# OM ENKELTE OMBUDSMANNSORDNINGER

JAN HENRIK NYHEIM

Forkortelsene som er benyttet er forklart til slutt i artiklen.

Den norske sivilombudsmannsordningen av 1962 er i stor grad utformet med den danske av 1954 som modell. Den danske ordningen har de svenske ombudsmannsordningene (JO av 1809, MO av 1915) som utgangspunkt og forbilde. Når den norske ordningen nå har vært virksom i over fire år, kan det være av interesse å peke på såvel prinsipper som praksis, på likheter og forskjeller mellom de forskjellige ombudsmannsinstitusjonene. Andre ordninger enn de nevnte blir trukket inn for å belyse særlige problemer såvel som særlige løsninger.

I Danmark og Norge har de ordinære domstoler rett til å prøve forvaltningsvedtaks lovmessighet (legalitetsspørsmål). I prinsippet stanser domstolskompetansen i disse land opp foran vurderingen av hensiktsmessighetsskjønn. Sverige og Finland har egne forvaltningsdomstoler og klagebehandlingsinstanser i forvaltningsapparatet. Men det er ingen logisk eller prinsipiell sammenheng mellom forvaltningsdomstol-prinsippet (den kontinentale ordning) og et system med rekursadgang til forvaltningsmyndighetene – hva Danmark er et eksempel på.

Spørsmålet om å innføre ombudsmannsordninger i Danmark og Norge hang sammen med økningen i forvaltningens omfang (arbeidsområde, arbeidsmengde) og rekkevidde. Dette har ført til erkjennelse av et behov for økt tilsyn og kontroll med forvaltningen. Det økende arbeidspress på domstolene (med lang tid fra saksanlegg til dom) har også spilt inn.

Hverken i Danmark eller Norge hadde man noe ønske om å røre ved de ordinære domstolers kompetanse. Ingen ønsket å undergrave deres prinsipielle og vel etablerte uavhengighet. Når man så søkte »å styrke og trygge den enkeltes rettsstilling i forholdet til forvaltningen« (Innst. s. 425) var det naturlig at tanken gikk to veier – mot en ordning med en forvaltningsdomstol og mot en ombudsmannsordning. Man søkte en institusjon som uten å konkurrere med domstolene kunne ta opp klager, behandle dem og ellers søke feil unngått.

Den danske grunnlov av 1953 åpner adgang til å etablere »en eller flere forvaltningsdomstole, hvis afgørelser dog skal kunne prøves ved rigets øverste domstol« (§ 63, stk. 2). Denne vei har man siden ikke gått videre på. Samme grunnlov etablerte ombudsmannskontrollen: »Ved lov bestem-

mes, at folketinget vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning«. (§ 55).

Den norske sivilombudsmannsordning (St.O.) er ikke resultat av noen grunnlovsrevisjon. Den er etablert ved vanlig lovvedtak. Tanken ble for alvor lansert i 1958 som et av flere reformforslag for hele saksbehandlingen innenfor forvaltningen. Hele spørsmålet om hva som kunne gjøres for å sikre mer betryggende former for den offentlige forvaltning ble tatt opp og utredet av en ekspertkomite i årene 1951–58. Arbeidet munnet ut i en komiteinnstilling på 469 tette trykksider.[1]) I komitéens mandat var ikke ordet ombudsmann benyttet. Det het at

»Spørsmålet om kontrollen med forvaltningsorganene, og da først og fremst domstolskontrollen, er imidlertid like betydningsfullt (som fremgangsmåten ved utøvelsen av forvaltningsmyndighet). Behandlingen av dette spørsmål, herunder overveielsen om det bør etableres en særskilt forvaltningsdomstol, må inngå som en sentral del av komiteens oppdrag.« (Innst. s. 2).[2])

Forvaltningskomiteen (ofte kaldt Terje Wold-komiteen) presenterte to lovforslag som et resultat av sitt arbeide: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker og Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Det siste forslaget la komiteen selv minst vekt på. Det mest presserende etter dens mening var å få klare regler for saksbehandlingen i forvaltningen.

»En ombudsmannsordning gjør det ikke mindre viktig å få lovbestemmelser om saksbehandlingen. Dette er ... det viktigste og mest påtrengende behov i vår forvaltning.«

blir det understreket i forbindelse med ombudsmannforslaget (Innst. s. 426).

