I 1968 blir denne bestemmelsen opphevet etter ombudsmannens eget forslag. Schei følte at et slikt samarbeid ikke harmonerte med en selvstendig ombudsmann (Schei 1976: 189). Dermed blir et viktig prinsipp fastsatt: Det er opp til ombudsmannen selv, uavhengig av Stortinget, å avgjøre om og hvordan en sak skal behandles. Stortinget er i sin fulle rett til å se bort i fra eller uttrykke misnøye med ombudsmannens vurdering og eventuelt frata ham vervet som Stortingets tillitsmann, men det kan ikke blande seg inn i den enkelte sak.

### **3.3.2.3 Inspeksjoner i forvaltningen**

Under behandlingen av årsmeldingen for 1973 ble det for første gang formelt debattert om ombudsmannen burde kunne foreta inspeksjoner i forvaltningen på eget tiltak. Spørsmålet hadde ikke vært diskutert siden forarbeidet til ombudsmannsordningen, men ble nå aktualisert etter at justiskomiteens formann i et avisintervju viste til den svenske justitieombudsmannens inspeksjonsvirksomhet (Schei 1976: 191-192). Forvaltningskomiteen gikk i sin tid klart i mot denne ordningen: ”Særlig viktig er det kanskje å understreke at ombudsmannen ikke skal reise rundt å foreta stikkprøver eller annen tilfeldig kontroll med forvaltningsmyndigheten” (Forvaltningskomiteens innstilling s. 450). Dette synet ble også fulgt opp av Justis- og politidepartementet: ”Den adgang som er gitt i § 8 til å besøke tjenesteleder og lokaler, må knytte seg til saker han har tatt opp til behandling...” (Ot. prp. nr. 30 -1959-60 s. 16-17). Da Schei oppsummerte sin tid som ombudsmann ba han Stortinget vurdere hvorvidt tiden nå var inne for at ombudsmannen skulle få en slik adgang.

### **3.3.2.4 Revisjon av ombudsmannsloven 8. februar 1980**

I 1975 opprettet Stortinget et utvalg som skulle drøfte erfaringene med ombudsmannsordningen og eventuelt foreslå forandringer. Utvalget ble ledet av tidligere ombudsmann Andreas Schei. Innstillingen kom i mars 1978 med forslag som stort sett gjaldt endringer av redaksjonell eller mindre prinsipiell betydning. Det var imidlertid et par viktige unntak. Det første gjaldt rettshjelp for den private part der dette var anbefalt av ombudsmannen. Fri rettshjelp var blitt gitt tidligere, men for å understreke ombudsmannens autoritet fikk man nå inn en egen bestemmelse i loven om fri rettshjelp slik at retten nå skulle følge ombudsmannens anbefaling uten behovsprøving. Den andre saken gjaldt inspeksjoner på eget tiltak. Nå gav Schei- utvalget uttrykk for at ombudsmannen burde foreta inspeksjoner, særlig i sosial- og helseforvaltningen og innenfor kriminalforvaltningen. Fra Stortingets side fikk forslaget tilslutning, men det ble ikke funnet nødvendig med forandringer i lov og instruks (Dok. nr.4. 1987-88 s. 218).

## **3.4 Stortingets kontrolloppustning på 1990- tallet**

Fredrik Sejersted (2002) kategoriserer perioden fra 1993-1997 som den andre av to kontrollbølger i etterkrigstiden. I mangel av reelle regjeringalternativer får Arbeiderpartiet fortsette sin mindretallsregjering etter valget høsten 1993. Opposisjonen er splittet og ute av stand til å samles om stort annet enn kontrollsaker. I frustrasjon går derfor partier til både høyre og venstre for regjeringen sammen og danner det Sejersted kaller en ”kontrollkoalisjon” som skulle bli svært slagkraftig. Under de mange kontrolldebattene på 1990-tallet ble det imidlertid gjentatte ganger understreket at det ikke var ”statsrådsjakt” som var målet for kontrollen, men en tverrpolitisk enighet om hvilke feil som burde rettes opp. En viktig premis for utvidelsen av Stortingets kontrollvirksomhet i denne perioden var en markert dreining i retning økt *styringskontroll* på bekostning av den tradisjonelle *ansvarskontrollen*.

### **3.4.1 Ingvaldsen- rapporten - et tilbakeblikk**

Debatten på 1990- tallet representerte på mange måter en videreføring av de viktigste ideene fra Ingvaldsen- rapporten. I mai 1969 ble det satt ned et utvalg med mandat til å vurdere alle sider ved Stortingets kontrollvirksomhet. Stortingspresident Ingvaldsen var

leder for utvalget, og i oktober 1972 kunne han overlevere Stortinget en omfattende rapport. Utvalgets kanskje viktigste og mest prinsipielle bidrag til den framtidige kontrolldebatten var dens erkjennelse av at den moderne forvaltningen skapte behov for en annen type kontroll:

”Den tradisjonelle kontroll har i vesentlig grad tatt sikte på å avdekke ansvarsforhold. Denne kontroll er fremdeles av betydning. Men på bakgrunn av det omfattende ansvar staten i dag påtar seg for enkeltpersoner og samfunnsutviklingen, er det også av sentral interesse for Stortinget å kunne vurdere om den målsetting som ligger til grunn for Stortingets vedtak er oppnådd. Dessuten bør Stortinget være orientert om forhold av betydning for rasjonalisering og effektivisering av forvaltningen, og om ressursbehov og ressurstilgang. Stortinget kan dermed få et bedre grunnlag for de vedtak det treffer, og et større kjennskap til forvaltningens problemer” (Dok. nr. 7, 1972-73 s. 10 ).

På det mer konkrete plan trekker Fredrik Sejersted (2002: 295) fram fire av rapportens konklusjoner som særlig interessante. For det første kom Ingvaldsen- utvalget fram til at kontrollen i sin helhet måtte utvides og systematiseres, som et svar på den økte bruken av fullmaktslover. For det andre ble det foreslått en utvidelse av Riksrevisjonens arbeidsområde, med en mer kritisk vurdering av forvaltningsskjønnet. For det tredje ble det foreslått at Sivilombudsmannen skulle utvide bruken av systematiske undersøkelser på eget initiativ, og for det fjerde ble det foreslått et utvidet system for rapportering til Stortinget gjennom faste meldinger fra regjering og forvaltning.

Til tross for de omfattende endringer som ble anbefalt av Ingvaldsen- utvalget, lot reaksjonen fra Stortinget vente på seg. I utenriks- og konstitusjonskomiteen ble rapporten liggende nesten fem år før innstillingen kom. Komiteen sa seg da enig i de tre første hovedpunktene, men var derimot ”i tvil” om nødvendigheten av et mer omfattende rapporteringssystem. Plenumsdebatten ble holdt mot slutten av stortingsperioden og fikk preg av tidspress og småkonflikter. Men på det generelle plan var det stor enighet om behovet for økt parlamentarisk kontroll. Debatten endte med vedtak om et par henstillinger til regjeringen, og instruks til Riksrevisjonen om kontroll med statlig næringsvirksomhet. Tanken om en mer handlekraftig ombudsmann med nærmere tilknytning til Stortinget, ble ikke gjenstand for særlig oppmerksomhet (Sejersted 2002: 293-298).

Ombudsmannen på sin side tok heller ikke tak i oppfordringene fra Ingvaldsen- utvalget. Mens Riksrevisjonen nå begynte å utvikle kritisk forvaltningsrevisjon, skjedde det lite hos ombudsmannen. Noen flere generelle undersøkelser ble imidlertid gjennomført, men institusjonen ble ikke noe ledd i Stortingets eget kontrollarbeid (ibid. s. 321).

Selv om Ingvaldsen- prosessen til da var den største og mest vidtfarende kontrollutredningen som hadde blitt gjennomført, var den umiddelbare virkningen at kontrollen på en del områder ble svekket. Årsaken til dette var at Ingvaldsen- utvalget fikk den gamle protokollkomiteen avskaffet. Tanken var at kontrollen ville styrkes dersom den foregikk i de faste fagkomiteene i stedet for i protokollkomiteen, for her hadde man spesifisert kunnskap og nær kontakt med de tilsvarende organer i forvaltningen. Men resultatet var snarere at man mistet den samordning og oversikt over problemstillingene som man tidligere hadde hatt. Man hadde heller ingen spesialisert komité til å ta imot Riksrevisjonens nå mer kritiske revisjon<sup>1</sup> (Sejersted 2002: 293-298). Størst betydning skulle Ingvaldsen- utvalget få for debatten som kom 20 år etter innstillingen.

### **3.4.2 Opprettelsen av Kontroll- og konstitusjonskomiteen**

I 1981 ble det opprettet en egen kontrollkomité etter nesten ti år der kontrolloppgavene var fordelt på de ulike fagkomiteene. Men kontrollen var fremdeles en tilleggsoppgave; medlemmene som satt her hadde også tidkrevende verv i en annen fagkomité. Mange representanter var derfor bekymret for at kontrollen fikk for lav prioritering (Sejersted 2002:316). Opprettelsen av Kontroll- og Konstitusjonskomiteen var derfor det første og mest avgjørende steget mot en ny kontrollæra. Komiteen ble vedtatt opprettet i 1992, og trådte i kraft etter stortingsvalget i 1993. Komiteen ble opprettet uten videre debatt og med enstemmig vedtak, på et tidspunkt der ingen kunne se for seg hvilken avgjørende rolle komiteen ville få. Sejersted sammenligner den nye komiteen med protokollkomiteens glansperiode; den ble en ”arena for aktivt pågående gransking av regjering og forvaltning”, en ny ”sort komité” (Sejersted 2002: 341-344). Ikke bare tilsa den parlamentariske situasjonen og stemningen i opposisjonen at kontroll- og

---

<sup>1</sup> I 1981 ble kontrollen derfor tilbakeført i en egen kontrollkomité

konstitusjonskomiteen ville ta sine oppgaver alvorlig; den nye komiteen fikk også på visse områder en myndighet som skilte den ut fra de øvrige fagkomiteene. For det første ble innføringen av åpne kontrollhøringer et viktig våpen for kontroll- og konstitusjonskomiteen. For det andre ble komiteen etter Fo. § 12 nr. 8 gitt egen initiativrett slik at den kunne ”foreta de undersøkelser i forvaltningen som den anser nødvendig for Stortingets kontroll med forvaltningen”.

Daværende visepresident i Stortinget, Bjarne Mørk-Eidem, håpet at initiativretten ville lokke til seg politikere med politisk tyngde og erfaring (Lunde 2002: 88). Og etter hvert må partiene ha innsett hvilket potensiale som lå i den nye komiteen, for her ble sentrale politikere plassert.<sup>2</sup>

Reglementskomiteen, som formelt sto bak forslaget om den nye kontroll- og konstitusjonskomiteen, hadde ambisjoner om at komiteen skulle heve seg over den politiske striden og i stedet være en objektiv instans for prinsipielle spørsmål (Lunde 2002:89). Denne intensjonen skulle vise seg vanskelig å etterleve. Den slagkraftige opposisjonen benyttet i stedet kontrollen som et ”politisk våpen for å slite ned regjeringen” (Sejersted 2002: 387).

### **3.4.3 Åpne høringer**

Selv om innføring av åpne høringer hadde blitt avvist så sent som i 1989, så nå en fraksjon i kontroll- og konstitusjonskomiteen sitt snitt til å få saken uredet på nytt. I brev til presidentskapet ba de om hjelp til å vurdere konsekvensene av åpne høringer. Men presidentskapet var av en ganske annen oppfatning. De understreket at kontroll- og konstitusjonskomiteens initiativrett ikke burde benyttes til å omgjøre utfall, og i hvert fall ikke et utfall som var resultat av en veloverveid og grundig gjennomgang (Innst. S. nr. 8, 1995-1996 s.25). Innstillingen kom i oktober 1994 fra en splittet komité. Forslaget ble fulgt opp av en lang og heftig debatt der tilhengerne av reformen pekte på behovet for å skape interesse og politisk åpenhet, mens motstanderne trakk fram faren for symbolpolitikk og konfliktfokusering. Med smalest mulig margin, 80 mot 79 stemmer,

---

<sup>2</sup> Carl I. Hagen og Jan P. Syse var blant de første politikerne i den nyopprettede komiteen. I tillegg hat store deler av presidentskapet sittet her.

ble reformen til slutt vedtatt. Vedtaket ble spesielt viktig for Kontroll- og Konstitusjonskomiteen, hvor høringene ved å benytte initiativretten kunne inngå om et granskingsinstrument i kontrollarbeidet.<sup>3</sup> I løpet av de to årene som gjensto av perioden, ble også fire av fem høringer gjennomført av denne komiteen<sup>4</sup> (Sejersted 2002: 362).

#### **3.4.4 Spørreordningene**

I 1996 ble det iverksatt en revisjon av spørreinstitutet. Det uttalte hovedmålet var ikke først og fremst ytterligere kontroll, men å gjeninnføre Stortinget som arena for den politiske debatt. Samtidig ble det trukket fram at ordningen også kunne brukes av mindretallet, og på den måten representerte en god kontrollmulighet for opposisjonen (Sejersted 2002:363). Reformen innebar for det første at fristen for å besvare interpellasjoner ble forkortet fra seks til én måned. For det andre ble spørretimen forsøkt avlastet ved at man fikk ny regulering av skriftlige spørsmål. Men den viktigste og mest kontroversielle endringen var innføringen av ”muntlig spørretime”, eller ”spontanspørretimen”, der en statsråd eller statsministeren må møte i Stortinget og svare uten betenkningstid. I motsetning til den ordinære spørretimen, der målet var etterfølgende kontroll i konkrete saker, var det nå statsrådets intensjoner, holdninger og argumentasjon som var gjenstand for oppmerksomheten (Rasch og Rommetvedt 1999: 17).

#### **3.4.5 Opprustningen av de eksterne kontrollorganene**

Kontrollfunksjonen er den eneste av stortingsoppgavene som delegeres til permanente eksterne organer. Dette er nødvendig ettersom Stortinget ellers baserer sitt arbeid på innspill fra regjering og forvaltning, som jo er målet for kontrollen (Fredrik Sejersted 2002:26-29). Stortingets eksterne kontrollapparat består av spesialiserte organer opprettet av Stortinget selv. Sivilombudsmannen utgjør sammen med Riksrevisjonen og EOS-utvalget Stortingets eksterne kontrollapparat. De rapporterer tilbake til Stortinget, og opererer uavhengig av regjeringen.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> I motsetning til kontroll- og konstitusjonskomiteen kan fagkomiteene bare benytte høringer i saker de allerede har til behandling, dvs. saker de har fått oversendt fra plenum

<sup>4</sup> Komiteens innkallingsrett ble gjenstand for prinsipiell debatt i 1997 da embetskvinnene Rakel Surlien og Berit Fosheim ble bedt om å svare for seg i Furre-saken. Dette kolliderer med maksimen om at «Stortinget kjenner barestatsråden»

<sup>5</sup> I følge Sejersted (2002:160) er den norske forvaltningskontrollen på denne måten ”parlamentarisert”.



### **3.4.5.1 Kontrollen med de hemmelige tjenestene**

Fram til 1995 var det regjeringens ansvar alene å føre kontroll med de tre hemmelige tjenestene Etterretnings- overvåknings- og sikkerhetstjenesten (EOS). I følge Sejersted (2002: 339) utartet kontrollen med de hemmelige tjenestene seg i fredelige former på 1980-tallet, men mot slutten av tiåret vokste det fram en misnøye med kontrollutvalget. SV var først ute med et forslag om større åpenhet og økt kontroll, men dette ble avvist av flertallet i 1988. Men i tiden framover dukket det opp stadig flere kontroversielle enkeltsaker. Først ut var avsløringen om at Stortingets president deltok i konsultasjoner angående Forsvarets etterretningstjeneste (E- tjenesten) (Sejersted 2002: 339). Denne møtevirksomheten var ukjent for offentligheten så vel som for representantene på tinget. Først i 1988 ble det stilt et konkret spørsmål til presidentskapet om konsultasjonsordningens eksistens. Etter først å ha benektet ethvert kjennskap til saken, måtte daværende president Jo Benkow medgi at slike konsultasjoner hadde forekommet (Sejersted 2002:561-562).

I tiden som fulgte dukket stadig nye ”skandalesaker” opp. Høsten 1992 la SV nok en gang fram et forslag om gransking, denne gang med resten av opposisjonen i ryggen. Regjeringen skjønnte nå alvor, og før Stortinget rakk å behandle forslaget, meddelte forsvarsministeren at tiltak var underveis. Blant annet skulle det granskes om E- tjenesten hadde drevet ulovlig avlytting i perioden etter 1961. Dermed ble Nygaard Haug-utvalget opprettet, som skulle utrede behovet for et parlamentarisk kontrollorgan for de hemmelige tjenestene. Sejersted kaller utvalgets innstilling ”den mest dyptpløyende og prinsipielle” kontrollutredningen siden Ingvaldsen- utvalget (Sejersted 2002: 357). Kort fortalt kom utvalget fram til at det burde opprettes et parlamentarisk kontrollutvalg med vide fullmakter og ansvaret for alle de tre hemmelige tjenestene. For første gang overførte man nå et særrområde fra regjeringens kontroll til Stortingets. Utvalget la seg på en aktiv linje, og fikk sin ilddåp med den omtalte og kontroversielle ”Furre- saken” (Sejersted 2002: 357-358).

### **3.4.5.2 Parlamentariske granskingskommisjoner – Lund-kommisjonen**

Lund-kommisjonen fikk mandat til å granske alle påstander om ulovlig overvåking etter 2. verdenskrig. Rapporten forelå i mars 1996, og representerte den største

granskingsprosessen som noen gang var gjennomført i Norge. I følge Sejersted (2002: 360) representerte kommisjonen en ”institusjonell nyskapning” som uten særlig grad av prinsippdebatt skapte presedens for parlamentariske granskingskommisjoner.

### **3.4.5.3 Riksrevisjonen**

Et av hovedpunktene fra Ingvaldsen- rapporten var tilrådingen om et tettere samarbeid mellom Riksrevisjonen og Stortinget. Med en nyopprettet komité med tid og ressurser til å følge opp, var tiden endelig inne. Riksrevisjonen hadde på sin side lenge vært forberedt på opptrappingen; siden 1980- tallet hadde virksomheten blitt utbygd, med nye prosedyrer for forvaltningsrevisjon.

En viktig endring som virkelig understreket Riksrevisjonens nye betydning, var bestemmelsen om at Riksrevisjonen fortløpende skulle oversende store saker av prinsipiell karakter til kontroll- og konstitusjonskomiteen (Dokument 3- serien). Fram til 1993 hadde praksis vært at Stortinget mottok ett samlet dokument en gang i året. Allerede det første året (1993-94) oversendte Riksrevisjonen fem enkeltsaker. Dermed fikk komiteen anledning til å gi hver av sakene individuell behandling, med en påfølgende innstilling og plenumsdebatt. Feil og mangler av alle typer ble nå gjenstand for en helt ny type oppmerksomhet.<sup>6</sup>

Den kanskje viktigste utvidelsen av Riksrevisjonens arbeidsområde var etableringen av forvaltningsrevisjonsavdelingen i 1996. Også dette tiltaket kan spores tilbake til oppfordringen fra Ingvaldsen- utvalget, hvor det ble anbefalt at Riksrevisjonen skulle vurdere i hvilken grad Stortingets vedtak virket etter forutsetningene. Ifølge Riksrevisjonens egne nettsider, er forvaltningsrevisjon “systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger. Skillet mellom regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon ble nå tydelig trukket opp, med forskjellige metode- og revisjonskriterier. (Sejersted 2002: 354)

---

<sup>6</sup> Siden den gang har antall enkeltsaker fortsatt å stige. I 2005 mottok kontroll- og konstitusjonskomiteen 13 enkeltsaker fra Riksrevisjonen (jf Riksrevisjonens Dokument 2, 2005-2006: 26).