Det ble likevel ombudsmannskontrollen som ble gjennomført først. Det gikk ni år før komitéens initiativ til reformer av forvaltningens saksbehandling ble lov[3]).

Når ombudsmanns-institusjonen ble tatt opp først, henger det trolig sammen med en følelse av at man ved å konsentrere seg om denne reformen lettere kunne gå løs på de andre problemene senere. Spørsmålet om en

[1]) En kortfattet oversikt over innstillingens sentrale deler og konklusjoner foreligger ved h.r.adv. Audvar Os = *Statsv. T.* 1958 s. 303–309.

[2]) »Komiteens mandat er ... å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning ... Oppdraget tar sikte på den *offentlige forvaltning*, dvs. virksomhet av forvaltningsmessig art som utøves av *stat og kommune*. Det vil i første rekke bli spørsmål om forvaltningsakter som ligger innenfor den *offentligrettslige sektor*, dvs. virksomhet som inneholder utøvelse av offentlig myndighet«. Fra Justisdepartementets foredrag som lå til grunn for komiteens oppnevnelse. *Innst.* s. 2.

[3]) Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), datert 10. februar 1967.

ombudsmannsordning var også en sak som lettere kunne bedømmes isolert, og det var en sak som folk flest lettere kunne forstå og interessere seg for. Siden 1952 hadde man dessuten praktisert en slags ombudsmannsordning innenfor forsvaret, og siden 1954 hadde man altså det danske eksempel. Regjeringen hadde sitt eget forslag til ombudsmannsordning klart i 1960, men Stortinget fattet ikke vedtaket om å etablere den før i juni 1962. Forsinkelsen skyldes arbeidspresset i Stortinget, valget i 1961 (som betød at forslaget måtte fremmes på nytt) og kanskje også tvil om omfanget av ombudsmannens kompetanse.

Hva og hvem skulle falle innenfor ombudsmannens arbeidsområde? Hvor langt skulle hans kompetanse med andre ord rekke?

## ARBEIDSOMRÅDE

Her følger en oppsummering av arbeidsområdet – eller områdene – for Fo.O., St.O., O.f.F., JO og MO. Med denne som utgangspunkt følger enkelte bemerkninger om avrensningsproblemene i de enkelte land.

### A. DE POLITISKE ORGANER. STATSMAKTENE

*A-1: Nasjonalforsamlingen*

Danmark: Folketinget ansetter etter hvert folketingsvalg en ombudsmann. Han kan avsettes om han ikke nyter folketingets tillit. Folketinget vedtar ombudsmannens instruks.
Fo.O. kan ikke gripe inn i folketingets virksomhet. Medlemmer av folketinget (MF) faller innenfor ombudsmannens jurisdiksjon i andre egenskaper enn MF.
Bortsett fra at folketinget ansetter ombudsmannen og vedtar hans instruks er han i sin virksomhet uavhengig av folketinget.
Fo.O. må ikke være medlem av folketinget. Han kan ikke ha verv i offentlige eller private virksomheter, foretagender eller institusjoner uten folketingets samtykke.

Norge: Stortinget ansetter St.O., som kan fjernes hvis han blir ute av stand til å utføre sitt verv, hvis han sier fra seg vervet eller Stortinget med $^2/_3$ flertall fratar ham det.
Stortinget kan oversende en innkommet klage til St.O., som i tilfelle skal gi rapport tilbake til Stortinget.
For øvrig skal han utføre sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Sverige: JO (tre stykker, med hvert sitt arbeidsområde) utnevnes av Riksdagen ved 48 elektorer (24 fra hvert kammer). JO kan ikke gripe inn i Riksdagens virksomhet, og Riksdagen kan heller ikke gripe inn i JOs løpende virksomhet. Riksdagen kan fjerne en JO.
MO ansettes og fjernes etter de samme bestemmelser som JO.

*A-2: Regjeringen*

Danmark: Fo.O. har tilsyn med statsrådenes virksomhet i deres egenskap av ledere for forvaltningsorgan. Regjeringen og dens beslutninger faller utenfor ombudsmannens kontrollområde.

Norge: St.O.s arbeidsområde omfatter ikke avgjørelser truffet i statsråd. Statsrådene i egenskap av ledere av forvaltningsorgan faller inn under ombudsmannens kontrollområde.

Sverige: De svenske statsråder er ikke ledere av forvaltningsorganer og faller utenfor JOs arbeidsområde. Forsvarsministeren faller også utenfor MOs arbeidsområde.

*A-3: Domstolene*

Danmark: Domstolene faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Ved lovendring 1959 ble den danske Klagerets kompetanse utvidet til å omfatte alt juridisk personale ved domstolene (dvs. dommere, justitssekretærer, sjefen for skiftekontoret under Københavns byrett, protokollsekretærer i høyesterett og fullmektige ved domstolene).
Ombudsmannens kompetanse omfatter de forskjellige klageinstanser som i sine navn har betegnelsen »ret« uten å være domstoler.
Fo.O. kan ikke avsi dom, oppheve eller endre dom eller kreve tiltale reist.

Norge: Domstolene faller i sin helhet utenfor ombudsmannens kompetanse, også påtalemyndighetens avgjørelser (i spørsmål om det skal reises tiltale).
St.O. kan ikke avsi dom, oppheve eller endre dom eller kreve tiltale reist.

Sverige: Domstolene faller inn under JOs arbeidsområde. JO opptrer som påtalemyndighet hvis han finner å måtte trekke en tjenestemann for domstolen.
JO er imidlertid ikke selv dommer i sak.
MOs forhold til domstolene tilsvarer JOs.

B. FORVALTNINGEN

*B-1: Den kommunale forvaltning*

Danmark: Ved loven av 1954 ble kommunalforvaltningen holdt utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Ved lovendring 1961 ble personer i kommunenes tjeneste på saksområder hvor det er adgang til å påklage avgjørelser til statsmyndighet lagt inn under Fo.O.s arbeidsområde. For en klager er det nødvendig å ha uttømt rekursmulighetene før ombudsmannen kan ta opp klagen, men Fo.O. er ikke bundet av denne betingelse om han på eget initiativ tar en sak opp.

Norge: Loven av 22. juni 1962 var bevisst uklar på dette punkt. St.O. kunne behandle kommunale forvaltningssaker hvis den angikk personlig frihetsberøvelse eller hadde sammenheng med frihetsberøvelse. Ved lov av 29. februar 1968 er St.O.s kompetanse udvidet til å gjelde også den kommunale forvaltning.

Sverige: Fra 1809 til 1957 falt den kommunale forvaltning utenfor JOs arbeidsområde. Ved lovendring 1957 faller alle med fullt embetsansvar inn under JOs kontroll (mens personer med partielt embetsansvar fortsatt faller utenfor).

*B-2: Den militære forvaltning*

Danmark: Den militære forvaltning omfattes av ombudsmannens arbeidsområde.

Den militære forvaltning faller prinsipielt utenfor arbeidsområdet til St.O. Norge har siden 1952 hatt en egen ombudsmannsnemnd på fem medlemmer for Forsvaret. Formannen i denne nemnd betegnes som Ombudsmannen for Forsvaret (O.f.F.).
O.f.F. har som arbeidsområde hele den militære forvaltning og Heimevernet, men ikke Sivilforsvaret.
Nemnda kan behandle klager angående tjenestetidens utnyttelse, mannskapenes forhold under tjenesten, mannskapenes sosiale og økonomiske rettigheter, spørsmål angående undervisnings- og velferdsarbeid, kantinevirksomhet, pensjoner, utrustning, bekledning, kosthold og husrom.
Nemnda kan også behandle henvendelser fra tjenestemenn i Forsvaret når de ikke ifølge annen bestemmelse skal sendes tjenestevei.

Sverige: MOs arbeidsområde omfatter alle knyttet til de militære styrker og forsvarets administrasjon. Tilsynet med at lover og forskrifter respekteres omfatter alle offiserer, befal over korporals grad og sivile med embetsansvar (dommere, påtalemyndighet, politi) når deres embetsutøvelse angår den militære forvaltning.
(Finland: JO(F)s arbeidsområde omfatter også den militære forvaltning).

*B-3: Den øvrige forvaltning*

Danmark: Fo.O. har »indsigt med statens civile og militære forvaltning« og hans arbeidsområde omfatter alle som arbeider i statens tjeneste (bortsett fra dommere og domstolenes juridiske personale forøvrig). Embets- og tjenestemenn såvel som personer med forvaltningsoppdrag faller inn under ombudsmannens kontroll.

Norge: Arbeidsområdet omfatter alle statens forvaltningsorganer og statens embets- og tjenestemenn og andre som virker i statens tjeneste.

Sverige: Alle statens tjenestemenn og andre som er underkastet fullt embetsansvar faller inn under JOs kontroll.