I følge Sejersted (2002: 354) innebar styrkingen av Riksrevisjonen en ”parlamentarisering” av institusjonen, ettersom den nå ble knyttet nærmere opp til Stortingets egen kontroll. Den nye, offensive linjen fikk i utgangspunktet støtte fra alle partiene, også regjeringspartiet. Men i de første prinsippdebattene om hvor langt revisjonskontrollen skulle gå, ble det tydelig at regjeringsfraksjon og opposisjon var sterkt uenige. Resultatet var stadige mindretallsmerknader i innstillingene – der mindretallet stort sett bestod av Arbeiderpartiet alene. Selv om man i utgangspunktet hadde understreket at formålet med en sterkere Riksrevisjon var å skape en bedre forvaltning framfor å kritisere regjeringen, ble Riksrevisjonens stadig mer kritiske undersøkelser en belastning for regjeringen. Fra å inneha en beskjeden rolle i kontrollsammenheng, stod Riksrevisjonen nå som den viktigste leverandøren av kontrollsaker (Sejersted 2002: 351-354).

### **3.5 Oppsummering**

I årene etter 2. verdenskrig vedtok Stortinget en rekke fullmaktslover som ikke bare gav regjeringen mandat til å gi forskrifter om hvordan en lov skulle tolkes, men som også åpnet for enkeltvedtak etter fritt skjønn. Striden om fullmaktslovgivningen gjenspeilte de ideologiske skillelinjene mellom Høyre og Arbeiderpartiet, der Arbeiderpartiet i sin styringsiver ville kontrollere flere deler av samfunnslivet, mens Høyre ville beskytte næringslivet og det skapende initiativ. Debatten fikk etter hvert form av en prinsippdiskurs om helt sentrale verdier som demokrati og rettsikkerhet. På det 19. nordiske juristmøtet tok juristene over debatten, og Forvaltningskomiteen ble henvist til å ta utgangspunkt i denne debatten da de skulle utrede rettsikkerhetsspørsmålet. Komiteens innstilling fra 1958 resulterte i tre lover; offentlighetsloven, forvaltningsloven og loven om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Borgernes rettsikkerhet og tillit til forvaltningen var viktige argumenter for opprettelsen av en norsk ombudsmann. Men hensynet til stortingsrepresentantene veide også tungt, idet en ombudsmann ville avlaste dem for klager fra borgerne. Den norske ombudsmannsordningen ble hovedsaklig opprettet etter dansk mønster. Ombudsmannsordningen var en konstitusjonell og forvaltningsmessig nyskaping i Norge som på sett og vis var barn av den nasjonale ånden fra Fellesprogrammet og

gjenreisingstankene etter 1945. Alt i alt ble institusjonen akseptert uten særlige forbehold og politisk strid, og loven om Stortingets ombudsmann for forvaltningen ble vedtatt 22. juni 1962. Fram til 1990 gjennomgikk Sivilombudsmannen kun mindre endringer og tilpasninger, den viktigste var at også kommunene ble underlagt ombudsmannens kontroll fra 1968.

I løpet av 1990- tallet iverksatte Stortinget en rekke kontrolltiltak som sett under ett representerte en radikal reform av hele kontrollfunksjonen. Selv om flere av endringene var svært kontroversielle og ble innført etter høylytte diskusjoner, betegner Sejersted (2002: 343) likevel perioden som en ”stille revolusjon”, fordi ingen så for seg den samlede effekten av alle tiltakene. Til tross for at det var et uttalt mål at kontrollintensiveringen ikke skulle resultere i flere ”statsrådsjakter”, førte prosessen til et kaldere klima mellom de to statsmaktene, der opposisjonen var i stadig angrep, og regjeringen i forsvar (Sejersted 2002: 343-344).

## 4 Ledelse og styring

### 4.1 Innledning

Utgangspunktet for dette kapittelet er hypotesen om at ombudsmannen selv har vært pådriveren bak endringene i ombudsmannsinstitusjonen. Forklaringsfaktorene er ledelse og styring (mikroforklaringer). Til tross for at Stortinget satte i gang en massiv opprustning av kontrollen på 1990-tallet ble Sivilombudsmannen holdt utenfor debatten. Likevel gjennomførte den nyinnsatte ombudsmannen omfattende reformer i samme periode. Målet med kapittelet er å undersøke i hvilken grad Arne Fliflet gjennom målrettede valg har søkt å styrke institusjonen. Perioden som analyseres er 1990-2005.

### 4.2 Strukturelle forutsetninger

#### 4.2.1 Institusjonens egenart og identitet

I følge Arne Fliflet (1993:6) kan ombudsmannsinstitusjonen ses som en videreføring av folkesuverenitetsprinsippet og en styrking av rettstatsideene så vel som funksjonsfordelingsprinsippet. Ordningen kan bidra til ”å videreføre, utbygge og effektivisere kontrollvirksomheten til Stortinget”. For selv om ombudsmannens formelle makt er begrenset, fungerer han som en slags ”checks and balance” som sikrer at makt stanser makt.

Sammenlignet med andre kontrollinstanser er ombudsordningen sterkt personifisert. I følge kontroll- og konstitusjonskomiteen skal ombudsmannen være ”et personlig korrektiv til den upersonlige forvaltningen” (Innst. S. nr. 59, 2003-2004). Ombudsmannen skal personlig ta standpunkt i alle saker og kan ikke delegere avgjørelsesmyndighet til underordnede (jf. instruksens § 9).<sup>7</sup> Ombudsmannsinstitusjonen er derfor strengt hierarkisk. I tillegg kommer at lovverket er skrevet i generelle vendinger, noe som gir rom for tolkning. Allerede i 1993 uttalte Fliflet: ”Det må kunne sies at både loven og instruksene har vist deg å være smidige instrumenter som har gjort og fortsatt gjør det mulig for ombudsmannen å tilpasse virksomheten til nye og endrete forhold og dermed møte nye utfordringer.” (Fliflet 1993: 33).

---

<sup>7</sup> I 2002 fikk kontorsjefene fullmakt til å avslutte saker der det var klart at klagen ville bli avvist. Se kap. 4.3.2

Ombudsmannsinstitusjonen er også egenartet ved at ombudsmannen kun skal ”si sin mening”. Institusjonen er fundert på ombudsmannens skjønnbaserte vurderinger; når det gjelder utfallet av klagesaker, hvilke saker som skal behandles og om det skal sendes særskilte meldinger eller gjennomføres systematiske undersøkelser. Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann, og det har derfor blitt lagt vekt på å finne en person som det kan oppnås tverrpolitisk enighet om. Det er fra Stortingets side ikke meningen at stillingen som ombudsmann skal være ett ledd i en karriere. De økonomiske vilkårene er tilrettelagt slik at man ikke skal ha ambisjoner om å nå høyere.

Ombudsmannens selvstendighet er et viktig prinsipp. Stortinget kan gi generelle instruksjoner om hvordan institusjonen skal drive sin virksomhet, men ombudsmannen kan ikke instrueres til å undersøke enkeltsaker.<sup>8</sup> Dette er lovfestet i ombml. § 2 for å beskytte ombudsmannens uavhengighet og integritet:

Stortinget fastsetter alminnelig instruks for Ombudsmannens virksomhet. For øvrig utfører Ombudsmannen sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.

#### **4.2.2 Nærhet til politisk maktsenter**

Som Stortingets tillitsmann har ombudsmannen utvilsomt en strategisk posisjon i forhold til Stortinget. Det finnes ingen instans som kan overprøve ombudsmannens beslutninger. Det hender at klagere som har fått avslag hos Sivilombudsmannen har henvendt seg til Stortinget, men da får klageren alltid beskjed om at Stortinget ikke legger seg opp i ombudsmannens uttalelser (Fliflet, intervju). Sivilombudsmannen har ingen avgjørende myndighet, men hans anbefaling blir i de aller fleste tilfellene fulgt opp av forvaltningen. I følge Fliflet (Dok. nr. 4, 200-2001 s. 11), blir mange klagesaker ordnet allerede på undersøkelsesstadiet ved at forvaltningen selv innser at det har blitt gjort en feil.

Idealet er at ombudsmannen for å ivareta sin integritet skal være uavhengig av Stortinget. På det formelle plan er også kontakten mellom ombudsmannen og Stortinget begrenset til behandlingen av årsmeldinger og særskilte meldinger. Både Fliflet selv og et par av

---

<sup>8</sup> Til sammenligning har Stortinget en formell instruksjonsrett overfor Riksrevisjonen. Dette krever vedtak i plenum, og blir sjelden benyttet. Opprinnelig kunne Stortinget også be ombudsmannen komme med innstilling i saker som senere skulle behandles, men denne bestemmelsen falt bort i 1968. Se kap. 3.3.2.2

medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen oppgir imidlertid at det er en god del uformell kontakt mellom de to instansene. For eksempel uttalte Carl I. Hagen:

”Det er jo slik at vi møtes; nåværende ombudsmann er som regel her på 17. mai med sin familie, og da treffes han og jeg og tidligere Bjarne Mørk-Eidem<sup>9</sup> – altså, man møtes i ulike sosiale sammenhenger, og da er det selvsagt at da snakker vi også litt jobb.” (Intervju 11.05.06)

Fliflet la heller ikke skjul på at kontakten med Stortinget var omfattende:

”Vi har en rimelig andel uformell kontakt; jeg snakker med representanter og Stortingets administrasjon i uformelle settinger. Dette kan jo være av stor betydning, å kunne høre og registrere hva man er opptatt av. Stortingsrepresentantene har jo en utrolig stor kontaktflate med folk, så jeg regner med at de fanger opp mye av det som skjer i samfunnet.” (Intervju 15.06.06)

Fliflet har ingen betenkeligheter i forhold til at denne kontakten kan sette institusjonens integritet i fare. Tvert i mot er han av den oppfatning at meningsutveksling med stortingsrepresentanter er viktig for å holde seg oppdatert på samfunnsutviklingen. Han understreker også at han aldri har vært utsatt for press:

”Representantene er veldig opptatt av at ombudsmannen skal være selvstendig og uavhengig, og jeg har aldri opplevd noen form for press. Jeg vil snarere si at de er forsiktige med å ta kontakt fordi de er redde for at det skal oppleves som press.” (ibid)

#### **4.2.3 Publikums kjennskap til ordningen**

Sejersted (2002: 193) framholder at parlamentarisk kontroll ”påvirkes av, tilpasses til og presenteres gjennom pressen”. Saker fra Riksrevisjonen har ofte stor politisk interesse, og mediene henvender seg gjerne direkte hit for å bli oppdatert på saksgangen. Deretter følger store oppslag og kritiske vinklinger med påfølgende forsvar eller angrep fra henholdsvis regjeringsfraksjon og opposisjon (Lunde 2002:91-93). På denne måten blir

---

<sup>9</sup> Bjarne Mørk-Eidem var leder for Riksrevisjonen fra 1990 til 2005

mediene en katalysator i den politiske prosessen, som opererer uavhengig av den formelle saksgangen i Stortinget. I tilfellet med Sivilombudsmannen er det annerledes. I de første årene etter opprettelsen av institusjonen var det nesten daglig store oppslag i dagspressen av typen ”Vi vil gå helt til ombudsmannen”.<sup>10</sup> I dag er sakene sjelden politisk sprengstoff, og taper gjerne i konkurransen om oppmerksomheten. Rapportene fra Riksrevisjonen er ofte mer preget av skandale; – misholdte budsjetter og åpenbare syndebukker gir større oppslag enn en ”uheldig” paragraf som rammer et knippe stilltiende mennesker.

Manglende interesse i media må ta en del av skylden for at mange ikke kjenner til ombudsmannsordningen. En del av forklaringen kan også ligge i at Sivilombudsmannen siden opprettelsen har fått følge av en del andre ombudsordninger, som for eksempel Forbrukerombudet i 1972, Likestillingsombudet i 1978 og Barneombudet i 1981 (Fliflet, intervju). I en undersøkelse fra 1986 (Molven og Vetvik 1986: 191-192) kom det fram at 2/3 av befolkningen hadde hørt om Sivilombudsmannen, men at bare 40 % av disse igjen hadde klare forestillinger om hva virksomheten gikk ut på. I følge Fliflet (intervju) er kunnskapen om ombudsmannen fremdeles begrenset, både hos forvaltningsansatte og i befolkningen forøvrig. Det er derfor stadig et mål for ombudsmannen å gjøre institusjonen mer kjent. I årsmeldingen for 2004 uttalte Fliflet:

”Ønskemålet og håpet er at presse og kringkasting, journalister og media, kan bidra til å formidle til publikum det viktige samfunnsoppdrag sivilombudsmannen har. Selv har jeg begrensede muligheter for å drive aktiv markedsføring. Det vil lett kunne skape uberettigede forventninger hos publikum til det institusjonen kan gjøre” (Dok. nr. 4, 2004-2005 s. 14).

### **4.3 Institusjonell utvikling i Sivilombudsmannen fra 1990**

Av de fire ombudsmenn vi hittil har hatt, har to vært tidligere høyesterettsdommere, og alle har blitt valgt enstemmig. Arne Fliflet skiller seg ut fra de tidligere ombudsmenn på den måten at han var en del yngre enn de andre da han tiltrådte. Både Audvar Os og Andreas Schei hadde passert 60 da de ble utnevnt som ombudsmenn, mens Fliflet bare var 44. Schei var Norges første ombudsmann og satt fra 1963 og fram til 1974, da tok Erling Sandene over og satt fram til 1982. Audvar Os var Norges ombudsmann fra 1982

---

<sup>10</sup> Se kap. 3.3.1



til 1990. Høyesterettsadvokat Arne Fliflet tiltrådte som sivilombudsmann i 1990, og har allerede hatt vervet nesten dobbelt så lenge som de andre ombudsmennene. Mens de tre tidligere ombudsmenn i gjennomsnitt har sittet i ni år hver, er Fliflet i skrivende stund (2007) inne i sitt syttende år.

Selv om kontrollpotensialet som lå i en sterkere ombudsmannsinstitusjon hadde blitt utredet av Ingvaldsen- utvalget, ble ombudsmannen stort sett oversett i 90- tallets kontrolldebatt. Dette til tross for at det var den nye og sterke kontroll- og konstitusjonskomiteen som nå tok over behandlingen av ombudsmannens rapporter.<sup>11</sup> I det hele tatt virket det som ombudsmannsinstitusjonen var det eneste kontrollmiddelet komiteen ikke søkte å utnytte (Sejersted 2002: 355).<sup>12</sup> Likevel gjorde den nye ombudsmannen mange grep for å effektivisere og trappe opp ombudsmannens virksomhet.

#### **4.3.1 Grunnlovsfesting av ombudsmannen**

I sin tid fant ikke Forvaltningskomiteen det nødvendig med en grunnlovsfesting av ombudsmannsordningen, ettersom ombudsmannen ikke har noen avgjørelsesmyndighet eller har ”rett til å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende mot statsrådene” (Forvaltningskomiteens innstilling 1958 s. 427). Fliflet (1995: 471) argumenterte imidlertid sterkt for at grunnlovsfesting av ombudsmannsordningen ville være ”i tråd med vår Grunnlovs ånd og prinsipper.” En grunnlovsfesting ville understreke ombudsmannens selvstendighet og autoritet i forholdet til forvaltningen. Videre framholdt han at ordningen hadde virket i 30 år og var en naturlig del av det norske statsrettslige systemet. En grunnlovsfesting ville dessuten være i overensstemmelse med internasjonale anbefalinger om styrking av ombudsmannsinstitusjoner (ibid.). Grunnlovsforslaget ble framlagt av Jo Benkow på vegne av Johannes Andenæs, med den begrunnelse at en grunnlovsfesting ville understreke viktigheten av den enkelte borgers rettsikkerhet (innst. s. nr. 171, 1994-95). 23. juni 1995 ble grunnlovsendringen vedtatt,

---

<sup>11</sup> Fra opprettelsen i 1963 og helt fram til 1993 rapporterte ombudsmannen til justiskomiteen. Kontrollkomiteen som eksisterte i perioden 1981-1993 behandlet Riksrevisjonens rapporter, mens justiskomiteen altså fortsatte å ta seg av ombudsmannssakene.

<sup>12</sup> På én måte fikk opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen likevel en konkret konsekvens for ombudsmannens daglige arbeid: Komiteen og ombudsmannen ble enig om at heretter skulle alle klagere konsekvent henvises til ham. Denne oppdateringen var bare en formalisering av praksis, men den markerte slutten for Stortinget som klageorgan (Sejersted 2002: 347-355).

slik at Grunnlovens § 75 I ble lydende: ”Det tilkommer Stortinget: at udnævne en Person, der ikke er Medlem af Stortinget, til, paa en Maade som er nærmere bestemt i Lov, at have Indseende med den offentlige Forvaltning og alle som virker i dens Tjeneste, for at søge at sikre at der ikke øves Uret mod den enkelte Borger.”

### 4.3.2 Omorganisering

I 1963 hadde ombudsmannen en kontorsjef, to saksbehandlere og to kontorsekretærer. Siden da har staben jevnlig blitt utvidet. I 2001 hadde ombudsmannen 6 kontorsjefer, 18 saksbehandlere og et kontorpersonale på 11, men i hovedtrekk hadde institusjonen samme oppbygging som i 1963. I tillegg viser tall fra årsmeldingene at antallet klager har økt jevnt og trutt siden institusjonens opprettelse: Det første virkeåret kom det inn mer enn 1200 klager. Det høye antallet kan antakelig forklares med at en del klagere benyttet muligheten til å ta fram gamle saker, og en god del av disse derfor ble avvist på grunn av foreldelsesfristen på ett år. Fram mot 1960 stabiliserte klageantallet seg på omlag 1000, for så å stige brått i 1969 da kommunene ble underlagt ombudsmannens kontroll. Fram til 1990 lå klageantallet noenlunde stabilt på 1450-1600 klager. I Fliflets periode har tallet steget gradvis, og ligger nå i overkant av 2000 klager.

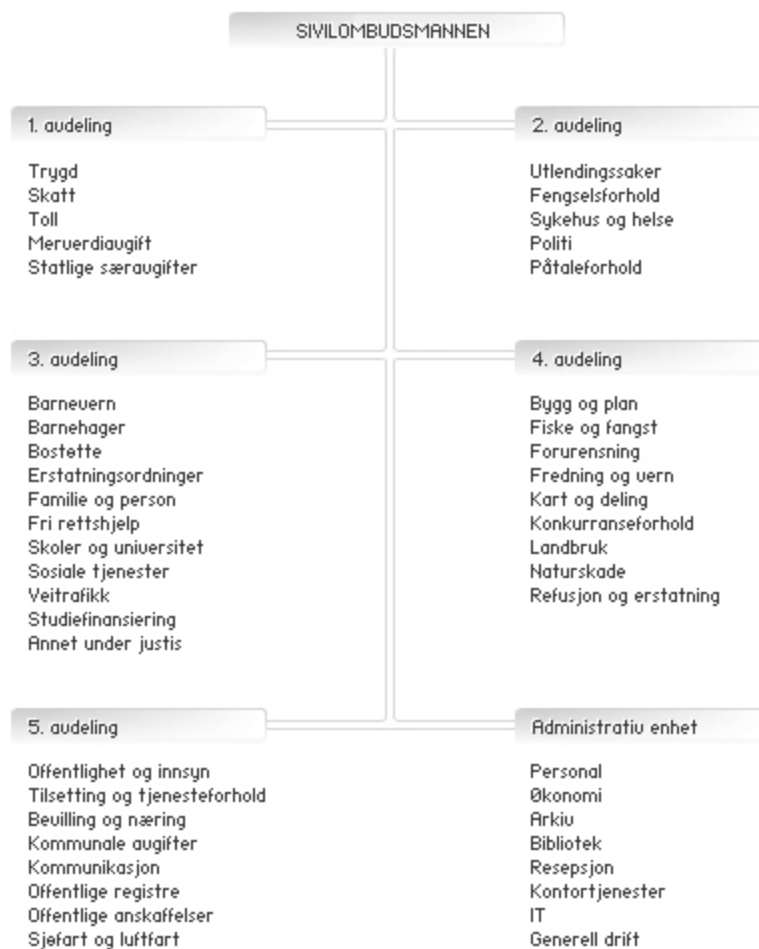
Fliflet mente det var nødvendig med forbedringer av strukturen for å sikre en mer ”slagkraftig faglig institusjon” (Dok. nr. 4, 2004-2005 s. 9) og engasjerte Statskonsult til å klarlegge endringsbehovene. Med utgangspunkt i rapporten ble det 1. oktober 2002 opprettet fire spesialiserte fagenheter som nå skulle jobbe med avgrensede saksområder i stedet for at alle jobbet med alle saksfelt slik praksis hadde vært til nå. Hver avdeling ble ledet av en kontorsjef og en nestleder. Som ledd i effektiviseringen av saksbehandlingen ble kontorsjefene gitt utvidet fullmakt til å avslutte saker der det var klart at klagen ikke ville kunne føre fram.<sup>13</sup> I følge Fliflet var en slik myndighetsdelegasjon ”i samsvar med moderne ledelsesprinsipper” (Dok. nr. 4 2001-2002 s. 13). 1. april 2005 ble det opprettet nok en fagavdeling for å jevne ut arbeidsbelastningen på de forskjellige avdelingene.

---

<sup>13</sup> Den utvidete myndigheten gjelder:

- Saker som faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde
- Saker som er foreldet
- Saker hvor avgjørelsen kan påklages til overordnet forvaltningsorgan eller høyere administrativ myndighet
- Saker ombudsmannen har undersøkt tidligere og hvor det ikke fremkommer nye opplysninger
- Saker som kan avsluttes som ordnet på bakgrunn av det svar forvaltningen har gitt til ombudsmannen (Dok. nr. 4, 2001-2002 s. 13)

Antall stillinger var nå steget til 40. Organisasjonen ekspandert kraftig under Fliflet. Da han tiltrådte var det 11 jurister, nå er antallet over 30. Fliflet (intervju 15.06.06) oppgir at det er han som har sett behovet for å ansette flere og at han har ”fått anledning til å bygge ut institusjonen på en måte som jeg føler er i pakt med samfunnsutviklingen ellers”.



Figur 4.1 Sivilombudsmannens organisering fra 01.04.05 (Kilde: [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no))

### 4.3.3 Særskilte meldinger

Den tydeligste og kanskje viktigste indikasjonen på at ombudsmannsinstitusjonen var i ferd med å endres var at Fliflet i 1995 tok i bruk det som hadde blitt en ”sovende paragraf”, nemlig adgangen til å sende særskilte meldinger til Stortinget i tillegg til de ordinære årsmeldingene. Særskilte meldinger kan være et svært nyttig redskap til å skape oppmerksomhet rundt et saksområde, ettersom de underlegges samme behandling i Stortinget som årsmeldingene. Muligheten til å sende særskilt melding har ligget der fra første lovutkast: ”Får Ombudsmannen kjennskap til forsømmelse eller feil av større

betydning eller rekkevidde, kan han gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding.”(Ombml. §12). Allikevel skulle det gå mer enn 30 år før bestemmelsen ble benyttet av ombudsmannen for første gang. Dette til tross for at Stortinget ved flere anledninger hadde oppfordret ombudsmannen til å ta i bruk bestemmelsen. I justiskomiteens innstilling til årsmeldingen for 1973 blir daværende ombudsmann Andreas Schei kritisert for ikke å ha sendt særskilt melding i en sak om hjelpestønad til husmødre:

”Da det her må sies å foreligge en sak av større rekkevidde, kunne det være naturlig om Ombudsmannen hadde nyttet § 15 i sin instruks, hvoretter han kan gi Stortinget særskilt melding.” I 1979 ba justiskomiteen ombudsmannen ”overveie om han ikke i noen større utstrekning enn praksis har vist hittil, bør sende slik særskilt melding til Stortinget i de tilfelle som er nevnt i ombudsmannsloven § 12 annet ledd ” (Innst.O.nr.15, 1979-1980).<sup>14</sup>

Også Erling Sandene ble oppfordret til å ta i bruk bestemmelsen. I Innst.O.nr.15 (1979-1980) ba justiskomiteen ombudsmannen ”overveie om han ikke i noen større utstrekning enn praksis har vist hittil, bør sende slik særskilt melding til Stortinget i de tilfelle som er nevnt i ombudsmannsloven § 12 annet ledd ”. Året etter gjennomførte Sandene den hittil mest omfattende systematiske undersøkelsen i ombudsmannens historie, men konklusjonene ble allikevel bare presentert i årsmeldingen.<sup>15</sup>

Fliflet (personlig korrespondanse 05.10.07) oppgir at han har diskutert med Erling Sandene om denne saken burde ha blitt sendt som en særskilt melding. Sandene hadde vært inne på tanken, men det ble til at han nøyde seg med årsmeldingen. I følge Fliflet var saken av en sånn karakter at den ”absolutt hadde vært en sak som godt kunne ha gått som særskilt melding”.

Bakgrunnen for den første særskilte meldingen var at ombudsmannen på eget tiltak

---

<sup>14</sup> I boken ”Menigmann og myndighetene” tilbakeviser Schei kritikken ved å vise til at adgangen til å sende særskilt melding er en mulighet, ikke et påbud, og at ombudsmannens vurdering om hvorvidt det skal sendes særskilt melding ”neppe bør kunne overprøves i Stortinget” (Schei 1976: 193).

<sup>15</sup> Undersøkelsen gjaldt en lang rekke saker om Landbruksdepartementets anvendelse av jordloven og konsesjonsloven i perioden 1978-1980. Det mest kontroversielle med ombudsmannens funn var i følge justiskomiteen (Innst.S.nr. 235, 1980-81) at Sandene i tolv tilfeller fant å måtte kritisere departementets avgjørelser, og at departementet i fire saker valgte å stå på sitt selv etter at ombudsmannen anbefalte omgjøring av vedtakene. Den påfølgende stortingsdebatten ble uvanlig heftig. 11 representanter tok ordet i stortingsdebatten og holdt til sammen 14 innlegg.

undersøkte Markedsrådets vedtak om å forby TV 2 å vise politisk reklame. Ombudsmannen konkluderte med at kringkastingsloven og markedsføringsloven ikke gav Markedsrådet kompetanse til et slik forbud, og at forbudet reiste spørsmål om forholdet til ytringsfriheten i Grunnloven § 100 og EMK art. 10. I følge Fliflet avslørte saken at det forelå en rekke uavklarte spørsmål som Stortinget måtte rydde opp i før Markedsrådet ville ha kompetanse til å gripe inn (Fliflet 2002: 233). I eget brev til Stortinget 22. desember 1995 anbefalte ombudsmannen at Markedsrådet omgjorde vedtaket, og at loven burde klargjøres dersom politisk reklame ikke skulle tillates.<sup>16</sup>

Riksrevisjonen startet også med løpende rapportering av prinsipielle enkeltsaker i samme periode, men i et enda større omfang.<sup>17</sup> Denne kommunikasjonen mellom Riksrevisjonen og Stortinget har vært framhevet som ”selve hovedpilaren i Stortingets kontrollvirksomhet og den viktigste enkeltendringen på 1990- tallet” (Sejersted 2002:473). Det var Riksrevisjonens leder, Bjarne Mørk-Eidem, som var den viktigste enkeltaktøren bak denne prosessen. Da kontroll- og konstitusjonskomiteen ble opprettet, fikk han ambisjoner om at Riksrevisjonen skulle spille en større rolle på kontrolliden (Lunde 2002: 49). Fliflet på sin side medgir at de særskilte meldingene kan være med på å ”bidra til å styrke effekten av ombudsmannskontrollen” (personlig korrespondanse 05.10.07). Men selv om særskilte meldinger kan være et utmerket redskap til å påkalle oppmerksomhet fra Stortinget, avkrefter han at dette har vært en bevisst strategi fra hans side. Han framholder likevel at det var han selv som var den viktigste pådriveren:

”I all beskjedenhet er det vel jeg som har vært ”pådriver” når det gjelder de særskilte meldinger. Noe politisk ønske, initiativ, enn si ”press”, har det ikke vært her. Jeg har vurdert på selvstendig grunnlag om det har vært grunn til å sende særskilt melding. Her blir det en avveining mot årsmeldingen som jo kommer ganske hyppig.” (personlig korrespondanse 09.10.07)

I perioden fra 1995 til 2005 sendte Sivilombudsmannen syv større saker av prinsipiell karakter som særskilte meldinger til Stortinget. Det fins i instruksene ingen retningslinjer for hvordan den særskilte meldingen skal utformes, og i følge Fliflet (intervju 15.06) har

---

<sup>16</sup> Markedsrådets begrunnelse var at de i følge markedsføringslovens § 12 kunne gripe inn ”når det tilsies av hensyn til forbrukerne”. Men i følge Fliflet tilsa ordlyden i kringkastingsloven at Stortinget hadde ment å forby reklame der livssyn eller politisk budskap ble innblandet i markedsføringen av varer eller tjenester. Men i dette tilfellet knyttet ikke budskapet seg til markedsføring av produkter. Markedsrådet besluttet ved vedtak 26. februar 1996 å omgjøre sitt tidligere vedtak.

<sup>17</sup> Se kap 3.4.5.3

han ikke funnet den faste formen enda. Til nå har de særskilte meldingene bestått av den samme uttalelsen som ombudsmannen er pålagt å avgi til den påklagede parten.

Selv om antall saker som har blitt sendt som særskilte meldinger ikke er så høyt i seg selv, representerer de en tydelig og viktig utnyttelse av ombudsmannens mandat. Dette synliggjøres først og fremst med at en særskilt melding blir underlagt samme behandling som en årsmelding, det vil si at kontroll- og konstitusjonskomiteen kommer med en innstilling i forkant av en selvstendig debatt i plenum. Mens sakene i årsmelding sjelden blir kommentert individuelt, vil en sak som blir sendt som særskilt melding derfor få atskillig mer oppmerksomhet.

#### **4.3.4 Eget tiltak- saker**

Ombudsmannsloven gir ombudsmannen relativt stor handlefrihet, både når det gjelder hvilke saker han ønsker å ta opp og hvilke virkemidler han vil ta i bruk. Sivilombudsmannen behøver ikke å passivt sitte og vente på at klager skal komme inn, han kan også etter ombml § 5 ta opp saker på eget tiltak (ET-saker). Dette gir mulighet for å undersøke spørsmål av prinsipiell karakter som berører mange mennesker. I proposisjonen het det at

”Ombudsmannens hovedoppgave vil være å behandle klager som kommer inn. Men Ombudsmannen skal likevel ikke være avskåret fra å ta opp saker av eget tiltak når han gjennom avisene eller på annen måte blir merksam på forhold som gjør det naturlig for ham å gripe inn. Behandlingen av individuelle saker kan også avdekke uheldige generelle bestemmelser, og dette må Ombudsmannen da kunne undersøke nærmere” (Ot. prp. nr. 30, 1959-60 s.16-17).

Når ombudsmannen tar opp saker på eget tiltak skyldes det gjerne at han har blitt oppmerksom på forhold av generell karakter gjennom mediene eller at han får flere henvendelser om samme spørsmål (Fliflet, intervju). På dette grunnlaget iverksetter ombudsmannen større eller mindre undersøkelser i de forvaltningsområder det gjelder. Undersøkelsen ender eventuelt med at ombudsmannen peker på kritikkverdige forhold og kommer med anbefaling om hva som bør forbedres. Saker som gjelder grupper som må

antas å ha vanskeligere for å ivareta sin rettsikkerhet på egenhånd er spesielt interessante for ombudsmannen å ta tak i. Slike grupper kan være barn, personer som er fratatt sin frihet, psykisk utviklingshemmede og asylsøkere (Fliflet, intervju).

ET- sakene har fra starten av vært en prioritert oppgave for de skiftende ombudsmenn. I brev til Ingvaldsen- utvalget skrev den første ombudsmannen, Andreas Schei:

”Hvis det anses for ønskelig, mener jeg det vil være mulig for ombudsmannen å utvide denne del av tilsynet med statsadministrasjonen med sikte på å få et nærmere inntrykk av hvordan forvaltningsorganene løser sine oppgaver på viktige områder” (NOU 1978:16 s. 30).

Denne holdningen ble støttet både av Ingvaldsen- utvalget og av utenriks- og konstitusjonskomiteen. Senere ble verdien av ET-saker trukket fram av Schei- utvalget, med forbehold om at behandlingen av enkeltklager ikke måtte bli skadelidende (Innst.O.nr. 15, 1979-80 s. 29-30). Erling Sandene, ombudsmann fra 1974-1982, er kanskje den som har uttrykt størst skepsis til en for sterk fokusering på ET- saker. Til Schei- utvalget innvendte han at den betydelige ressursbruken tilknyttet slike saker kunne gå utover andre prioriterte arbeidsoppgaver, som klagebehandling (Dok. nr. 4, 1987-88 s. 216).

Fliflet har hele tiden hatt et uttalt mål om å ta opp flere saker på eget tiltak, men denne virksomheten er uløselig knyttet til ombudsmannens kapasitet: ”Det hadde vært ønskelig å kunne ta opp flere saker, men bemannings- og ressursituasjonen har ikke gitt rom for det” (Dok. nr 4, 1994-1995 s. 7). En av de viktigste årsakene til omorganiseringen i 2002 var nettopp å kunne trappe opp og effektivisere denne delen av virksomheten (Dok. nr. 4 2004-2005 s. 12-14). Likevel viser statistikken fra årsmeldingene at målet om flere ET-saker ikke er nådd rent tallmessig. I de 15 årene før Fliflet ble utnevnt, fra 1975 til 1990, ble det tatt opp 520 slike saker, mens det i Fliflets periode fra 1990 til 2005 ble tatt opp 496.

Men i følge tidligere ombudsmann Audvar Os (Dok. nr. 4, 1987-88 s 214) og Fliflet

(intervju) gir verken antall ET- saker eller antall mottatte klager et riktig bilde av arbeidsbyrden. De realitetsbehandlede klagenes krever størst innsats, og varierer betydelig i omfang og vanskelighetsgrad. I tillegg har både tidligere og nåværende ombudsmenn inntrykk av at sakene stadig blir mer krevende. Et økende antall klager blir representert gjennom advokater eller organisasjoner, som legger for dagen sammensatte og juridisk gjennomarbeidede klager (ibid.). Fliflet (intervju) peker på at et av de tydeligste utviklingstrekkene de siste årene er at klagenes og saksområdene som blir påklaget er stadig mer sammensatt og komplisert, og at folks forventninger til at forvaltningen skal møte deres behov er økende. I følge Makt- og demokratiutredningen skyldes denne utviklingen at enkeltindividets rettigheter er styrket på bekostning av Stortingets makt (NOU 2003: 19). For eksempel har det de siste ti årene blitt etablert en rekke spesialiserte klage- og tilsynsordninger, som pasientombud, barneombud, forbrukerombud, forbrukerråd, likestillingsombud, datatilsyn, konkurransetilsyn, erstatningsnemnd for voldsofre og pasientskadenemnda, for å nevne noen. På den ene siden bidrar disse tilsynsordningene til å redusere presset på Sivilombudsmannen. Men konsekvensen er også at sakene ”i økende omfang rettsliggjøres og kompliseres, som igjen fører til at sakene ved ombudsmannens kontor blir mer kompliserte.” (Fliflet, intervju 15.06.06) I følge Fliflet (intervju) ligger også noe av forklaringen i at ET- saker og særskilte meldinger er svært tid- og ressurskrevende, spesielt i de tilfellene som innebærer at det må gjøres generelle, systematiske undersøkelser.

#### **4.3.5 Systematiske undersøkelser og inspeksjoner i forvaltningen**

Adgangen til å ta opp saker på eget initiativ kan også benyttes til å undersøke forvaltningspraksis på et mer generelt grunnlag. En av de viktigste konklusjonene fra Ingvaldsen-rapporten var nettopp at ombudsmannen burde utvide denne virksomheten. Opprinnelig ble det understreket at ombudsmannen ikke skulle ”reise rundt å foreta stikkprøver eller annen tilfeldig kontroll med forvaltningsmyndigheten” (jf. Forvaltningskomiteens innstilling s. 450). I dag er slike besøk et svært viktig redskap for ombudsmannen.

Rutinemessige inspeksjoner i forvaltningen fikk sin spede start i begynnelsen av 1970-årene, og etter hvert ble det reist spørsmål om ikke slike undersøkelser burde inngå som



en del av ombudsmannens oppgaver. Schei- utvalget og senere Stortinget gav sin tilslutning til dette, men understreket at en slik virksomhet burde ha fokus på utsatte grupper med begrenset kapasitet til å verne om sine rettigheter. Fram til 1990 ble 2- 4 institusjoner undersøkt årlig, fortrinnsvis lukkede institusjoner som fengsler og psykiatriske sykehus (Dok. nr. 4, 1987-1988 s. 218).

Da Fliflet ble ombudsmann i 1990 bet han seg merke i justiskomiteens uttalelse fra 1985 om at komiteen ønsket seg flere generelle vurderinger av forvaltningen og dessuten en egen merknad om inspeksjonsvirksomheten i årsmeldingen (intervju). Fliflet tok tak i dette og begynte å lage egne oversikter i årsmeldingen slik komiteen hadde ønsket. Besøksvirksomheten ble også sterkt opptrappet. I 1993 skrev Fliflet: ”I 1991 ble det gjort besøk/inspeksjoner i 3 institusjoner. Arbeidssituasjonen gjorde det vanskelig å gjennomføre flere besøk. Dette er ikke tilfredsstillende.” (Fliflet 1993: 46). Og videre framholdt han: Dersom besøkene og inspeksjonen skal kunne ha noen mening, må det ikke bare gjennomføres flere, det må også brukes mer ressurser på å få noe ut av besøkene”. (ibid.) Og Fliflet holdt ord. I årsmeldingene framover ble det referert til en rekke inspeksjoner, for eksempel ble det i meldingen for 2003 vist til 23 besøk (Dok. nr. 4, 2003-2004 s. 13-14). Lukkede institusjoner var fremdeles førsteprioritet, men virksomheten ble nå utvidet til alle deler av forvaltningen. I den nevnte årsmeldingen ble det for eksempel rapportert om besøk i Skattedirektoratet, Plan- og bygningsetaten og Oslo Børs (ibid.) Et viktig argument for å trappe opp besøksvirksomheten har vært å bedre kunnskapen om ombudsmannen, både blant klienter i lukkede institusjoner og blant forvaltningsansatte (Fliflet 1993: 46).

### **Systematiske saksundersøkelser**

Systematiske saksundersøkelser er en annen type saker som blir viet stor oppmerksomhet under Fliflet. Den første omfattende undersøkelsen ble gjennomført i 1980 av daværende ombudsmann Erling Sandene, etter at justiskomiteen oppfordret til denne virksomheten i forbindelse med revisjonen av ombudsmannsloven samme år. Som nevnt i kapittel 4.3.3 undersøkte Sandene Landbruksdepartementets anvendelse av jordloven og konsesjonsloven i perioden 1978-1980, og anbefalte omgjøring av en rekke vedtak (Dok. nr. 4, 1980-81). I innstillingen uttalte justiskomiteen: ”Komiteen er tilfreds med at

ombudsmannen følger opp komiteens tidligere henstilling i forbindelse med revisjoner av ombudsmannsloven i 1980 om også å foreta generelle undersøkelser på aktuelle forvaltningsområder.

Formålet med de systematiske undersøkelsene å kontrollere at forvaltningens avgjørelser bygger på holdbare tolkninger av Stortingets lover, og å avdekke systemfeil. Vanligvis er det omfattende og svært tidkrevende arbeid som ligger bak slike undersøkelser. I 1997 iverksatte Fliflet en systematisk undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet. I denne forbindelse ble 174 avslag på innsynsbegjæring gjennomgått, i tillegg i tillegg til 35 konkrete avslag (Dok. nr. 4, 1999-2000 s. 9).<sup>18</sup> Siden 1990 har ombudsmannen gjennomført et par systematiske undersøkelser hvert år.

Fliflet har gjentatte ganger uttrykt et ønske om å utnytte institusjonens muligheter på en bedre måte slik at flere systematiske undersøkelser kan gjennomføres. I årsmeldingen for 1997 skriver han: ”Selv om klagetallet også øker, antar jeg at det vil være riktig å bruke ressursstyrkingen til å konsentrere innsatsen om en videreføring av de systematiske undersøkelsene” (Dok. nr. 4, 1997-1998 s. 9).