Nasjonalforsamlingene har ansettelsesmyndigheten. De kan også fjerne en ombudsmann de er misfornøyd med. Dette siste er ikke hendt i Danmark og Norge hittil. I Sverige er heller ingen JO fjernet ved uttrykt misnøye i Riksdagen, men det har hendt at JO-er er skiftet ut ved aller første »regulære« anledning, det vil i perioden 1809–1941 si etter et år.

Tradisjonelt har norske borgere rett til å klage til Storting og regjering. Det er ikke uvanlig at forvaltningsavgjørelser blir tatt opp gjennom inter-

pellasjoner og spørsmål i tinget. Denne klageadgang og Stortingets rett til å reagere på slike klager og selv ta opp forhold ved forvaltningen ble opprettholdt ubeskåret da St.O. ble etablert ved en bestemmelse om at Stortinget kan bestemme om en klage skal oversendes ombudsmannen. Videre heter det:

»I saker som Ombudsmannen får oversendt fra Stortinget (Odelstinget) *skal han* (uth. her) avgi uttalelse som forelegges Storting eller Odelsting.« (Instruksen § 5).

Får altså ombudsmannen oversendt en klage fra Stortinget *må* han reagere og rapportere tilbake. Hvis Stortinget deretter tar saken opp – hva det naturligvis står det helt fritt – og kommer til et annet resultat enn St.O. kan Stortinget bli en »overdommer« over ombudsmannen. Sett i relasjon til ansettelses- og avskjedigelsesmyndigheten er en slik kontrolladgang – også i enkeltsaker – logisk og naturlig. Men ordningen bryter med det siktepunkt som har preget ombudsmannsordningen forøvrig, nemlig å etablere en mest mulig uavhengig, selvstendig klageinstans. I en meningsstrid mellom St.O. og Stortinget selv er det klart at Stortinget har det siste ord, og i en situasjon hvor dette settes på spissen vil ombudsmannsinstitusjonen utvilsomt få en prestisje-knekk. Og den norske som den danske ombudsmannsordningen er i stor grad bygget nettopp på prestisje i betydningen ry, respekt, anseelse.

Problemet kunne vært løst ved at St.O. ikke ble pålagt plikt til å rapportere tilbake til Stortinget. På den annen side vil en slik situasjon forhåpentligvis aldri bli aktuell.

Folketinget antas ikke å ha noen anledning til å pålegge Fo.O. å ta opp bestemte saker. Ombudsmannen har i en del tilfeller selv markert sin uavhengighet overfor såvel regjering som folketing – men ofte samtidig som han beslutter å ta opp en klage eller et forhold på eget initiativ[4]). Ombudsmannens formelle uavhengighet i slike situasjoner er slått fast i lovens § 3:

»Folketinget fastsætter almindelige bestemmelser for ombudsmandens virksomhed. Iøvrigt er han i udøvelsen af sit hverv uafhængig af folketinget.«

Dermed skulle også MF-enes adgang (i egenskap av danske borgere,

[4]) Således stod sagen i nogen tid, da jeg blev tilkaldt af landbrugsministeren, der bad mig foretage en undersøgelse af hele Landbohøjskole-sagen. Jeg gjorde straks ved forhandlingen med ministeren og departementschefen gældende, at jeg ikke kunne modtage pålæg fra nogen ministers side, men at jeg nu selv ville bestemme mig til at tage sagen op, idet jeg nu fandt den offentlige interesse heri så stærkt indiceret, at jeg ikke mente at kunne holde mig tilbage«. (Professor Dr. Stephan Hurwitz, *NAT* 1956 s. 104) Byretsdommer Inger Margrete Pedersen skriver: »Det er utvivlsom viktigt, at det fastholdes, at han ikke bør modtage pålæg om, hvilke sager, han bør undersøge (*NAT* 1962 s. 249).

muligens også i egenskap av individuelle MF-ere) til å henvende seg til Fo.O. om saker de mener ombudsmannen bør reagere på, være indirekte fastslått[5]).