Ombudsmannsloven etterlater ingen tvil om at det er behandlingen av klager fra borgerne som er ombudsmannens hovedoppgave. Når Fliflet ønsker å styrke det ressurskrevende arbeidet med ET-saker og særskilte meldinger samtidig som enkeltsakene prioriteres, står han derfor overfor et umulig dilemma. Fliflet (personlig korrespondanse 05.10.07) peker også på at målet med å øke ET-sakene ikke har vært nådd fordi enkeltsakene har vært prioritert.

Denne problematikken går inn i kjernen på hva slags type organisasjon Sivilombudsmannen skal være. Med det økte fokuset på systematiske undersøkelser har Sivilombudsmannen fått likhetstrekk med forvaltningsrevisjon. Den viktigste forskjellen er at formålet med undersøkelsene er forskjellig; Riksrevisjonen kontrollerer at bruken av statens midler er i samsvar med Stortingets intensjoner, mens Sivilombudsmannen vil konsentrere seg om rettssikkerhetsaspektet.

---

<sup>18</sup> Se kap. 4.3.7.1

### 4.3.6 Lovsaker og fri rettshjelp

Etter ombudsmannslovens § 11 kan ombudsmannen gi vedkommende departement underretning om ”mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis” når han kommer over det i sitt arbeid. Tradisjonelt har ombudsmannen vært svært forsiktig med å bruke denne bestemmelsen til annet enn å gjøre oppmerksom på utilsiktede og uklare formuleringer eller tekniske feil i lover og forskrifter (Fliflet, intervju). For å unngå å blande seg inn på lovgivers område har ombudsmannen derfor sjelden uttalt seg om selve meningsinnholdet i lovene. Både Schei og Os uttrykte imidlertid at bestemmelsen kunne utnyttes bedre med en mindre snever tolkning av loven. I vedlegg til årsmeldingen for 1987 skrev Os: ”Uttrykksmåten åpner ikke for forslag om reformer i egentlig forstand. Og kanskje burde loven uttrykkelig gi en slik kompetanse. Etter praksis hittil har ombudsmannen ment seg forpliktet til meget omhyggelig å unngå å uttale seg på en måte som kunne gi inntrykk av et ”politisk” syn (...)” (Dok. nr. 4, 1987-88 s. 216).

Da Fliflet tok over som ombudsmann signaliserte han at han kom til å innta en mer aktiv ”lovgivningspolitisk rolle”: ”Det kan spørres om den forsiktige linje som har vært fulgt, fortsatt er vel begrunnet. Det kan neppe svekke ombudsmannsinstitusjonen om ombudsmannen i større grad enn tilfellet er i dag, peker på forhold i lovverket som fremstår som mindre heldig” (Fliflet 1993: 53). Fliflet la dermed en ny tolkning til grunn for hva som kan forstås med ombml. § 11. Mens ”mangler” tidligere ble oppfattet som tekniske ufullkommenheter, åpnet Fliflets uttrykk ”mindre heldige” lover for en mer subjektiv tolkning. I følge ham selv (intervju) er dette noe som i hvert fall ambisjonsmessig representerer noe nytt i forhold til de tidligere ombudsmenn. Som eksempel nevner han at han i forbindelse med de nye internasjonale konvensjonene oppfatter uoverensstemmelser mellom norsk og utenlandsk lovverk som en mangel. Å avdekke uheldige lover og foreslå endringer er for Fliflet en svært viktig del av ombudsmannens virke som han søker å utvide.

Selv om ombudsmannen regelmessig mottar forslag sendt på høring fra forvaltningen, har ombudsmannen av prinsipielle grunner vært forsiktig med å uttale seg om lovforslag. Det er alltid fare for at hans ytringer i forkant av et lovvedtak kan oppfattes som politiske

innspill, noe som kan svekke tilliten til ombudsmannen når han senere skal mene noe om den vedtatte loven. I det siste har Fliflet allikevel signalisert en mykere linje:

”Dagens situasjon med økt rettsliggjøring og økt betydning av internasjonale konvensjoner tilsier at Stortinget bør kunne høre ombudsmannens erfaringer. Jeg har sagt at jeg kan tenke meg å kunne uttale meg i høringer i forbindelse med lovforslag hvis det er spørsmål som jeg har erfaring med. (...) Hvis de vil høre hva jeg mener og hvilke erfaringer jeg har på ulike områder, så er det helt i orden. Men jeg tror ikke dette vil bli vanlig rutine, slik som i den svenske ordningen” (Fliflet, intervju).<sup>19</sup>

### **Fri rettshjelp**

Bestemmelsen om at ombudsmannen kan gi en klager rett til fri rettshjelp, var i utgangspunktet bare tiltenkt de tilfeller der forvaltningen ikke ville bøye av for hans anbefalinger. Fliflet har imidlertid ambisjoner om å benytte adgangen til å innvilge fri rettshjelp i større grad, slik at forvaltnings spørsmål som ellers ikke hadde blitt prøvet for domstolene, blir underlagt domstolskontroll. Ettersom ”rettshjelpsordningene hos oss nå har blitt så uttørret at mulighetene for fri rettshjelp for de fleste er utelukket”, vurderer Fliflet at han ved å innvilge fri rettshjelp får en mulighet til å ”effektivisere ombudsmannskontrollen og bidra til at viktige prinsipielle retts spørsmål kan få sin løsning ved domstolene” (Fliflet 2005: 473). Med en slik utvidet bruk av bestemmelsen kan ombudsmannens motivasjon for å kreve fri rettshjelp derfor være todelt: å knesette forvaltningen i den enkelte sak og bidra til å kaste lys over tvilsom forvaltnings praksis eller uheldige lover.

## **4.3.7 Fliflets fanesaker: Offentlighet og menneskerettigheter**

### **4.3.7.1 Offentlighetssaker**

Offentlighetssaker er et område som Fliflet har viet spesielt mye oppmerksomhet i sitt virke. Fliflet har hele tiden sett Sivilombudsmannen i sammenheng med offentlighetsloven fordi begge er resultat av en større forvaltningsreform som skulle øke rettsikkerheten og sikre allmennheten innsyn i forvaltningen (Dok. nr. 4, 2001-2002 s.

---

<sup>19</sup> Fliflet uttalte seg om høringsforslagene fra Menneskerettighetslovutvalget i 1993, om alternative sanksjoner til straff i 2001, om forslag til endringer i forvaltningsloven § 28 i 2002 og om den nye offentlighetsloven i 2004. I 2005 og 2006 uttalte ombudsmannen seg om henholdsvis 3 og 6 forslag.

9).<sup>20</sup> Arne Fliflet var kanskje den viktigste pådriver for å øke oppmerksomheten rundt anvendelsen av offentlighetsloven på 1990-tallet. Spesielt har forvaltningens plikt til å utvise meroffentlighet vært en fanesak.<sup>21</sup> Fliflet fikk en sentral rolle i forbindelse med den nye offentlighetsloven og grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet, noe som kom til syne gjennom de mange henvisningene til ombudsmannens uttalelser i lovforberedelsene.

Etter å ha mottatt en rekke klager fra journalister som hadde blitt nektet innsyn i Justisdepartementets dokumenter, gjennomførte ombudsmannen i 1995 en omfattende systematisk undersøkelse av Justisdepartementets praktisering av offentlighetsloven. Den endelige rapporten avdekket tydelige svakheter og kritikkverdige forhold ved departementets rutiner og ble oversendt Stortinget som særskilt melding.<sup>22</sup> Ombudsmannen konkluderte med at departementet hadde et ”betydelig potensiale for forbedring” (Dok. nr. 4:1, 1997-98 s. 19).

I 2001 gjennomførte ombudsmannen nok en undersøkelse om praktiseringen av offentlighetsloven, denne gang i Trondheim og Lillehammer kommuner. Også denne ble oversendt Stortinget som særskilt melding (Dok. nr. 4:1, 2000-2001). Konklusjonen var at kommunenes praktisering av offentlighetsloven heller ikke her var tilfredsstillende. Samme år hadde ombudsmannen og Justisdepartementet en uoverensstemmelse etter at departementet ikke ville gi ombudsmannen innsyn i dokumenter han trengte for å vurdere en klage fra Bergens Tidende om innsynsnektelse. I årsmeldingen for 2001 bemerket ombudsmannen at en slik holdning svekket tilliten til forvaltningen, og at det etter ombml. §7 var opp til ombudsmannen, ikke forvaltningen å vurdere hvilke opplysninger han hadde behov for<sup>23</sup> (Dok. nr. 4, 2001-2002 s. 18-19).

---

<sup>20</sup> Ombudsmannsloven var den første av tre lover som tok sikte på å styrke borgernes rettsikkerhet. I 1962 kom ombudsmannsloven, som banet veien for saksbehandlings- og offentlighetsregler. Siden kom Forvaltningsloven i 1967 og offentlighetsloven i 1970. Offentlighetsloven stiller krav om at forvaltningen skal vurdere om et dokument bør kunne gjøres kjent helt eller delvis, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet.

<sup>21</sup> Prinsippet innebærer at forvaltningen skal vurdere om det skal gis innsyn i et dokument selv om det juridisk kan unntas fra offentligheten (NOU 2003: 27 s. 100)

<sup>22</sup> Ombudsmannen rettet kritikk i 32 av 35 tilfeldig utvalgte avslag, i 22 av tilfellene var begrunnelsen at det ikke var hjemmel i offentlighetsloven for å unnta det aktuelle dokumentet fra offentlighet. I tillegg ble departementet kritisert for at det ikke i noen tilfeller var opplyst om klageadgangen og klagefristen slik offentlighetsloven krever, og at departementet i langt større grad enn hva som var påkrevd hadde utelatt eller strøket over deler av innholdet (NOU 1999: 27 s. 119-120).

<sup>23</sup> § 7 første ledd 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.

Men det var den første undersøkelsen i Justisdepartementet som ble mest kontroversiell. Kontroll- og konstitusjonskomiteen sa seg enig i ombudsmannens kritikk og ba Justisdepartementet om å endre praksis omgående (Innst. S. nr. 164, 1997-98). I Stortingsmelding nr. 32 (1997-98) fulgte regjeringen opp og varslet at den ville ”iverksette en rekke tiltak for å bedre etterlevelse av offentlighetslovens regler”. Under stortingsbehandlingen av denne meldingen ble presidentskapet bedt om å vurdere nye regler om offentlighet for Stortinget og dets organer.<sup>24</sup> I mellomtiden fortsatte ombudsmannen å motta klager vedrørende dokumentinnsyn etter offentlighetsloven. I årsmeldingen for 1998 uttalte han at klagesakene tydeliggjorde at ”praktiseringen av loven og viljen til å utvise meroffentlighet fortsatt er svak, snart 30 år etter at loven ble vedtatt” (Dok. nr. 4, I 1998- 1999 s. 16). Samme år utarbeidet regjeringen et rundskriv med tittelen ”Innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven”.<sup>25</sup> Her ble flere av de kritikkverdige forholdene ombudsmannen hadde pekt på innskjerpet, blant annet plikten til å utvise meroffentlighet, raskere saksbehandling og plikten til å vise til lovhjemmel for avslag på innsyn.

Fliflets fokusering på offentlighetsloven og hans kritikk og forslag til forbedringer fikk følger for det pågående arbeidet med ny offentlighetslov. I lovforberedelsene ble det stadig referert til ombudsmannens uttalelser. Helt konkret ble Fliflets syn om at meroffentlighet burde være hovedregelen i innsynsspørsmål og at avgjørelser om innsyn bør gjøres innen tre virkedager tatt inn i lovforslaget (NOU 2003: 30 s. 220- 221, St.meld. nr. 32, 1997-98 s.100).<sup>26</sup>

Ytringsfrihetskommisjonen (nedsatt i 1996) som blant annet skulle vurdere om offentlighetsloven burde grunnlovsfestes, fastslo at ombudsmannens undersøkelse av Justisdepartementet tydeliggjorde at man sto overfor et demokratisk problem der ombudsmannen var ”den eneste kontrollør” (NOU 1999: 27 s. 120-121). Kommisjonen mente at kontrollen ikke var tilstrekkelig og konkluderte med at offentlighetsprinsippet

---

<sup>24</sup> Sivilombudsmannen fulgte også opp med å foreslå nærmere regler om dokumentoffentlighet i sin egen institusjon, hvorpå ombudsmannsinstruksen og - loven § 9 ble endret i henhold til hans forslag. Endringen gikk i hovedsak ut på at ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, men at ombudsmannen avgjør om dokumenter skal unntas offentlighet.

<sup>25</sup> Jf. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rundskriv/1998/G-6998.html?id=108328>

<sup>26</sup> Arne Fliflet hadde også et innlegg i Stortinget 9.2.2006 i forbindelse med forslag om ny offentlighetslov, der han særlig understreket viktigheten av prinsippet om meroffentlighet. Loven ble vedtatt 4. mai 2006.

best kunne sikres gjennom en grunnlovsfesting, slik Fliflet også hadde foreslått. 29. oktober 2004 ble prinsippet om offentlighet lagt til den nye Grunnlovens § 100 om ytringsfrihet: ”Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.” Fliflet vurderte grunnlovsfestingen som en positiv utvikling: ”Grunnloven § 100 understreker betydningen av at ombudsmannen prioriterer offentlighets- og innsynsspørsmålene” (Dok. nr. 4, 2004-2005 s. 9). Etter dette la Fliflet offentlighetsspørsmål til en særskilt enhet i kontoret for å styrke denne delen av virksomheten ytterligere.

#### **4.3.7.2 Forholdet til Menneskerettighetene**

Vernet om menneskerettighetene er et annet område som har blitt spesielt prioritert under Fliflet. Tanken om å knytte ombudsmannsinstitusjonen nærmere menneskerettighetene er imidlertid ikke ny; den ble fremmet allerede av professor dr. juris Torkel Opsahl på det 28. nordiske juristmøte i København i 1978. I 1985 tok den danske ombudsmannen til orde for at ombudsmannen sto friere enn domstolene til å direkte anvende bestemmelsene i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, og fem år senere pekte den islandske ombudsmannen på at ombudsmannsinstitusjonen og menneskerettighetskonvensjonene bygde på den samme filosofiske idé (Fliflet 2002: 236-237).

Allerede i Fliflets første årsmelding kom han med det han kaller en programerklæring der han tydeliggjorde hvilken betydning menneskerettighetene heretter skulle få:

”I praksis vil jeg i forbindelse med de undersøkelser som gjøres i de enkelte saker, samtidig kontrollere at forvaltningen har tatt tilbørlig hensyn til de eventuelle internasjonale menneskerettighetsforpliktelser Norge måtte være bundet av. Dersom det ikke klart framgår av forvaltningens avgjørelser at aktuelle konvensjonsbestemmelser er vurdert, vil det være aktuelt å be forvaltningen overveie saken på ny. Videre vil jeg innenfor rammene av ombudsmannsloven § 11 og 12,<sup>27</sup> gjøre Stortinget oppmerksom på eventuelle uoverensstemmelser mellom konvensjoner og norske lover og regler som jeg måtte bli oppmerksom på.”(Dok. nr. 4, 1990-91 s. 22)

---

<sup>27</sup> § 11 innebærer at ombudsmannen kan gjøre vedkommende departement oppmerksom på mangler ved lover.

§ 12 bestemmer at ombudsmannen skal gi Stortinget årlig melding om virksomheten og at han kan sende større saker som særskilt melding

Videre framholdt Fliflet at det var ”viktig i tiden framover å kunne bidra til å fremme gjennomføringen av menneskerettighetene i norsk forvaltningspraksis og derigjennom også stimulere til bevisstgjøringen om menneskerettighetenes betydning i forvaltningens rettsanvendelse” (ibid. s. 23).

Ved flere senere anledninger har Fliflet gitt uttrykk for at vernet om menneskerettighetene hører inn under ombudsmannens arbeidsområde (bl. a i årsmeldingen for 1990 s. 22, årsmeldingen for 1993 s. 273, årsmeldingen for 1998 s. 14, årsmeldingen for 2001 s. 32-34). Menneskerettighetene beskytter borgerne og begrenser forvaltningens myndighet. På den måten er menneskerettighetene en viktig del av rettsgrunnet for ombudsmannens kontroll med forvaltningen (Dok. nr. 4, 2001-2002 s. 32). For Fliflet er sammenhengen mellom ombudsmannen og menneskerettighetene derfor innlysende: Å krenke et individs menneskerettigheter innebærer at det begås urett mot vedkommende. Og formålet med ombudsmannsordningen er nettopp å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger.

I 1999 nevnte regjeringen ombudsmannen som en ordning med en sentral rolle i å kontrollere at norske myndigheter oppfylte sine menneskerettighetsforpliktelser (St. meld. nr. 21, 1999–2000 s. 25). Ved behandlingen av meldingen i Stortinget tok flertallet i utenrikskomiteen opp spørsmålet om styrking av Stortingskontrollen i forhold til brudd på menneskerettighetene. Komiteen viste til ombudsmannens undersøkelse fra 1996 om menneskerettigheter og varetekt i norske fengsler, og ba presidentskapet ”vurdere om det kan være grunn til å endre loven eller instruksene for å understreke at dette bør være et viktig sakfelt for ombudsmannen” (Innst. S. nr. 23, 2000–2001 s. 3). Anmodningen ble fulgt opp ved at presidentskapet ba om en uttalelse fra ombudsmannen. I brev til presidentskapet 7. mars 2001 svarte Fliflet at det ville være en fordel at det uttrykkelig gikk frem av lov eller instruks at forholdet til menneskerettighetene falt inn under ombudsmannens arbeidsområde, både for å tydeliggjøre ombudsmannens arbeidsområde og for å markere menneskerettighetenes betydning (Dok. nr. 4, 2001-2002 s. 32). 1. januar 2004 fikk ombudsmannsloven § 3 en tilføyelse om at ombudsmannen også skulle ”bidra til at menneskerettighetene respekteres”.



#### **4.4 Oppsummering og drøfting**

Som vi har sett igangsatte Fliflet en rekke tiltak for å effektivisere og trappe opp ombudsmannens virksomhet etter at han tok over vervet som ombudsmann. Han hadde ambisjoner om å utvide bruken av ET-saker, styrke den lovpolitiske rollen gjennom å peke på ”uheldige” lover, og han var medvirkende til at ordningen ble grunnlovsfestet. I løpet av hans tid har organisasjonen blitt omorganisert og spesialisert, og antall jurister er tredoblet. I tillegg har Fliflet gjort seg bemerket som forsvarer av to kjerneområder, nemlig offentlighetsaker og menneskerettighetene.

Den viktigste endringen er imidlertid at Fliflet begynte å sende enkeltsaker av prinsipiell karakter som særskilte meldinger til Stortinget. Særskilte meldinger er spesielt godt egnet til å vekke oppmerksomhet rundt et forhold som ombudsmannen mener vil være av spesiell interesse for Stortinget.

Parallelt med utviklingen i ombudsmannen rustet Stortinget opp sin kontrollfunksjon på mange områder. Tilsynelatende var ombudsmannen den eneste kontrollinstansen Stortinget ikke gjorde noe med. Sammenhengen mellom de to hendelsene er derfor ikke åpenbar. Selznick (1957) har imidlertid pekt på at kritiske øyeblikk i en organisasjons historie kan skape et utvidet handlingsrom for lederen. Opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen og Stortingets kontrollopprusting kan ha framstått som en slik mulighet. I tillegg har ombudsmannsinstitusjonen noen særtrekk som tilsier at den vil være tilpassningsdyktig til omgivelsene. For det første er Sivilombudsmannen en ung organisasjon i offentlig sammenheng. Dermed er organisasjonen ikke like preget av normer, verdier, identiteter og etablerte rutiner som skapes av historiske prosesser. For det andre er ombudsmannen uvanlig hierarkisk. Organisasjonen er på mange måter personifisert ved den sittende ombudsmann. Lederens ambisjoner og personlige egenskaper vil derfor være avgjørende for hvordan organisasjonen utvikles.

Arne Fliflet ser ut til å være svært ambisiøs og offensiv sammenlignet med tidligere ombudsmenn. Mens både Andreas Schei og Erling Sandene i et par tilfeller tok til orde for å innskrenke ombudsmannens kompetanse, har Fliflet har hele tiden hatt en liberal

holdning i forhold til lov og instruks. For eksempel signaliserte han tidlig en ”oppmykning” når det gjaldt ombudsmannens deltakelse i høringer om lovforslag, og han la til grunn en utvidet tolkning for hva som kan forstås med ”feil og mangler” i lovverket.

Fliflet (intervju) ser det som hans oppgave å følge nøye med i samfunnsutviklingen og tilpasse organisasjonen til nye forhold. Det er derfor sannsynlig at han har latt seg inspirere av den kontrollopprustingen Stortinget gjennomførte på andre områder. Spesielt kan det ha vært nærliggende å sammenligne Sivilombudsmannen med Riksrevisjonen, det andre permanente eksterne kontrollorganet. Den løpende rapporteringen mellom Riksrevisjonen og Stortinget førte til en ”parlamentarisering” av Riksrevisjonen. En rimelig antakelse er at Fliflet ønsket seg et lignende samspill mellom Sivilombudsmannen og Stortinget, og at dette var noe av bakgrunnen for at han begynte å sende særskilte meldinger. Fliflets arbeid for å gjøre organisasjonen mer ”slagkraftig” og i større grad å ”se ombudsmannens virksomhet i tilknytning til Stortingets konstitusjonelle og parlamentariske kontroll” (Dok. nr 4, 1996-97 s. 8), tyder også på dette. Og nettopp ved å fokusere på ET-saker, systematiske undersøkelser og særskilte meldinger kan Sivilombudsmannen bli mer interessant for Stortingets kontrollarbeid.

Den hierarkiske strukturen kombinert med et nokså åpent lovverk som forutsetter bruk av skjønn (mesonivå), gir stort spillerom for iverksetting av reformer og endringer etter ombudsmannens egne prioriteringer (mikronivå). Under Fliflets ledelse har dette spillerommet blitt benyttet til en omfattende reformering av Sivilombudsmannen.

## **5 Stortingsbehandling**

### **5.1 Innledning**

Formålet med dette kapittelet er å undersøke årsakene til de påviste endringene ombudsmannsinstitusjonen gjennomgikk fra 1990-2005. Analysen vil følge en hovedhypotese om at det er Stortinget som gjennom behandlingen av ombudsmannens rapporter har lagt føringer for en mer aktiv ombudsmann. I oppgavens teoretiske rammeverk blir Stortinget betraktet som ombudsmannsinstitusjonens omgivelser (makronivå). I denne sammenhengen vil jeg undersøke hvordan Stortinget benytter seg av Sivilombudsmannens rapporter i sitt kontrollarbeid, og hvordan ombudsmannen eventuelt blir oppmuntret til å trappe opp virksomheten. Det er Stortinget som er ombudsmannens oppdragsgiver og som behandler ombudsmannens rapporter. Institusjonens grad av innflytelse og autonomi vil derfor henge sammen med Stortingets interesse og anerkjennelse av institusjonens arbeid. Perioden som analyseres er 1993-2005.

### **5.2 Behandling av ombudsmannens rapporter – sammenligning mellom to komiteer**

Sivilombudsmannen skal etter ombml. §12 gi Stortinget ”årlig melding om sin virksomhet”. I meldingen skal ombudsmannen vise til behandlingen av saker han mener er av generell interesse, samt gi en oversikt over eventuelle særskilte meldinger og mangler ved lover (jf. instruksens § 12).<sup>28</sup> Årsmeldingene er foruten den viktigste dokumentasjonen på de funn Sivilombudsmannen har gjort det siste året, den viktigste kommunikasjonen mellom ombudsmannen og Stortinget. Når Kontroll- og konstitusjonskomiteen har motsatt årsmeldingen, utarbeider den sine merknader og lovforslag i en innstilling som avgis til Stortinget. Deretter legges saken fram for plenum.

For å undersøke prioriteringen av ombudsmannens meldinger, har jeg studert stortingsbehandlingen av alle meldingene fra 1981 til 2005. Det er perioden fra 1993 til 2005 som er mitt case, mens perioden fra 1981 til 1993 er tatt med for å gi et

---

<sup>28</sup> Se kap. 4.3.6

sammenligningsgrunnlag.

## 5.2.1 Justiskomiteen behandler ombudsmannens rapporter 1981-1992

Tabell 5.1 Justiskomiteens behandling				
	Ant. sider i innst.	Særmerknad	Ant. talere i debatten	Debattens karakter
Årsmelding for 1981/ Innst.S.nr. 188 (1981-82)	2		3 talere	
Årsmelding for 1982/ Innst.S.nr.163 (1982-83)	1		0	Ingen debatt
Årsmelding for 1983/ Innst.S.nr.154 (1983-84)	1		0	Ingen debatt
Årsmelding for 1984/ Innst.S.nr.262 (1984-85)	2		1 (saksordfører)	Ingen merknader til årsmeldingen, støtte til SO
Årsmelding for 1985/ Innst.S.nr.128 (1985-86)	2		3	
Årsmelding for 1986/ Innst.S.nr.189 (1986-87)	3		1 (saksordfører)	
Årsmelding for 1987/ Innst.S.nr.9 (1987-88)	4		1 (saksordfører)	
Årsmelding for 1988/ Innst.S.nr.263 (1988-89)	3		1 (saksordfører)	Saksordførers innlegg er rutinemessig; understreker viktigheten av institusjonen.
Årsmelding for 1989/ Innst.S.nr.172 (1989-90)	3	Særmerknad fra FrP: Oppfordrer SO til å "markere seg mer utad ved å innta en mer aktiv rolle i samfunnsdebatten"	1 (saksordfører)	
Årsmelding for 1990/ Innst.S.nr.121 (1990-91)	3		0	Ingen debatt
Årsmelding for 1991/ Innst.S.nr.196 (1991-92)	3		1 (saksordfører)	
Årsmelding for 1992/ Innst.S.nr.176 (1992-93)	3		0	Ingen debatt

Selv om kontrollkomiteen ble opprettet i 1981, fortsatte justiskomiteen å behandle ombudsmannens rapporter. I det hele tatt kom kontrollkomiteen til å spille en perifer rolle i kontrollsammenheng, all den tid kontrollarbeidet for det meste foregikk i fagkomiteene og plenum (Sejersted 2002: 315).

Sakene fra Sivilombudsmannen i den aktuelle perioden omfattet hele forvaltningen, med hovedvekt på tilsettings- skatte- og byggesaker (jf. årsmeldingene). Men som vi ser av tabellen, vies ombudsmannens årsmelding svært liten oppmerksomhet i Stortinget. Justiskomiteens innstilling er svært generell og stort sett på mellom én og tre sider. I beste fall merker komiteen seg de viktigste sakene fra årsmeldingen, ellers opplyses det bare om at komiteen ikke har noen merknader til meldingen. Likevel understrekes

viktigheten av institusjonen med jevne mellomrom, som i innstillingen til årsmeldingen for 1985:

”Komiteen vil ellers peke på at ombudsmannsordningen er en viktig del av kontrollen med forvaltningens virksomhet, og at formålet med ordningen er å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger.” (...) Komiteen vil igjen understreke at hvis ombudsmannsordningen skal fungere etter forutsetningene, er det viktig at ombudsmannens uttalelser blir fulgt opp i praksis av så vel kommunal som fylkeskommunal og statlig forvaltning (innst. s. nr 128, 1985-86).

Noe særlig debatt i den påfølgende plenumsbehandlingen er det heller ikke å snakke om. Andenæs (1993: 526) peker på at i den grad det har vært noen innlegg om årsmeldingen har forvaltningen blitt kritisert, mens ombudsmannen gjerne ble oppfordret til å ikke la administrasjonen slippe for lett. Min undersøkelse viser at i bare to av de 12 plenumsbehandlingene var flere enn saksordfører oppe på talerstolen, og i fire tilfeller ba ikke en gang saksordfører om ordet. Da det ble et ordskifte om meldingen for 1985, uttalte en forbauset Gudmund Restad (Sp):

”Jeg hadde ikke ventet noen debatt om Sivilombudsmannens årsmelding for 1985 her i dag. Meldingen er i seg selv interessant nok, men inneholder neppe opplysninger som burde gi grunnlag for noen debatt i Stortinget” (S.tid. 1985-86, 2440).

Selv om kontrollkomiteen ikke var noen videre suksess var tiden mellom 1981 og 1993 en relativt aktiv kontrollperiode. Riktignok foregikk ikke kontrollen etter noen overordnet plan, men perioden var likevel preget av en kampvillig opposisjon som fikk igangsatt en rekke store granskninger og hyppige mistillitsforslag (Sejersted 2002: 315).<sup>29</sup> Den labre interessen for ombudsmannens meldinger kan derfor virke litt overraskende. Noe av forklaringen kan være at ombudsmannsinstitusjonen på denne tiden ikke ble satt i direkte sammenheng med Stortingets egen kontroll; rapportene ble fremdeles behandlet av justiskomiteen. På den andre siden fikk heller ikke Riksrevisjonens rapporter en behandling som svarte til de grundige undersøkelsene som lå bak, rett og slett fordi kontrollkomiteen manglet kapasitet til å nyttiggjøre seg dem (ibid. s. 320).

---

<sup>29</sup> I perioden 1981-1993 ble det i følge Sejersted framsatt hele 13 mistillitsforslag

## 5.2.2 Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandler ombudsmannens rapporter 1993-2005

Tabell 5.2 Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling				
	Ant. sider i innst.	Særmerknad	Ant. talere i debatten	Debattens karakter
Årsmelding for 1993/ Innst.S.nr.192 (1993-1994)	4		Ingen debatt	
Årsmelding for 1994/ Innst.S.nr.168 (1994-1995)	7		4 (lange)	
Årsmelding for 1995/ Innst.S.nr.236 (1995-1996)	9	Flertallet trekker fram to konkrete saker som særlig viktige. Mindretallet fra Ap og FrP vil holde fast ved tidligere praksis der man ikke kommentere enkeltsaker.	4 talere, 7 innlegg	Saksordfører understreker at SO må ha tilstrekkelig med ressurser og oppfordrer SO om å sende særskilt melding om prinsipielt viktige saker og ta opp flere saker på eget tiltak. Debatt om riktigheten av å kommentere enkeltsaker i meldingen.
Årsmelding for 1996/ Innst.S.nr.212 (1996-1997)	6		4 (lange)	Ros og støtte til SO. Positiv tilbakemelding på at SO har sendt den første særskilte melding.
Årsmelding for 1997/ Innst.S.nr.10 (1998-1999)	8		4	Rutinepreget debatt; gjengivelse av meldingens konklusjoner og støtte til SO.
Årsmelding for 1998/ Innst.S.nr.204 (1998-1999)	6		1 (saksordfører).	Støtter SO.
Årsmelding for 1999/ Innst.S.nr.208 (1999-2000)	12		1 (saksordfører)	Støtter SO.
Årsmelding for 2000/ Innst.S.nr.279 (2000-2001)	8	Vidar Kleppe og Carl I. Hagen oppfordrer SO til å styrke arbeidet med å avdekke mangler ved lover og dessuten foreslå tiltak.	4 talere, 6 innlegg.	Carl I. Hagen gjentar oppfordringen om å "utnytte mandatet til fulle" og sende flere særskilte meldinger.
Årsmelding for 2001/ Innst.S.nr.229 (2001-2002)	15		2	Viktigheten av inst. blir understreket. Valle støtter Fliflets tolkning av ombml. § 7 om rett til innsyn i forvaltningens dokumenter, og kritiserer justisministeren.
Årsmelding for 2002/ Innst.S.nr.59 (2003-2004)	19		3	Støtte til Fliflets tolkning av ombml. § 7. Carl I. Hagen roser SO og oppfordrer t il å sende flere særskilte meldinger.
Årsmelding for 2003/ Innst.S.nr.31 (2004-2005)	9		1 (saksordfører).	Oppfordring til forvaltningen om å prioritere henvendelser fra SO
Årsmelding for 2004/ Innst.S.nr.210 (2004-2005)	15		2	Kjell Engebretsen (A) oppfordrer SO om å ta opp flere saker på eget tiltak
Årsmelding for 2005/ Innst.S.nr.166 (2005-2006)	16		1 (saksordfører)	Komiteen er kritisk til at ikke alle forvaltningsorgan tar hensyn til SO' s kritikk. SO får ros for å ha tatt opp svært mange saker på eget tiltak.

Som nevnt i kapittel 4 karakteriserer Sejersted (2002) perioden 1993-1997 som den andre "kontrollbølgen". Ap fortsatte i mindretallsregjering og en frustrert opposisjon gikk sammen og dannet en slagkraftig kontrollkoalisjon. Den viktigste aktøren i denne kontrollkoalisjonen var den nyopprettede kontroll- og konstitusjonskomiteen, som

Sivilombudsmannen heretter skulle sende sine rapporter til. Stortinget hadde nå fått en komité med tid og ressurser til å gi kontrollsakene en grundig behandling. Samtidig innførte Riksrevisjonen fortløpende rapportering av saker av prinsipiell karakter, først som egne dokumenter i Dok 1- serien, og etter hvert i en egen Dok 3- serie. Dermed hadde Riksrevisjonens saker fortsatt nyhetsinteresse når Stortinget mottok dem, og på den måten utviklet Riksrevisjonen seg fra å spille en relativt beskjeden rolle i kontrollsammenheng til å bli den ”viktigste leverandøren av kontroll saker” (Lunde 2002: 102). Etter det påfølgende stortingsvalget i 1997 overtok Bondevik 1- regjeringen med bare 42 stortingsrepresentanter i ryggen; et enestående lavt antall. Selv om forholdene nå lå til rette for en ytterligere kontrollopptrapping, fulgte nå en roligere periode. Dette skyldtes dels at kontrollen hadde mistet noe av nyhetsinteressen hos opposisjonen, dels at opposisjonspartiene på høyresiden så det mer formålstjenlig å søke direkte innflytelse på regjeringens politikk, og dels at kontrollsakene som kom opp gjaldt tidligere regjeringer (Sejersted 2002: 390).

Hovedvekten av saker fra Sivilombudsmannen i denne perioden er fremdeles tilsetting, skatt og byggesaker, men også trygd, saksbehandlingstid og utlendingssaker er nå grunnlaget for mange klager. Tabellen indikerer at kontroll- og konstitusjonskomiteen legger betydelig mer vekt på ombudsmannens rapporter enn justiskomiteen hadde gjort. Innstillingene øker jevnt og trutt i omfang, og flere tar ordet i plenumsbehandlingen.

At ombudsmannen fra 1993 er tilknyttet Stortinget gjennom kontroll- og konstitusjonskomiteen i stedet for justiskomiteen kan være en forklaring i seg selv. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ingen tilsvarende organ i forvaltningen slik justiskomiteen har i forhold til Justisdepartementet. I stedet behandles ombudsmannens rapporter av en spesialisert komité som har kontroll som viktigste arbeidsområde. Riktignok har Stortinget gjennom hele ombudsmannens virketid kommet med oppmuntringer og positiv omtale av institusjonens arbeid, men nå blir støtten enda tydeligere. Kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling til årsmeldingen for 1994 er i så måte betegnende:

”Komiteen er oppteken av at Sivilombudsmannen har kapasitet til å følgja opp dei klagesaker som han får på ein god måte, og at han har ressurser til å ta opp saker av eige tiltak der han ser det turvande. Komiteen

vil understreka at forvaltninga lojalt må følgja opp og svara innom ei rimeleg tidsrâme når Sivilombodsmannen vender seg til dei.” (Innst. S. nr. 168, 1994-95)

Men komiteen var ikke bare opptatt av at forvaltningen måtte rette seg etter ombudsmannen, den oppfordret også til ytterligere undersøkelsesvirksomhet, slik det fremkommer i samme innstilling:

”Komiteen ser vidare fordelen ved at Ombodsmannen sjølv set i verk etterrøking i forvaltninga med det for auga å skaffa seg eit betre grunnlag for å vurdera om forvaltningspraksis på ulike område stettar folk sitt krav til rettstryggleik” (Innst.S.nr.168, 1994-1995).

Tendensen er den samme når det gjelder ET- saker, altså saker tatt opp på ombudsmannens eget initiativ. I innstillingen til årsmeldingen for 2004 oppfordrer komiteen til økt aktivitet også her:

”Komiteen registrerer at Sivilombudsmannen i 2004 tok opp 18 saker av eget tiltak, såkalte ET-saker. Komiteen deler ombudsmannens oppfatning av at denne delen av ombudets arbeid er viktig og må videreføres, blant annet fordi den gir muligheter til å ta fatt i spørsmål av prinsipiell interesse og som berører mange mennesker. Komiteen vil derfor oppfordre Sivilombudsmannen til å øke sitt engasjement på dette området” (Innst. S. nr. 210, 2004–2005).

Året etter konstaterte en fornøyd komité at antallet ET-saker hadde økt betraktelig:

”Komiteen ser positivt på at ombudsmannen satser sterkere på å ta opp saker av eget tiltak og at denne ordningen er blitt videreført og styrket i 2005, i tråd med tidligere signaler fra komiteen (Innst.S.nr.166, 2005-2006).

I samme innstilling får ombudsmannen også støtte til et annet satsingsområde:

”Komiteen ser positivt på at ombudsmannen viderefører sitt arbeid med å påvise svakheter ved lover, forskrifter og håndhevelse. Regelverk og håndhevelse bør være under kontinuerlig oppdatering. Særlig vil komiteen påpeke behovet for å forenkle regelverk i de tilfeller det fremstår som unødig komplisert og lite hensiktsmessig” (Innst. S. nr. 210, 2004–2005).

I innstillingene anbefaler stort sett komiteen ombudsmannens vurderinger ordrett. I årsmeldingene for 2001 og 2002 reiste ombudsmannen to spørsmål; hvilken rolle skal



ombudsmannen ha etter omleggingen av billighetserstatningen? Og: Bør ombudsmannens forhold til menneskerettighetene presiseres? I begge tilfellene bad komiteen ombudsmannen om å komme tilbake med forslag, og i begge tilfellene sluttet en samlet komité seg til ombudsmannens vurderinger (jf. Dok. nr. 4, 2002–2003), Innst.S.nr.59, 2003-2004).

Også i forbindelse med plenumsbehandlingen benyttet stadig flere representanter anledningen til å understreke nytten av institusjonen, slik Edvard Grimstad (H) gjorde i forbindelse med behandlingen av årsmeldingen for 1995:

”Sivilombudsmannen er en av Stortingets viktigste kontrollorganer for å sikre at rettstatens prinsipper overholdes når det gjelder borgernes rettigheter vis-à-vis forvaltningen i samfunnet. (...) Selv om det er travelt i dette hus, og det er blitt lite tid til å studere dokumenter fra andre komiteer enn ens egen, vil jeg likevel anbefale kolleger å gjøre seg kjent med Sivilombudsmannens virksomhet – det er viktig for landet.” (Tidende S. 4187-4190, 1996-96)

Inntrykket av kontroll- og konstitusjonskomiteens økte interesse for ombudsmannens rapporter forsterkes når vi ser på behandlingen av de særskilte meldingene:

### 5.2.3 Behandling av særskilte meldinger

Tabell 5.3 Særskilte meldinger					
	Meldingen gjaldt	Ant. sider i innst.	Særmerknad	Forslag fra mindretall	Ant. talere i debatten
Dok.nr.4:01 (1997-1998) / Innst.S.nr.164 (1997-1998)	Justisdepartementets praktisering av offentlighetsloven	3			5 talere
Dok.nr.4:02 (1998-1999) / Innst.S.nr.90 (1998-1999)	Nedleggelse av 4 skoler	4	Særmerknad fra SV og FrP: Går lengre enn flertallet i sin kritikk av kommunene		5 talere inkl. statsråd Jon Lilletun
Dok.nr.4:01 (2000-2001) / Innst.S.nr.280 (2000-2001)	Praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner	4		2 forslag: 1 fra Fr.P 1 fra representanten Vidar Kleppe	6 talere, 18 innlegg
Dok.nr.4:01 (2005-2006) / Innst.S.nr.115 (2005-2006)	Politiets og påtalemyndighetens behandling av to anmeldelser	15	Særmerknad fra FrP: Går enda hardere ut mot påtalemyndighetene	3 forslag fra FrP	6 talere inkl. Statsråd Knut Storberget. Til sammen 8 innlegg.