Stortinget og Folketinget har adgang til å fjerne en ombudsmann ved flertallsbeslutning. Det betyr i prinsippet uten noen begrunnelse. I praksis er det lite sansynlig at noe slikt vil skje. I Norge kreves 2/3 flertall av de avgitte stemmer for en slik beslutning, noe som skal avspeile beslutningens viktighet[6]). Man kan imidlertid spørre om ikke simpelt flertall ville være det rette i en slik situasjon. En ombudsmann må være hevet over tvil og misnøye: Hvis halvparten pluss *en* av de voterende i Stortinget finner ham uskikket, burde det få virkning for vedkommende i stillingen. En situasjon hvor en ombudsmann blir sittende fordi *ikke fullt* 2/3 av de voterende ønsket et skifte, vil stille såvel Storting som ombudsmann i en ubehagelig og vanskelig situasjon.

Nettopp fordi vervet er basert på tillit skulle altså en simpelt flertall-regel være det naturlige. Hittil har det aldri vært på tale å ta stilling til et skifte av St.O. eller Fo.O. ut fra misnøye. Forøvrig heller ikke ut fra andre forutsetninger.

Med de unntak som er nevnt, mottar den danske og den norske ombudsmann de klager han eventuelt reagerer på direkte fra klagerne selv. Den britiske ombudsmann (PCA) kan *bare* reagere på klager som fremsendes fra medlemmer av Parlamentet.

Danske og norske regjeringsmedlemmer er ledere for forvaltningsorganer og har selvstendig forvaltningsmyndighet, i motsetning til deres svenske kolleger. JO skal se etter om statens embets- og tjenestemenn følger landets lover og grunnlover. En statsråd faller utenfor denne kompetanse.

I Danmark var problemet dette: På den ene side har ministrene administrativ avgjørelsesmyndighet og instruksjonsmyndighet overfor underordnede forvaltningsorganer. I noen utstrekning kan de også (på eget initiativ eller foranlediget av klage) omgjøre beslutninger ved underordnede forvaltningsorganer. Å holde ministrene utenfor ombudsmannens rekkevidde ville altså være å redusere ombudsmanns-institusjonens arbeidsfelt i betydelig grad. På den annen side kan forvaltningsvedtak tas opp i folketinget i en eller annen sammenheng. Saker som forvaltningen har til be-

[5]) Det er for eksempel neppe helt korrekt når det i *Nordisk Kontakt* (1961, s. 593) heter: »Også trafikminister ... og ministerens rolle i sagen omkring SAS-underskuddet vil nu blive inddraget i de undersøgelser som folketingets ombudsmand, professor Stephan Hurwitz *på foranledning af* (uth. her) syv medlemmer af venstres og konservatives folketingsgrupper iværksatte i begyndelsen af juni måned«.

[6]) Regjeringen forslag gikk enda lenger i retning av å markere ombudsmannens avhengighet av Stortingets velvilje. I lovforslaget (§ 1) het det: »Hvis Ombudsmannen dør eller blir ute av stand til å utføre sitt verv eller ikke lenger nyter Stortingets tillit, velger Stortinget en ny Ombudsmann for den gjenværende del av tjenestetiden«.

handling kan tas opp gjennom spørsmål og interpellasjoner. Og endelig kan forvaltningsvedtak bringes inn for domstolene.

Den danske løsning ble at ministrene fikk tilsyn også med ministrene – delvis med den interessante begrunnelse at dette ville spille liten rolle for ministrene. Med den store saksmengde forvaltningen (særlig departementene i denne sammenheng) arbeider med og ministerens begrensede personlige befatning med de aller fleste saker vil det (ble det hevdet) ikke få noen brodd mot ministeren personlig om ombudsmannen tar opp saker som berører hans departement.

I Norge og Danmark har ombudsmannskontrollen ikke endret noe ved den konstitusjonelle og politiske kontroll med statsrådsbeslutninger. Den norske løsning ble også å la statsrådene falle inn under ombudsmannens arbeidsområde i egenskap av leder for et forvaltningsorgan (departement).

Den danske ombudsmann har ingen kontroll med dommere og rettsavgjørelser. Her kunne man i tillegg til prinsippet om domstolenes uavhengighet vise til at det forelå en særlig Klageret for disiplinærforfølgning overfor dommere. Imidlertid dekkes ikke alle som er knyttet til domstolene av denne klagerettens kompetanse. Spørsmålet ble aktualisert gjennom flere saker ombundsmannen fikk til behandling. På hans initiativ ble lovgivningen i 1959 endret for Klageretens vedkommende – dens kompetanse ble utvidet til å gjelde alt juridisk personell ved domstolene[7]).

Dansk forvaltning kjenner dessuten instanser som bærer navnet »ret« (landsskatteret, invalideforsikringsret) men som ikke er domstoler. Disse omfattes av ombudsmannens kontroll, og faller altså utenfor Klageretens kompetanse.