Det har til sammen blitt sendt syv særskilte meldinger i perioden 1995-2005, men de tre første ble ikke trykket i dokumentserien. Det finnes heller ingen referanser til disse i Stortingets registre. Årsaken er i følge Fliflet (intervju) at man ikke hadde funnet fram til den endelige formen for rapportering av særskilte meldinger.

Tabellen viser at interessen for de særskilte meldingene i forhold til årsmeldingene jevnt over er høyere enn interessen for årsmeldingene. Med første øyekast er den tydeligste forskjellen at flere tar ordet i plenumsdebatten. Men sideantallet i innstillingene er også høyt, spesielt med tanke på at det bare er ett sakskompleks som behandles. Videre forekommer det oftere særmerknader og forslag fra mindretall.

Stortinget mottok den første særskilte meldingen fra Sivilombudsmannen i 1995.<sup>30</sup> Fram til da var årsmeldingen den eneste meldingsformen mellom ombudsmannen og Stortinget. I innstillingen til årsmeldingen samme år ble ombudsmannen oppfordret til å fortsette denne virksomheten:

”Etter komiteen si meinig vil det vera ein føremon om Sivilombodsmannen sender einskilsaker av prinsipiell karakter over til Stortinget etter kvart. Slik kan Sivilombodsmannen og Stortinget medverka til auka merksemd omkring verksemda og publikum vil få ytterlegare høve til å bli kjend med kva rettar den einskilde har andsynes offentleg forvaltning” (Innst. S. nr. 236, 1995-1996).

Året etter fulgte ombudsmannen opp med å sende to saker som særskilt meldinger, noe kontroll- og konstitusjonskomiteen var svært fornøyd med:

”Komiteen ser positivt på at Sivilombudsmannen i praksis har fulgt opp komiteens anmodning i innstillingen til årsmeldingen for 1995, om å sende enkeltsaker av prinsipiell karakter over til Stortinget etter hvert, slik at Sivilombudsmannen og Stortinget kan bidra til økt oppmerksomhet omkring Sivilombudsmannens virksomhet. (...) Komiteen er enig med Sivilombudsmannen i at en slik praksis gjør det mulig for Stortinget å gå raskere inn i problemstillingene, og eventuelt ta sakene opp til vurdering hvis grunnlaget for dette skulle være til stede. (...) (Innst. S. nr. 212, 1996-97)

De fleste intervjuobjektene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen bekrefter at

---

<sup>30</sup> Saken gjaldt Markedsrådets vedtak om å forby TV 2 å vise annonsefilmer, se kap. 4.3.3

enkeltrapportene får mer oppmerksomhet enn årsmeldingene. På spørsmål om det kan være en strategi for ombudsmannen å sende flere av sakene som særskilte meldinger framfor å samle alle i årsmeldingen uttaler Martin Engeset:

”Ja, det kan det være, for når en sak løftes fram, får vi mulighet til å prioritere den enkeltsaken høyere. Årsmeldingen blir ofte veldig generell og mindre konkret. Så for å få oppmerksomhet og få til endring, så tror jeg det kan være en fornuftig strategi å løfte fram flere saker som enkeltrapper.”

Selv om ombudsmannens meldinger har blitt viktigere for kontroll- og konstitusjonskomiteen, må ombudsmannen dele oppmerksomheten med den største av de eksterne kontrollorganene, Riksrevisjonen. Med opprettelsen av forvaltningsrevisjon og løpende rapportering i dokument 3- serien, har Riksrevisjonen blitt stadig viktigere for Stortingets kontrollarbeid. Komiteen bruker anslagsvis 70 % eller mer av sin tid på å behandle saker fra Riksrevisjonen (Lunde 2002: 90). Martin Engeset, André Dahl og Carl I. Hagen (intervju) peker på at ombudsmannssakene i motsetning til riksrevisjonssaker sjelden er politisk sprengstoff, og at dette er bakgrunnen for at ombudsmannens meldinger får ufortjent lite oppmerksomhet. Martin André Dahl bemerket at det var litt ”ad hoc” hvordan komiteen forholdt seg til årsmeldingen, og at den med fordel kunne blitt brukt mer utover året, også av andre komiteer.

#### **5.2.4 Sammenfatning av funn**

Dersom man sammenligner interessen for ombudsmannssaker i de to undersøkte periodene er forskjellene allikevel slående. Funnene kan sammenfattes slik:

I gjennomsnitt er komitéinnstillingen mer enn fire ganger så lang i andre periode som i første (10,3 sider mot 2,5). Spesielt har innstillingene de siste årene vært lange.

I stortingsdebatten i den første perioden tar i gjennomsnitt én representant ordet. I en tredjedel av tilfellene (4 ganger) ber ikke en gang saksordfører om ordet, og bare i to av de tolv tilfellene kan vi snakke om et ordskifte, dvs. at flere enn én person er oppe på talerstolen. I perioden 1993-2005 er i gjennomsnitt 2,4 representanter på talerstolen, og i åtte av de 13 tilfellene forekommer det et ordskifte mellom to personer eller flere. Bare i ett tilfelle, nemlig første gang kontroll- og konstitusjonskomiteen behandlet ombudsmannsrapportene, var det ingen plenumsdebatt. I den første perioden understreker

justiskomiteen gjerne verdien av institusjonen, men plenumsbehandlingen har preg av å være en ren formalitet, uten debatt. I siste periode er debatten livligere, og man kan ane at representantene begynner å bruke meldingene til å markere seg politisk. Samtidig overgår politikerne hverandre i å rose ombudsmannens innsats, oppfordre til økt aktivitet og understreke at institusjonen må ha tilstrekkelig med ressurser. Tendensen forsterkes når man ser på behandlingen av de særskilte meldingene. Flere av komitémedlemmene bekrefter at særskilte meldinger har skaffet ombudsmannen økt oppmerksomhet.

## **5.3 Deltakelse**

### **5.3.1 Partiforskjeller**

Selv om de fleste intervjupersonene oppgav at det innad i kontroll- og konstitusjonskomiteen hersket enighet om ombudsmannens stilling, fikk jeg ganske sprikende svar på en del av de mer prinsipielle spørsmålene. Faktisk tegnet det seg en skillelinje mellom representantene som så på ombudsmannen først og fremst som et kontrollorgan, og de som anså han som et serviceorgan. Mens Carl I. Hagen fra FrP, Ågot Valle fra SV og André Dahl og Martin Engeset fra Høyre var svært positive til ombudsmannens målsetting om flere egeninitierte saker og særskilte meldinger, var Magnhild Meltveit Kleppa fra Sp, Jørgen Kosmo og Svein Roald Hansen fra Ap mer tilbakeholden og understreket at ombudsmannen først og fremst skulle behandle enkeltsaker. Mens den første gruppen ønsket seg et tettere samspill med Sivilombudsmannen, understreket den siste at kontakten mellom komiteen og ombudsmannen var minimal og at det først og fremst var Riksrevisjonen som var komiteens kontrollredskap.

På spørsmål om hvor høyt komiteen prioriterte ombudsmannssaker fikk jeg også ulike svar. Mens Dahl og Hagen framholdt at årsmeldingen hadde fortjent en langt grundigere behandling og at den kom i bakgrunnen for riksrevisjonssaker, mente Hansen og Kosmo at både riksrevisjonssaker og ombudsmannssaker fikk tilfredsstillende høy prioritet.

Komitémedlemmene var også uenige da de ble spurt om utviklingen med flere systematiske undersøkelser og særskilte meldinger innebar at ombudsmannen drev med forvaltningsrevisjon. Dahl, Valle og Engeset svarte bekræftende på dette, men med

forbehold. Dahl og Valle oppfattet det som et spørsmål om relevans for komiteen, der Riksrevisjonen fremdeles var ledende:

Valle: ”Hvis Sivilombudsmannen tar opp flere saker på eget initiativ og gjennomfører flere undersøkelser, så kan han få den samme stillingen, men foreløpig så er jo Riksrevisjonen den viktigste kontrollinstansen” (intervju 15.05.06)

Dahl: ”Det er et stykke igjen å gå. Riksrevisjonen blir fremdeles oppfattet som litt sterkere. Fra Riksrevisjonen får vi jo stadig rapporter i Dokument 3- serien, fra mange forskjellige fagområder.” (intervju 14.03.06)

Kosmo og Hansen var på sin side ikke så begeistret for denne sammenligningen:

Hansen: ”Jeg tror det er farlig å sammenligne de to, for Sivilombudsmannen skal primært være et sted hvor folk som føler at de ikke har nådd fram ovenfor byråkratiet kan gå til.” (intervju 16.03.06)

Kosmo: ”Nei, jeg tror ikke vi skal sammenligne Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen. Det ligger i navnet, Sivilombudsmannen heter jo egentlig ombudsmannen – det skal jo være ombudsmannen for folk flest, folk flest skal i forhold til hvordan de føler seg behandla, ha et organ å kunne gå til å fremme sine klager. (intervju 16.03.06)

Også når det gjaldt hvem som hadde tatt initiativet til ombudsmannens økte aktivitet hadde komitémedlemmene ulike oppfatninger. Hagen og Valle tok til orde for at kontroll- og konstitusjonskomiteen har vært den viktigste pådriveren, Kleppa mente at Fliflet selv hadde hovedansvaret, mens Engeset, Dahl og Kosmo så utviklingen som en vekselvirkning der begge parter har medvirket. I tillegg til å være uenige i en del spørsmål, uttrykte flere en usikkerhet rundt hva som er ombudsmannens formelle kompetanse. Noen hadde til og med feilaktige oppfatninger om ombudsmannens betydning, i hvert fall når det kommer til gjeldende praksis. For eksempel uttalte Svein Roald Hansen:

Når Sivilombudsmannen har behandlet en sak, så går det en direkte linje fra han til vedkommende forvaltningsorgan som har gjort feilen, etter hans mening. Og da kan det forvaltningsorganet enten det er et direktorat eller en kommune legge hans avgjørelse til grunn og endre praksis, eller de kan velge å si at nei, her tar Sivilombudsmannen feil.

Denne påstanden krever en presisering. Ombudsmannen er ikke en rådgiver på den måten at det er opp til forvaltningen selv å velge om de vil følge hans råd eller ikke. Ombudsmannen har riktignok ingen mulighet for å tvinge igjennom sin vurdering, men som Stortingets tillitsmann er hans uttalelser et varsel om hva Stortinget vil mene. I dette ligger at Stortinget forutsetter at forvaltningen følger opp ombudsmannens kritikk. I de tilfeller dette ikke har blitt gjort, har Stortinget blitt informert og siden refset det aktuelle forvaltningsorganet. Ombudsmannen har også mulighet til å anbefale søksmål mot forvaltningen. Hansen har rett i at Sivilombudsmannen har begrensede virkemidler overfor et forvaltningsorgan som ikke vil samarbeide, men han undervurderer tyngden og konsekvensen av ombudsmannens uttalelser. Allerede i Ot.prp. nr. 30 (1959–60) s. 20 ble det fremholdt:

”Ombudsmannens eneste reaksjonsmiddel vil være at han gir uttrykk for sin mening om saksforholdet. Og det er en grunnleggende forutsetning for hele ordningen at både klageren og vedkommende forvaltningsmyndighet i alminnelighet vil godta og bøye seg for hans oppfatning. Ombudsmannen skal først og fremst virke gjennom sin sterke autoritet.”

Størst avstand ser det ut til å være mellom Carl I. Hagen og Svein Roald Hansen. Mens Hagen (intervju 11.05.06) ønsket at Sivilombudsmannen skulle la seg inspirere av Riksrevisjonens Dokument 3- serie og sende over saker fortløpende, uttalte Hansen at ombudsmannen ikke måtte ”flytte fokus og begynne å undersøke, han må ikke drive forvaltningsrevisjon!” (Intervju 16.03.06). Betegnende på hvordan de to anser forholdet mellom ombudsmannsinstitusjonen og Stortinget er svarene jeg fikk på følgende spørsmål: ”Er Sivilombudsmannen først og fremst et kontrollorgan eller et serviceorgan?” Fra Hagen kom det kontant: ”Kontrollorgan. Det er et kontrollorgan for at forvaltningen holder seg til lover og regler og forskrifter, slik intensjonen er fra lovgiver.” (Intervju 11.05.06) Hansen svarte på sin side: ”Først og fremst service. Sivilombudsmannen er den lille manns sted å gå, det er det primære; individets beskytter.” (Intervju 16.03.06)

### 5.3.2 Enkeltaktører

Med ett unntak gir ikke min intervjuundersøkelse grunnlag for å anta at komitémedlemmenes ulike oppfatninger av ombudsmannens stilling skyldes politiske skillelinjer. Unntaket er som antydnet FrP, nærmere bestemt Carl I. Hagen. Hagen har vært den ivrigste tilhengeren av en styrket stortingskontroll, noe ikke bare de fleste intervjuobjektene oppgav, men også Hagen selv:

”Det er nok helt klart at en fyr som meg har nok vært mer aktiv på kontrolliden i alle sammenhenger, både når det gjelder Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann, for jeg er opptatt av kontroll av det som har mye makt, og forvaltningen i Norge har mye makt.” (Intervju 11.05.06)

Min gjennomgang av komitéinnstillingene viser at FrP har vært involvert i alle særmerknader og lovforslag fra mindretall. I tillegg var Carl I. Hagen overlegen når det gjaldt å benytte seg av talerstolen under plenumsbehandlingen, alltid for å overbevise ombudsmannen og Stortinget om ytterligere opptrapping. Behandlingen av årsmeldingen for 1994 er et godt eksempel. I innstillingen uttalte komiteen:

”Komiteen er oppteken av at Sivilombudsmannen har kapasitet til å følgja opp dei klagesaker som han får på ein god måte, og at han har ressursar til å ta opp saker av eige tiltak der han ser det turvande” (Innst.S.nr.168, 1994-1995).

I den påfølgende stortingsdebatten trakk Carl I. Hagen fram denne formuleringen som ”epokegjørende” for ettertiden:

”Det er på en måte en slags anmodning – i hvert fall tolker jeg det slik – fra Stortinget til Sivilombudsmannen, at vi er åpne for en vesentlig styrking av ressurstilgangen fordi vi ønsker å sette kontrollen med forvaltningen på en mye mer sentral plass i norsk politikk. (...) Riksrevisjonen er på sitt område i gang med en avgjørende omorganisering av forvaltningsrevisjonen, og jeg vil for min del hevde at det kanskje er på tide at Sivilombudsmannen også revurderer en del av sin arbeidsmåte og hvor han har sin oppmerksomhet, at han med økte ressurser bl. a. kan vurdere statsforvaltningen og den offentlige forvaltnings utøvelse av skjønn” (s.tid. 3688, 1994-1995).

Hagen oppfordrer stadig ombudsmannen til å la seg inspirere av Riksrevisjonen og sende flere særskilte meldinger, og han er også den som tydeligst knytter sin støtte til ombudsmannen til FrPs politikk. I debatten om årsmeldingen for 2000 argumenterte

Hagen for begge deler:

”Samtidig er vi nå glade for at det har kommet noen ekstrasaker i tillegg til de ordinære. Vi skulle ønske oss enda flere. Nytteeffekten ved at Riksrevisjonen nå kommer med mange saker, den såkalte Dokument nr. 3-serien, er noe vi håper Sivilombudsmannen vil vurdere om er en praksis som kan følges også fra hans side i noe sterkere grad. Så vår merknad, som også representanten Kleppe har sluttet seg til, er i realiteten en oppfordring til Sivilombudsmannen om, hvis han finner det mulig, i større grad å utnytte mandatet til fulle, til beste for enkeltmenneskers kamp mot byråkratiet.” (Carl I. Hagen i debatten om årsmeldingen for 2000, 5.juni 2001)

Lunde (2002: 95) registrerer samme tendens i sin hovedfagsoppgave om Riksrevisjonen; Carl I. Hagen var den enkeltrepresentant som var mest opptatt av å benytte Riksrevisjonen som Stortingets kontrollredskap. Lunde peker på det paradoksale i at FrP som tradisjonelt har arbeidet for en begrensning av statsapparatet, alltid har jobbet for styrking av Riksrevisjonen. I intervju med Lunde forklarer Hagen at Riksrevisjonen nettopp er et instrument til å ”fremme rasjonell drift av staten” (Lunde 2002:95). Det ligger i Hagens høyreliberalistiske grunnsyn at statens makt må begrenses mest mulig. Andre politiske prioriteringer kan også være forklaringen på at opposisjonspartiet SV, som fram til 2005 heller aldri hadde sittet i regjering, har vært lite synlig i kontrollspørsmål. Ellers er det en åpenbar tolkning at et parti som alltid er i posisjon vil kunne øke sin innflytelse gjennom et sterkere Storting.

### **5.3.3 Konfliktnivå**

Til tross for at komitémedlemmene hadde ulike oppfatninger i en del spørsmål om ombudsmannen, understreket alle institusjonens nyttighet og nødvendighet. Som vi har sett, overgår den ene innstillingen den andre i å rose ombudsmannens arbeid. I det hele tatt har kritiske røster om ombudsmannsinstitusjonen vært så og si fraværende, i hvert fall i offentlig sammenheng. Til sammenligning peker Lunde (2002:104) på at Riksrevisjonen mot slutten av 1990-tallet ble kritisert av en del embetsmenn for sin vurdering av alle slags kompliserte forhold i forvaltningen, og at dette i tillegg medførte en omfattende ressursbruk i forvaltningen. Fra Stortingets side kom det etter hvert signaler om at Riksrevisjonen var for ukritisk når det gjaldt vurderingen av hvilke rapporter som hadde



politisk interesse nok til å bli sendt i Dokument-3 serien. En lignende situasjon har vi ikke fått når det gjelder ombudsmannens særskilte meldinger. I innstillinger og stortingsdebatter har en samlet kontroll- og konstitusjonskomité applaudert de meldingene som har kommet og oppfordret til fortsatt satsing.

En som imidlertid har vært mer tilbakeholden, er tidligere leder for Kontroll- og Konstitusjonskomiteen, Jørgen Kosmo. I intervju 16.03.06 uttalte han at ombudsmannen burde være forsiktig med å sende mange særskilte meldinger, rett og slett fordi det kan svekke institusjonens posisjon:

”Vi må være forsiktig så det ikke utvikler seg en sånn praksis at Sivilombudsmannens avgjørelse på noen som helst måte kan ankes til Stortinget eller overprøves av Stortinget, da mister Sivilombudsmannen noe av sin integritet.”

Som den eneste av intervjuobjektene peker Kosmo på at hyppig rapportering utenom årsmeldingen kan gi forvaltningen inntrykk av at Stortinget er et overordnet behandlingsorgan som skal godkjenne ombudsmannens vurderinger. En slik hypotese går på tvers av forestillingen om at flere særskilte meldinger bare vil styrke ombudsmannens innflytelse.