Også for Norges vedkommende var det klart at ombudsmannsordningen ikke måtte krenke prinsippet om domstolenes uavhengighet. Dette ble slått fast i loven hvor det heter at hans arbeidsområde »omfatter likevel ikke . . . domstolenes virksomhet« (§ 4).

Men premissene var ikke like i Danmark og Norge. Mens personalet ved de danske domstoler altså hører inn under Klagereten hva disiplinærforføyninger angår, sorterer det norske domstolsvesen inn under Justisdepartementet. Gjennomført helt skjematisk ville altså prinsippet om domstolenes uavhengighet bety en viss beskjæring av ombudsmannens arbeidsområde. Imidlertid hevdet departementet i sin tilrådning i saken at

». . Ombudsmannen vil kunne få en viss befatning med domstolenes administrative gjøremål i den utstrekning slike saker bringes inn for eller blir tatt opp av Justisdepartementet, som domstolene administrativt sorterer inn under. Departementets behandling av slike saker vil Ombudsmannen kunne prøve. Noen særregler antas ikke nødvendig for behandlingen i slike tilfeller, som etter alt å dømme vil forekomme ytterst sjeldent.« (Ot. prp. nr. 30 s. 7).

[7]) Lov nr. 218 av 11. juni 1959.

Forvaltningskomiteen reiste spørsmålet om det bør innføres en kontrollordning for domstolenes personale etter (for eksempel) dansk mønster, men tok ikke stilling til dette[8]). Spørsmålet har såvidt jeg vet ikke vært aktualisert siden.

I Justisdepartementets tilrådning i 1960 ble det understreket at det vil være »særs vanskelig« å gi en klar og uttømmende avgrensning av ombudsmannens arbeidsområde. Dette problemet ble overlatt til Stortinget å ta opp i forbindelse med instruksen (Prp.nr. 30 s. 15). I instruksen av 8. november 1962 nevner Stortinget åtte forvaltningsorganer som alle angår statsadministrasjonen i fylkene og som altså skal falle inn under ombudsmannens arbeidsområde[9]).

Men når det gjaldt den kommunale forvaltning lot Forvaltningskomiteen, Justisdepartementet og Stortinget være å forsøke noen klar grensegang for ombudsmannens kontrollområde. I Danmark ble de kommunale myndigheter fra først av holdt utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Ved lov av 17/5 1961 ble dette endret slikt at Fo.O.s kontroll nå omfatter de saksområder hvor det er rekurs-adgang til en statsmyndighet. I 1959 ble det dessuten foretatt en lovendring slik at det ikke kan klages til ombudsmannen før rekursadgangen er benyttet og det foreligger *avgjørelse* fra det høyere statlige forvaltningsorgan. Ved lovendringen i 1961 ble ombudsmannens kontrollområde utvidet, men samtidig fikk også lovendringen av 1959 større rekkevidde.

Dette ville kunne bety en begrensning av ombudsmannens adgang til å ta opp saker på eget initiativ, altså uavhengig av om saker var innklaget etter at rekursadgangen var benyttet eller avgjørelse var truffet av høyere statlig forvaltningsorgan. Dette ble unngått ved at det samtidig ble slått fast at kravet om uttømt rekursadgang og avgjørelse fra statlig forvaltningsorgan *ikke* gjelder ombudsmannens initiativrett. Men den er avgrenset generelt av kravet om at det må gjelde

»krænkelse af væsentlige retlige eller administrative interesser« (§ 6)

og kravet om at han

»ved udøvelsen af sine beføjelser (skal) tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker« (§ 4).

---

[8]) »Det er mulig at man også hos oss bør overveie å opprette en særskilt domstol til behandling bl. a. av disiplinærsaker vedrørende dommeres forhold m. v. (Se om dette spørsmål Terje Wold i Norsk Dommerblad 1954 s. 1351). Men dette spørsmål må i tilfelle tas opp i samband med en eventuell revisjon av rettspleielovene«. *Innst.* s. 428.

[9]) »I forhold til Ombudsmannens kompetanse anses fylkesskattestyret, fylkessamferdselsnemnda, fylkesskogrådet, fylkeslandbruksstyret, fylkesvegstyret, fylgesarbeidskontoret, og fylkesbyggenemnda som statens forvaltningsorgan«. (Instruksen § 3, del 1).