Med tanke på at ombudsmannssakene i første rekke har som mål å beskytte den enkeltes rettigheter, er det kanskje ikke så rart at konfliktnivået innad i komiteen har vært lavt. Men med den økende interessen for ombudsmannsmeldingene, slik det kommer til syne i det stigende antall særmerknader og debattinnlegg, ser det nå ut til at flere representanter kan ha fått øynene opp for muligheten til å hevde seg partipolitisk. Det første tydelige eksempelet på dette finner vi i behandlingen av årsmeldingen for 1995. I frykt for å framstille noen saker som mindre viktige, har det i komiteen vært en stilletiende enighet om å bare kommentere overordnede problemstillinger. I innstillingen ble imidlertid dette prinsippet brutt av komitéflertallet (bestående av Sp, Høyre, SV og KrF) i det de kritiserte flere konkrete saker om journalføring og innsyn etter offentlighetsloven (jf. Innst.S.nr.236, 1995-1996). I debatten kom mindretallets (bestående av Ap og FrP) irritasjon tydelig fram:

Dagny Gärtner Hovig (A): ”Det har videre vært enighet om at man ikke går inn på enkeltsaker som nevnes i årsmeldingen, og det er mange grunner til det. Det er en holdning som vi hele tiden hadde grunn til å tro ble delt av et solid flertall i komiteen. Men dessverre ser vi at flertallet har funnet det politisk opportunt å fravike disse prinsippene og kommentere enkeltsaker. Jeg tror ikke det styrker kontrollarbeidet, og jeg synes det er synd at det skal være nødvendig med særmerknader i komitéinnstillingen når det gjelder denne type dokumenter (...).” (Tidende S. 4187-4190, 1996-96)

Enda høyere temperatur ble i 2005, etter at Stortinget hadde mottatt den hittil mest omfattende særskilte melding fra Sivilombudsmannen. Meldingen gjaldt en klagesak om politiets og påtalemyndighetenes behandling av en familiekonflikt der et søskenpar anmeldte hverandre for henholdsvis voldsbruk og falsk anmeldelse. Ekteparet som leverte motanmeldelsen kjempet i ti år for renavaskelse, og ble til slutt frikjent i alle instanser. Ombudsmannens kritikk av saksbehandlingen var uvanlig krass og omfattet sen saksbehandling, manglende svar på henvendelser, unnlattelse av å registrere og etterforske motanmeldelsen og mangelfull journalføring og dokumentstyring (jf. dok. nr. 4:1, 2005-2006). Saken hadde vært kjent for komiteen en tid, men Engeset (intervju) peker på at ”når han [ombudsmannen] skrev og uttalte seg sånn som han gjorde, fikk saken høy prioritet.” En samlet komité stilte seg bak ombudsmannens konklusjoner, og flertallet forlangte at riksadvokaten ”gjennom sin oppfølging av saken verner mot gjentakelse av tilsvarende feil og mangler, og sikrer borgernes rettsvern generelt.” (innst. s. nr. 115, 2005-2006). Medlemmene fra FrP leverte en utførlig særmerknad som gikk betraktelig lengre i kritikken mot politi- og påtalemyndighetene. Blant annet ble det antydnet at den tidligere justisministeren kunne ha gjort seg skyldig i å villedde Stortinget:

”Disse medlemmer vil også påpeke at tidligere justisminister Odd Einar Dørum kan ha blitt forledet til å ha feilinformert kontroll- og konstitusjonskomiteen og Stortinget i 2002 i forbindelse med denne saken.” (innst. s. nr. 115, 2005-2006)

I tillegg fremmet partiet tre egne forslag. De to første forslagene dreide seg om å vedta erstatningsutbetaling i tillegg til det inngåtte forliket mellom staten og ekteparet, som i følge FrP var utilstrekkelig. I det tredje forslaget oppfordret FrP til gjennomgang og utbedring av kontroll- og kvalitetssikringssystemet i politi- og påtalemyndigheten. Den påfølgende plenumsdebatten ble opphetet, spesielt vakte FrPs mistenkeliggjøring av justisministeren misnøye. Svein Roald Hansen (Ap) mistenkte Carl I. Hagen for å ha sin

egen agenda med særmerknaden, og i debatten uttalte han:

”Om en statsråd feilinformerer, er det ikke noe statsråden ”forledes til”, men faktisk noe han har et ansvar for. Hvis det er tillatt å si det i en alvorlig sak: Dette forsøket på å skape en ny parlamentarisk praksis som innsnevrer statsrådenes ansvar her i salen, er kanskje også en del av Fremskrittspartiets forberedelse til å bli regjeringsparti. Da kan det jo hende at de vil se seg tjent med at denne type ansvarsfraskrivelse fikk feste seg.”

## **5.4 Oppsummering og drøfting**

Analysen av Stortingets behandling og bruk av ombudsmannssaker har vist at Stortingets interesse har økt kraftig med opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Spesielt har Fliflets satsing på særskilte meldinger fått mye oppmerksomhet, og komiteen har ved flere anledninger oppfordret ombudsmannen til å fortsette med denne virksomheten.

Ombudsmannssakene er i følge flere av informantene sjelden politisk sprengstoff. Dette kan være en av grunnene til at Riksrevisjonssaker framstår som mer relevante. Samtidig er det med på å holde konfliktnivået lavt. At det i komiteen har vært kultur for å ikke kommentere enkeltsaker i årsmeldingen, har nok også virket konfliktdempende. Det er klart at det er lettere å bevæpne seg med skarp skyts i oversiktelige enkeltsaker med åpenbare syndebukker, mens det i årsmeldingen vil være vanskelig å gjøre annet enn å stille seg bak ombudsmannens prinsipielle uttalelser om et større sakskompleks. Dette kan også forklare hvorfor temperaturen er høyere under behandlingen av særskilte meldinger.

Alle informantene understreket nødvendigheten og nytten av ombudsmannsinstitusjonen. Mitt inntrykk er at Sivilombudsmannen står ganske fritt og nyter stor tillit i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Komiteen stiller seg alltid bak hans forslag og kritikk, og tar alltid hans side framfor forvaltningens. Likevel avdekket intervjuundersøkelsen at komitémedlemmene var uenige i en rekke spørsmål, for eksempel om hvor høyt ombudsmannen burde prioritere de særskilte meldingene i forhold til klagesakene.

Carl I. Hagen er den enkeltaktøren som skiller seg tydeligst ut. Over tid har han vist stor interesse for alle typer kontrollsaker. Han er ikke fornøyd med komiteens prioritering av

ombudsmannssaker, og oppfordrer ombudsmannen til å utnytte sitt mandat til fulle, spesielt med tanke på særskilte meldinger. Hagens engasjement på kontrollfeltet må forstås i sammenheng med hans politiske overbevisning, som innebærer en innskrenket og mer effektiv forvaltning. FrPs evige opposisjonstilværelse er også en sannsynlig medvirkende faktor til ønsket om å styrke stortingskontrollen.

Mitt inntrykk er at komitémedlemmene har ganske ulike oppfatninger om hvor viktig ombudsmannsinstitusjonen er og bør være for komiteens arbeid, men også om hvor stor innflytelse ombudsmannen har og bør ha som kontrollorgan. Dette til tross for den gjengse oppfatning om at det innad i komiteen hersket enighet om ombudsmannens stilling. Bakgrunnen kan være at prinsipielle spørsmål om institusjonens stilling sjelden har blitt diskutert i komiteen. I tillegg uttrykte flere en usikkerhet rundt hva som er ombudsmannens formelle kompetanse. En slik usikkerhet har nok skapt rom for at en representant som Carl I. Hagen, med god oversikt over regelverket kombinert med en klar formening om i hvilken retning ombudsmannsinstitusjonen bør utvikles, har lyktes i å få resten av komiteen med seg. Det synes som André Dahl kan ha rett i sin antakelse når han uttaler:

”Når det gjelder Stortingets kontrollvirksomhet, så har den vært litt i rykk og napp, og jeg tror ikke Stortinget som organ eller komiteen alltid har vært like klar over hva man har gjort selv om det har sett sånn ut i merknadene. Det har vært enkeltpersoner som har drevet det fram; Carl I. Hagen for eksempel, har vært en av de som har hatt et veldig bevisst forhold til at han ønsker å styrke stortingskontrollen, rett og slett fordi han alltid har sittet i opposisjon.” (Intervju 14.03.06)

## **6 Konklusjoner og teoretisk evaluering**

### **6.1 Innledning**

Loven om Stortingets ombudsmann for forvaltningen ble vedtatt 22. juni 1962. Gjennom behandling av klager fra borgere som mente seg urettmessig behandlet av staten skulle Sivilombudsmannen bøte på den manglende rettsikkerheten og tilliten til forvaltningen.

Målet med denne oppgaven har vært å kartlegge og analysere bakgrunnen for utviklingen i Sivilombudsmannen 1990-2005. I denne perioden gjorde Stortinget en rekke grep for å ruste opp kontrollfunksjonen, mens det var lite fokus på Sivilombudsmannen. Likevel gjennomgikk organisasjonen flere til dels omfattende endringer i samme periode.

I dette kapitlet vil jeg oppsummere de viktigste funnene i oppgaven og vurdere i hvilken grad det teoretiske rammeverket er egnet til å belyse endringene.

### **6.2 Hovedfunn**

I det oppgavens første kapittel ble den overordnede problemstillingen for oppgaven presentert. Den er knyttet til endringene i ombudsmannsinstitusjonen, hvem som er pådrivere bak utviklingen, og hvordan Stortinget benytter seg av ombudsmannen i sitt kontrollarbeid. Problemstillingen er bygget opp av flere forskningsspørsmål og delt inn i en eksplorerende og en forklarende del.

#### **6.2.1 Eksplorerende del**

Den eksplorerende består av tre forskningsspørsmål.

##### **1) Hvilke oppgaver skulle Sivilombudsmannen gjennomføre da ordningen ble opprettet i 1962?**

Sivilombudsmannen ble opprettet i en tid da en sterkt utbygget statsadministrasjon med vide fullmakter til utforme lovdetaljene, ikke hadde blitt kompensert med ordninger for å sikre borgernes rettsikkerhet. Etter hvert kom juristene på banen, og debatten fikk form av en prinsippdiskurs om demokrati og rettsikkerhet. Ragnhild Øvrelid (1984) gir juristmiljøet mesteparten av æren for at Forvaltningskomiteen ble nedsatt i 1951. I følge

mandatet skulle komiteen ”utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning”. Innstillingen kom tre år senere og resulterte i offentlighetsloven, forvaltningsloven og loven om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Sivilombudsmannens viktigste oppgave skulle være å sikre den enkeltes rettsikkerhet gjennom å hindre at det ikke ble gjort urett mot den enkelte borger. Dette skulle han gjøre ved å behandle klagesaker og tilkjennegi sin mening dersom han fant at det var begått feil fra forvaltningens side. Ombudsmannen skulle også kunne ta opp saker av eget initiativ. En gang i året skulle det sendes melding til Stortinget om institusjonens virksomhet, men han hadde også anledning til å sende særskilt melding dersom han fikk ”kjennskap til forsømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde” (lovutkastets § 12).

Selv om ombudsmannsordningen var en konstitusjonell og forvaltningsmessig nyskaping i Norge, ble den vedtatt uten særlig politisk strid. Fram til 1990 gjennomgikk Sivilombudsmannen kun mindre endringer og tilpasninger, den viktigste var at også kommunene ble underlagt ombudsmannens kontroll fra 1968.

## **2) Hva var de viktigste tiltakene Stortinget iverksatte på 1990-tallet for å styrke kontrollfunksjonen?**

I løpet av 1990- tallet iverksatte Stortinget en rekke kontrolltiltak som sett under ett representerte en radikal reformering av hele kontrollfunksjonen. Sejersted (2002: 343) betegner likevel perioden som en ”stille revolusjon”, fordi ingen så for seg den samlede effekten av alle tiltakene. Opprettelsen av Kontroll- og Konstitusjonskomiteen var det første og mest avgjørende steget. Den nye komiteen fikk to redskaper som gjorde at den skilte seg ut fra de øvrige fagkomiteene: egen initiativrett og adgang til å arrangere åpne kontrollhøringer.

Spørreinstitutttet ble revidert i 1996. Reformen innebar blant annet at fristen for å besvare interpellasjoner ble forkortet fra seks til én måned. Men den viktigste og mest kontroversielle endringen var innføringen av ”muntlig spørretime”, der en statsråd eller statsministeren må møte i Stortinget og svare uten betenkningstid.

Parlamentariske granskingskommisjoner er kontroversielt fordi det tradisjonelt har vært regjeringens anliggende. Lund-kommisjonen fikk mandat til å granske alle påstander om ulovlig overvåking etter 2. verdenskrig. Rapporten forelå i mars 1996 og var den største granskingsprosessen som noen gang var gjennomført i Norge.

Den kanskje viktigste enkeltfaktoren i kontrollopprustningen var utviklingen i Riksrevisjonen. Med utbyggingen av forvaltningsrevisjon og fortløpende rapportering til Stortinget, ble Riksrevisjonen knyttet nærmere opp til Stortingets egen kontroll. Samspillet mellom Riksrevisjonen og Stortinget har vært framhevet som ”selve hovedpilaren i Stortingets kontrollvirksomhet og den viktigste enkeltendringen på 1990-tallet” (Sejersted 2002:473).

### **3) I perioden fra ca 1990- 2005, hvilke strukturelle og institusjonelle endringer har Sivilombudsmannen som organisasjon gjennomgått?**

Sivilombudsmannen var ikke et tema i 1990-tallets kontrolldebatt. Likevel gjennomførte den nyinnsatte ombudsmannen Arne Fliflet omfattende reformer i samme periode. Viktigst er Fliflets fokusering på ET-saker og særskilte meldinger. Systematiske undersøkelser har sitt utgangspunkt i et saksforhold som ombudsmannen tar opp på eget tiltak, uten at det foreligger klage. Denne virksomheten er svært ressurskrevende, og det er derfor en overhengende fare for at prioriteringen av klagesaker blir skadelidende.

Da Fliflet i 1995 sendte en særskilt melding til Stortinget, ble han den første ombudsmannen som tok i bruk denne ”sovende paragrafen”. Dette til tross for at Stortinget ved flere anledninger ba de tidligere ombudsmenn om å ta i bruk bestemmelsen. Særskilte meldinger er et utmerket redskap til å skaffe Stortingets oppmerksomhet rundt et saksområde, fordi en særskilt melding får samme behandling som årsmeldingen.

Fliflet har hele tiden hatt en liberal holdning i forhold til lov og instruks. For eksempel signaliserte han tidlig en ”oppmykning” når det gjaldt ombudsmannens deltakelse i høringer om lovforslag, og han la til grunn en utvidet tolkning for hva som kan forstås med ”feil og mangler” i lovverket.

For å sikre en mer ”slagkraftig faglig institusjon” (Dok. nr. 4, 2004-2005 s. 9), ble Sivilombudsmannen i 2002 omorganisert. Det ble nå opprettet fire spesialiserte fagenheter som skulle jobbe med avgrensede saksområder under ledelse av en kontorsjef. Organisasjonen har også ekspandert kraftig under Fliflet. I hans tid har juriststaben vokst fra 11 til over 30.

## **6.2.2 Forklarende del**

### **1) Hvorfor har Sivilombudsmannen gjennomgått de påviste endringer i perioden 1990-2005? Hvem har vært de viktigste pådriverne; ombudsmannen selv, Stortinget eller begge?**

Svaret på dette spørsmålet er helt klart at både Arne Fliflet og Stortinget har medvirket til utviklingen i Sivilombudsmannen. Stort sett har initiativet kommet fra Fliflet, men Stortinget har hele tiden fulgt opp og kommet med oppmuntringer.

Siden Fliflet ble Sivilombudsmann i 1990 har han hele tiden vist en vilje til utnytte til fulle de muligheter som ligger i ombudsmannens mandat. Han ser det som sin oppgave å følge nøye med i samfunnsutviklingen og tilpasse organisasjonen til nye og endrete forhold. Det er derfor sannsynlig at han har latt seg inspirere av den kontrolloppstillingen Stortinget gjennomførte på andre områder.

Det er også tydelig at Stortingets interesse for ombudsmannsrapportene økte kraftig med opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Spesielt fikk de særskilte meldingene mye oppmerksomhet. Komiteen har ved flere anledninger oppfordret ombudsmannen til å fortsette med denne virksomheten, og den har gitt svært begeistrede tilbakemeldinger i innstillingene. I tillegg har noen enkeltaktører, først og fremst Carl I. Hagen, lyktes i å få resten av komiteen med seg. Det er også sannsynlig at vekselspillet mellom Fliflet og Stortinget har hatt en forsterkende effekt. Særskilte meldinger har skapt større interesse for ombudsmannen, som igjen har inspirert Fliflet til å fortsette opptrappingen.

I en så hierarkisk og personifisert institusjon som ombudsmannen er det også enklere å få til endringer. Fra ombudsmannens side slipper man flere runder med tautrekking og



konsultering innad i organisasjonen; det er opp til ombudsmannen selv å foreslå endringer. Dette gjør kommunikasjonen mer oversiktlig for Stortinget, ettersom de forholder seg til én person. Et annet moment er ombudsmannens spesielle rolle. Det kan være vanskelig å motsette seg endringer foreslått av den som har til oppgave å beskytte enkeltindivider overfor staten.

## **2) Hvordan og i hvilken grad benytter kontroll- og konstitusjonskomiteen seg av Sivilombudsmannens rapporter?**

Min undersøkelse av komitéinnstillingene i kapittel 5 viste at kontroll- og konstitusjonskomiteen (1993-2005) viet vesentlig mer oppmerksomhet til Sivilombudsmannens rapporter enn justiskomiteen (1981-1992) gjorde. Innstillingene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen var i gjennomsnitt mer enn fire ganger så lange som innstillingene fra justiskomiteen. Også i plenumsbehandlingen var det tydelige forskjeller. I den første perioden tok i gjennomsnitt én representant ordet, mens det i den andre perioden var det et ordskifte mellom to personer eller flere i åtte av de 13 tilfellene. I den siste perioden kunne man også ane at representantene begynte å bruke meldingene til å markere seg politisk. Disse tendensene forsterket seg når man så på behandlingen av de særskilte meldingene. Flere av komitémedlemmene bekreftet også at særskilte meldinger har skaffet ombudsmannen økt oppmerksomhet.

Representantene i kontroll- og konstitusjonskomiteen var imidlertid ikke enige i spørsmålet om ombudsmannens rapporter fikk en grundig nok behandling. Mens André Dahl og Carl I. Hagen var overbevist om at meldingene hadde fortjent en langt grundigere behandling og at de kom i bakgrunnen for riksrevisjonssaker, mente Svein Roald Hansen og Jørgen Kosmo at både riksrevisjonssaker og ombudsmannssaker fikk tilfredsstillende høy prioritet.

## **3) Kan utviklingen ses i lys av Stortingets kontrollopptrappingen på 1990-tallet?**

Sivilombudsmannen var tilsynelatende det eneste kontrollorganet som ble oversett under opprustningen på 1990-tallet. Likevel gjorde Fliflet flere grep for å styrke ombudsmannsinstitusjonen. Mitt inntrykk er at Fliflet så en åpning for dette nettopp på grunn av kontrolliveren som rådet i perioden. Spesielt kan utviklingen i Riksrevisjonen,

med vektlegging av systematiske undersøkelser og fortløpende rapportering, ha vært en inspirasjonskilde. Ved at Fliflet også prioriterte denne virksomheten, har ombudsmannsinstitusjonen fått en viktigere rolle som leverandør av kontrollsaker til Stortinget.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har vært begeistret hver gang Fliflet har tatt et steg mot en styrket Sivilombudsmann, men det betyr ikke at Stortinget har reflektert over den samlede effekten av alle tiltakene. Min intervjuundersøkelse avslørte en rekke uenigheter rundt ombudsmannens stilling, noe som tyder på at prinsipielle spørsmål sjelden blir debattert i komiteen.

Med det ”kontrollklimaet” som hersket på 1990-tallet var Stortinget modent for Fliflets ambisjoner. Selv om Sivilombudsmannen ble holdt utenfor 1990-tallets kontrolldebatt, bør organisasjonen etter mitt syn utvilsomt ses i denne sammenhengen.

### **6.3 Teoretisk evaluering**

I denne oppgaven har jeg benyttet et teoretisk rammeverk som tar høyde for at både institusjonelle faktorer, omgivelsene og enkeltaktører kan ha hatt betydning for utviklingen i Sivilombudsmannen. En slik induktiv forskningsstrategi har den fordel at ulike teorier kan brukes som støtteargumenter underveis i analysen. Inspirert av teoribruken i Lundes (2002) og Veggelands (1997) hovedfagsoppgaver, har jeg sortert forklaringsfaktorene på tre nivåer. Denne løsningen gir stor fleksibilitet, og man slipper å tilpasse funnene til én helhetlig teori. Svakheten er at en slik eksplorerende metode ikke er egnet til isolere effektene av uavhengige variabler, slik en kausalanalyse åpner for (Lunde 2002:118).

#### **6.3.1 Mesoforklaringer: Institusjonens betydning**

En av teoriene på mesonivå som det ble referert til i kapittel 2, var at Sivilombudsmannen på grunn av sin særegne plassering og autonomi ville være skjermet for påvirkning utenfra. Ombudsmannen er lovgivernes tillitsmann, men han skal ikke opptre som lovgiver, han skal hindre urett, men ikke dømme, og han skal behandle klager uten å avgjøre utfallet. Organisasjonens idealer er uavhengighet, integritet og objektivitet.

Denne kombinasjonen kan være opphav til institusjonell treghet og motstand mot endringer, og kan være noe av forklaringen på hvorfor Sivilombudsmannen tidligere bare har gjennomgått mindre tilpasninger. Det er også mulig at de tidligere ombudsmenn ikke har sett behov for reformering. I løpet av 1990-tallet derimot, endret Sivilombudsmannen seg mye på kort tid. Bakgrunnen for dette kan være at Arne Fliflet nå følte et krav fra Stortinget om endring (makronivå). Det vil i så fall stemme overens med den andre teoretisk forutsetningen på mesonivå, nemlig at yngre institusjoner lettere tilpasser seg krav fra omgivelsene.

Utvilsomt er det imidlertid at en del av forklaringen ligger i Sivilombudsmannens formelle institusjonelle særtrekk. Institusjonen har en uvanlig hierarkiske struktur og et åpent lovverk som gir rom for tolkning. Det er en institusjonell forutsetning at Sivilombudsmannen vil bli preget av målsettingene til den sittende ombudsmann, ettersom det er opp til han å avgjøre hvordan mulighetene skal benyttes.

### **6.3.2 Mikroforklaringer: Lederens betydning**

Utgangspunktet for mikroforklaringer er at individuelle beslutningstakere med sine intensjoner og subjektive oppfattelser av virkeligheten kan endre institusjoner gjennom målrettede valg (Olsen 1992: 248).

Selv om man må spørre seg om endringen ville ha kommet uavhengig av enkeltaktører, virker det klart at mikroperspektivet har stor forklaringskraft. Intervjuene av både komitémedlemmene og Arne Fliflet indikerer at Fliflet spilte en avgjørende rolle i den generelle utviklingen i ombudsmannsinstitusjonen. Fliflet framstår som svært lydhør overfor signaler fra Stortinget, men han viste også tidlig at han hadde egne ambisjoner. Blant annet ønsket han å sende flere særskilte meldinger, gjennomføre flere systematiske undersøkelser og utvide den lovgivningspolitiske rollen ved i større grad å påpeke ”uheldige” lover.

At Fliflets forsøk på å styrke institusjonen skyldes egeninteresse er tvilsomt ut i fra de teoretiske forutsetningene. De økonomiske vilkårene er tilrettelagt slik at stillingen som ombudsmann ikke skal være ett ledd i en karriere. Utsiktene for økt prestisje er også små,

ettersom stillingen som ombudsmann etter all sannsynlighet vil være det siste trinnet på karrierestigen.

### **6.3.3 Makroforklaringer: Omgivelsenes betydning**

I et makroperspektiv er det omgivelsene som er utslagsgivende for institusjoners endringsmønster, mens institusjonen selv har liten mulighet til å påvirke sin egen stilling.

Forutsetningen for alle kontrolltiltakene på 1990-tallet var at prinsippet for styringskontroll framfor ansvarskontroll skulle føre an. ”Statsrådsjakter” skulle være underordnet hensynet til en helhetlig og konstruktiv vurdering av hvor problemene lå. Denne intensjonen har vist seg bare delvis vellykket. Åpne høringer, spørretimene og stadig mer kritiske revisjonsrapporter gjør at fristelsen for opposisjonen under mindretallsregjeringer blir for stor. Sivilombudsmannen representerer en motvekt i denne sammenhengen. Selv om institusjonen har fokusert stadig mer på systematiske undersøkelser og særskilte meldinger, og dessuten har planer om å trappe opp denne virksomheten, har ikke disse rapportene samme brodd mot enkeltpersoner. En utvidelse av ombudsmannskontrollen framstår derfor som mindre kontroversiell.

Analysen av Stortingets behandling og bruk av ombudsmannssaker viste at Stortingets interesse økte kraftig etter at kontroll- og konstitusjonskomiteen ble opprettet. Spesielt fikk de særskilte meldingene mye oppmerksomhet, og komiteen har stadig oppfordret Fliflet om å fortsette med denne virksomheten. Samtidig er det mitt klare inntrykk at Fliflet nyter stor tillit i Stortinget. Han får støtte til alle sine forslag, enten det gjelder omorganisering eller presisering av ombudsmannsloven. Om ikke alle stortingsrepresentanter har vært like begeistret som Carl I. Hagen, så har i hvert fall fraværet av kritiske røster vært påtakelig. Mitt inntrykk er at det regjerer en oppfatning om at det eneste politisk korrekte er å applaudere ombudsmannen. Denne holdningen er kanskje ikke så oppsiktsvekkende med tanke på at institusjonen har til oppgave å beskytte velgerne mot statlige overgrep. For den enkelte stortingsrepresentant kan det oppleves som beklemmende å ta til orde for å innskrenke ombudsmannens innflytelse. Intervjuundersøkelsen avslørte dessuten en usikkerhet rundt hva som var ombudsmannens formelle kompetanse og at komitémedlemmene ikke var klar over at de

seg i mellom hadde ganske ulike oppfatninger i en del spørsmål. Som nevnt tidligere kan dette skyldes at prinsipielle spørsmål sjelden blir debattert, men også at mesteparten av fokus fremdeles er på Riksrevisjonen. Mitt inntrykk er at Fliflet nyter stor tillit i Stortinget. Men har tilliten blitt en hvilepute for Stortinget? Kanskje har Fliflet fått så frie tøyler fordi Stortinget gir Fliflet klarsignal til utvidelse etter å ha lyttet med et halvt øre. Det er selvfølgelig også mulig at virkeligheten er langt mindre komplisert; kanskje skyldes den manglende motstanden at Stortinget rett og slett har vært fornøyd og enig med Fliflet i hans vurderinger av endringsbehovene i Sivilombudsmannen.

Med utgangspunkt March & Olsens teori om at reformer kan oppstå på bakgrunn av utilsiktede ringvirkninger, antok jeg i kapittel 2 at 1990-tallets kontrolltiltak ville påvirke Sivilombudsmannen med hensyn til faglige prioriteringer og strukturell organisering, og at dette igjen ville øke Stortingets interesse for ombudsmannskontrollen. Denne hypotesen blir støttet av min intervjuundersøkelse. Dette kan best eksemplifiseres ved Stortingets interesse for de særskilte meldingene. Min oppfatning er at opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen og innføringen av særskilte meldinger har ført til økt kontakt og et tettere bånd mellom ombudsmannen og Stortinget. Intervjuene indikerte imidlertid at Stortinget ikke nødvendigvis har reflektert over hva dette har å si for Sivilombudsmannen som kontrollorgan.

Det kan være vanskelig å forsøke å avgjøre hvilke forklaringsfaktorer som er mest dekkende. At organisasjonen ikke har gjennomgått like store endringer før Fliflet tok over i 1990, kan ikke forklares på mesonivå ettersom de formelle og uformelle strukturer og prosedyrer har vært de samme. Likefullt var organisasjonens institusjonelle struktur (åpenhet, hierarki) forutsetning for at organisasjonen kunne gjennomgå slike omfattende endringer. Tidspunktet for endringene må imidlertid forstås ut i fra lederens ambisjoner og egenskaper (mikroforklaringer) kombinert med påvirkning fra omgivelsene gjennom Stortingets kontrollopprusting med påfølgende forventninger og tilbakemeldinger (makroforklaringer). Her har flere prosesser har falt sammen i tid: en ambisiøs og handlekraftig ombudsmann ble tilsatt på et tidspunkt da Stortinget var åpen for kontrollintensivering.

## 6.4 Avsluttende merknader

Ombudsmannens posisjon og innflytelse avhenger av at vanlige folk kjenner til og benytter seg av ordningen. Selv om det er et mål for ombudsmannen å gjøre seg kjent gjennom mediene, får institusjonen lite oppmerksomhet. Avisartiklene fra institusjonens første år gir inntrykk av at folk flest visste hva ombudsmannen var. I dag er situasjonen en annen. Selv om mange har hørt om Sivilombudsmannen, er det få som kan gjøre rede for organisasjonens oppgaver. Et tiltak for å bøte på dette problemet kunne vært å pålegge forvaltningen å informere klagere om ombudsmannsordningen dersom klagen avvises i forvaltningen.

Samtidig er målet om at flere skal vite om ordningen og målet om å styrke arbeidet med ET-saker og særskilte meldinger motstridende: jo flere borgere som er klar over og benytter seg av adgangen til å klage til ombudsmannen, jo færre ressurser har ombudsmannen til andre ting enn klagebehandling. Fliflet må finne balansegangen mellom hans og stortingets ønske om flere egeninitierte saker og behandlingen av enkeltklager. I den grad det foregår en forskyvning der en stadig større andel av ressursene brukes på systematiske undersøkelser og særskilte meldinger, nærmer Sivilombudsmannen seg i hvert fall metodisk en form for forvaltningsrevisjon. Fordelen er at ombudsmannen på denne måten kan rette opp ”systemfeil” og komme en del klagere i forkjøpet, ulempen er selvfølgelig at det vil gå utover klagebehandlingen og kanskje skape behov for nok en klageordning.

Institusjoner endres saktere enn den parlamentariske situasjon. Dette tilsier at hvis Sivilombudsmannen under Fliflet har styrket sin posisjon som en objektiv, troverdig og nyttig ingrediens i et demokrati, så vil institusjonen kunne vokse seg sterkere også under flertallsregjeringer i framtiden. Men dersom Fliflet lykkes i å oppnå sine uttalte mål om å sende flere særskilte meldinger, gjennomføre flere systematiske undersøkelser, ta opp flere saker på eget tiltak og behandle flere enkeltklager, må bevilgningene økes kraftig. I alle tilfeller har Sivilombudsmannen blitt viktigere for Stortingets kontrollarbeid. Ordningen fortjener derfor mer oppmerksomhet fra Stortinget, og en grundig debatt.

# Kilder

## Litteraturliste:

Andenæs, Johs. (1988): "Ombudsmannsinstitusjonen 25 år" i: *Lov og Rett: Norsk juridisk tidsskrift*, Nr. 9 (1988)

Andenæs, Johs.: *Domstolene og administrasjonen*. Foredrag publisert i *Retstidend* 1947 s. 193

Andenæs, Johs.(2004): *Statsforfatningen i Norge*. 9. utgave ved Arne Fliflet. Oslo: Universitetsforlaget

Backer, Inge Lorange (1993): "Ombudsmannen og ombudsordninger" i: *Lov og Rett: Norsk juridisk tidsskrift*, Nr. 1. (1993)

Baldersen, Harald, Hagtvedt, Bernt og Heidar, Knut (red.). (2001). *Statsvitenskaplige utsyn. Politiske tema og tenkemåter i en oppbruddstid*. Oslo: Høyskoleforlaget.

Bergh, Trond (1993): "Arbeiderpartiet og statens styrende hånd" i Trond Nordby (red), *Arbeiderpartiet og Planstyret 1945-1965*. s 33-46. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom og Læg Reid, Per (1997): "Forvaltningspolitikk – mot New Public Management?" i Tom Christensen og Morten Egeberg (red): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Christensen, Tom og Læg Reid, Per (1998): *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug.

Christensen, Tom og Læg Reid, Per (2001): "New Public Management i norsk statsforvaltning", kapittel 2 i Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red): *Den fragmenterte staten: Reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Christensen, Tom m.fl. (2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dahl, Ottar (1994): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget

Dunleavy, Patrick (1991): *Democracy, bureaucracy and public choice: Economic explanations in political science*. New York: Harvester Wheatsheaf.

Egeberg, Morten (1995): "Bureaucrats as public policy makers and their self interests", i *Journal of Theoretical politics* 7 (2): 157-167

Fliflet, Arne (1993): "Sivilombudsmannen: "Stortingets tillitsmann" og "folkets forsvarer"", i: *Lov og Rett: Norsk juridisk tidsskrift*, Nr. 1. (1993)

Fliflet, Arne (1995): "Den parlamentariske ombudsmann i det statsrettslige system", i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Nr. 4. (1995)

Fliflet, Arne (2002): "Sivilombudsmannen, grunnlovsrettighetene og menneskerettighetene", i *Festskrift til Carsten Smith* 13. 07. 2002

Hellevik, Ottar (2002 b): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget

Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.) (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Keilhau, Wilhelm (1947) "Lyse og mørke trekk ved Norges økonomi i dag". I Keilhau, *Riktig og gal*

*planøkonomi*, artikkelsamling 1953.

Keilhau, Wilhelm (1952): "Planøkonomi og Prisdirektoratet". I: *Samtiden. Tidsskrift for politikk, litteratur og samfunnsspørsmål*, juni 1952

Larsen, Stein Ugelvik (red.) (2003). *Teori og metode i Statsvitenskap*. Bergen: Fagbokforlaget.

Lyng, John (1958). *Veksten i statens makt. Streiftog i reguleringspolitikken*. Oslo: Studieselskapet Samfunn og Næringsliv.

Molven, Olav og Vetvik, Einar (1986). *Saksbehandling i kommunal forvaltning*. Diakonhjemmets sosialhøgskole, Det norske diakonhjemmet

Nordby, Trond (1993). *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*. Oslo: Universitetsforlaget.

Nordby, Trond (2000). *I politikens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2000*. Oslo: Universitetsforlaget.

Nordby, Trond (2002): "Norges grunnlov, fra styringsredskap til symbol -samt noen tanker om å gjenreise redskapsfunksjonen", i *Tidsskrift for samfunnsforskning* vol. 4 s. 481-504

Nordby, Trond (2004). *I politikens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2000*. Oslo: Universitetsforlaget.

Olsen, Johan P. (1992): "Analyzing Institutional Dynamics", i *Staatswissenschaften und Staatspraxis* vol. 3 nr 2:247-271

Os, Audvar (1988): "Ombudsmannen gjennom 25 år", i: vedlegg til *Årsmeldingen for 1987 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)*. Avgitt til Stortinget i 1988

Rasch, Bjørn Erik og Rommetvedt Hilmar (1999): "Makt og demokrati i norsk parlamentsforskning", i *Makt- og demokratiutredningens rapportserie*. Rapport nr. 2, april 1999

Schei, Andreas (1976): *Menigmann og myndighetene*. Oslo: H. Aschehoug & Co.

Scott, W. Richard (1998): *Organizations: Rational, natural and open systems*. Fifth Edition. Upper Saddle River, N.J: Prentice Hall.

Scott, W. Richard (2001): *Institutions and organizations*. Second Edition. Thousand Oaks. Sage.

Sejersted, Francis (1993): "Sosialdemokratiet finner sin form. Kampen om fullmaktslovene etter 1945," i Trond Nordby (red.): *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sejersted, Fredrik (1998): "Om statsrådets hårfarge og været på 17. mai", i *Nytt Norsk Tidsskrift*: 227-243

Sejersted, Fredrik (2000): "Stortingets kontrollfunksjon", i *Nytt Norsk Tidsskrift* 2: 173-185

Sejersted, Fredrik (2002). *Kontroll og konstitusjon*. Oslo: Cappelens forlag.

Selznick, P. (1957): *Leadership in Administration*. New York. Harper & Row.

Slagstad, Rune (1993): "Da Arbeiderpartiet fant seg selv" i Trond Nordby (red), *Arbeiderpartiet og Planstyret 1945-1965*. s 47-78. Oslo: Universitetsforlaget

Søilen, Espen (2002): "Mot et samfunnsøkonomisk optimum. Vitenskapelig økonomisk politikk som



verktøy i et funksjonalistisk styringsregime.” I:  
*Makt- og demokratiutredningens rapportserie*, Rapport 43, august 2002

Veggeland, Frode (1997): *Internasjonalisering og nasjonale reformforsøk*. Oslo: ARENA. ARENA Report No. 3.

Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. 3. utgave. London: Sage Publications

Østerud, Goldmann og Pedersen (red.) (1997). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Øvrelid, Ragnhild (1984). *Rettsikkerhet eller demokrati? Innflytelse og kontroll i fullmaktslovgivningen*. Oslo: Universitetsforlaget.

### **Hovedfagsoppgaver:**

Lunde, Sverre (2002): *Fra regnskapsdesisjon til forvaltningsrevisjon. Rikrevisjonen som Stortingets kontrollorgan 1980-2000*. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.

Paulsen, Line Gaare (2000): *Åpne høringer – politisk slagmark eller politisk vertksted? - En analyse av politikernes argumenter i debatten om Stortingets åpne høringer*. Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjons- og organisasjonsvitenskap.

Tafjord, Bjørn Gunnar (1994): *Forvaltning og rettsikkerhet*. Bergen: Universitetet i Bergen, Historisk institutt.

Søreng, Hege (2002): *Revitalisering av Stortingets kontrollaktivitet? - En studie av oppmerksomhet i Stortinget mot kontroll med forvaltningen 1989-1999*. Bergen:

Veggeland, Frode (1997): *Internasjonale prosesser og nasjonale reformforsøk. Landbruksdepartementet og jordbrukssektoren 1989-1996*. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.

## Offentlige dokumenter:

### Stortingsdokumenter:

Dok nr. 4, alle årsmeldinger fra 1963-2005  
Dok. nr. 7 (1972-73)  
Dok. nr. 9 (1977-1978)  
Dok. nr. 4 (1987-1988)  
Dok. nr. 4:1 (1997-98)  
Dok. nr. 4:1 (2000-2001)  
Dok nr. 14 (2002-2003)  
Dok. nr. 4:1 (2005-2006)  
Dok. nr. 4:1 (2006-2007)

### Odelstingsproposisjoner:

Ot. Prp nr. 30 (1959-60)  
Ot. Prp nr. 18 (1961-62)  
Ot.prp. nr. 56 (1999-2000)  
Ot.prp. nr. 16 (2004-2005)  
Ot.prp. nr. 102 (2004-2005)

### Stortingmeldinger:

St.meld. nr. 32 (1997-98)  
St. meld. nr. 21 (1999-2000)  
St.meld. nr. 17 (2004-2005)

### Offentlige utredninger:

NOU 1978: 16  
NOU 1993: 18  
NOU 1994: 4  
NOU 1999: 27  
NOU 2003: 30

### Budsjettinnstillinger:

B.innst.S.nr.10 (2004-2005)

### Innstillinger til Stortinget:

Innst. O. nr. 15 (1961-62)  
Innst. O. nr. 15 (1979-1980)  
Innst.O.nr.41 (2005-2006)  
Innst. S.nr. 68 (1951)  
Innst. S.nr. 56 (1952)  
Innst. S. nr. 277 (1976-77)  
Innst. S.nr. 121 (1990-1991)  
Innst. S. nr. 145 (1991-92)  
Innst. S. nr 192 (1993-1994)  
Innst. S. nr. 168 (1994-95)  
Innst. S. nr. 8 (1995-1996)  
Innst. S. nr. 165 (1995-96)  
Innst. S. nr. 236 (1995-1996)  
Innst. S. nr. 212 (1996-97)  
Innst.S.nr.164 (1997-1998)  
Innst.S.nr.10 (1998-1999)  
Innst. S. nr. 21 (1998-99)  
Innst. S. nr. 175 (1999-2000)  
Innst. S. nr. 23 (2000-2001)  
Innst. S. nr. 279 (2000-2001)  
Innst.S.nr.280 (2000-2001)  
Innst.S.nr..229 (2001-2002)  
Innst. S. nr. 210 (2002-2003)  
Innst. S. nr. 59 (2003-2004)  
Innst. S. nr. 136 (2003-2004)  
Innst. S. nr. 210 (2004-2005)  
Innst. S. nr. 252 (2004-2005)

### Intervjuer:

Stortingsrepresentant Modulf Aukan, 15.05.06  
Stortingsrepresentant André Oktay Dahl, 14.03.06  
Stortingsrepresentant Martin Engeset, 10.05.06  
Stortingsrepresentant Carl Ivar Hagen 11.05.06  
Stortingsrepresentant Svein Roald Hansen, 16.03.06  
Stortingsrepresentant Magnhild Meltveit Kleppa, 17.03.06  
Stortingsrepresentant Jørgen Kosmo, 16.03.06  
Stortingsrepresentant Ågot Valle, 15.05.06  
Sivilombudsmann Arne Fliflet, 15.06.06