Kommunestyret (kommunalbestyrelsen) ligger i prinsippet utenfor ombudsmannens arbeidsområde[10]).

I Finland har kommunalforvaltningen alltid falt inn under JO-F, dvs. fra 1919. I Sverige rekker JOs kontroll (siden 1957) så langt inn i den kommunale forvaltning som det foreligger fullt embetsansvar hos embets- og tjenestemennene. Personer med partielt embetsansvar faller utenfor (f. eks. medlemmer av kommunestyret).

For nordmennene falt det naturlig å sammenligne med situasjonen i Danmark. På den ene side presiserte Forvaltningskomitéen at det prinsipielt ikke er noen grunn til å holde kommunalforvaltningen utenfor ombudsmannens kontroll – behovet for rettssikkerhetsgarantier er ikke mindre eller annerledes der. På den annen side hadde man prinsippet om det kommunale selvstyre. Endelig hadde man også et rent praktisk forhold i tankene: Hensynet til ombudsmannens arbeidsbyrde. Konklusjonen ble:

»Når ombudsmannsinstitusjonen har virket en tid, bør spørsmålet tas opp. Dette bør da skje i samband med en revisjon av loven, idet spørsmålet om forholdet til det kommunale selvstyre vel bør behandles og vurderes av Stortinget i sammenheng. (Innst. s. 428).

Slik gikk det også. Spørsmålet om avgrensningen overfor kommunalforvaltningen ble liggende ubesvart i loven av 1962. Problemet ble tatt opp som egen sak senere. Ombudsmannen ble selv formann i et utvalg som studerte saken, og utvalget avga innstilling i februar 1966[11]). To år senere ble loven av 1962 endret slik at ombudsmannens arbeidsområde nå omfatter også den kommunale forvaltning[12]).

Når det gjaldt spørsmålet om en slik utvidelse av ombudsmannens arbeidsområde ville øke hans arbeidsbyrde i uforsvarlig grad, kom utvalget til at faren ikke var overhengende. Det heter at

»det ikke er grunnlag for å gå ut ifra at ombudsmannsinstitusjonen ikke på en tilfredsstillende måte skulle overkomme også arbeidet med de kommunale klagesaker«[13]).

Igjen var det dansk praksis man først og fremst støttet seg til. Fo.O. hadde i 1965 i alt 178 kommunale klagesaker til behandling, omkring 15 pst. av

[10]) »Ombudsmanden kan altså af egen drift tage en sag op, selv om den falder indenfor et sagsområde, hvor der er adgang til rekurs til en forvaltningsmyndighed – *selv om* en rekursadgang ikke er benyttet, *selv om* sagen vedrører den samlede kommunalbestyrelse og *selv om* den vedrører et forhold der ligger før den 1. april 1962. Men sager inden for sagsområder, hvor der ikke er rekurs, eller sager vedrørende den samlede kommunalbestyrelse kan ombudsmanden kun tage op »for så vidt der er tale om krænkelse af væsentlige retlige interesser (§ 6, sidste stk.). L. Nordskov Nielsen i *Juristen* 1960, s. 601.

[11]) Innstilling om ombudsmannskontroll med kommunalforvaltningen. Avgitt av et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 11. februar 1966.

[12]) Lov av 22. mars 1968.

[13]) Innstilling om ombudsmannskontroll med kommunalforvaltningen s. 27.

den samlede saksmasse. I Finland (hvor altså skillet mellom stats- og kommunalforvaltning i denne sammenheng ikke eksisterer) var det i 1964 og 1965 henholdsvis 152 og 134 kommunale saker av en samlet saksmengde på henholdsvis 1625 og 1087.

Utvalget skulle også vurdere det hensiktsmessige i å etablere en spesiell ombudsmannsordning for den kommunale forvaltning. Dette ble altså besvart med »nei«, og igjen støttet man seg til erfaringene fra Danmark og Fo.O.s henvisning til at ingen i Danmark har satt frem »alvorlige ønsker« om en egen ombudsmannskontroll med kommunene[14]).

Norge har siden 1952 hatt en egen ombudsmannsordning for den militære forvaltning. Denne er imidlertid først og fremst en »overbygning« over en tillitsmannsordning som primært tar sikte på de innkalte mannskapers klager over forhold angående tjenesten. Forvaltningskontroll etter svensk, finsk og dansk mønster kan ikke O.f.F. og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret utøve. Etter mønster av O.f.F. er det også etablert en ombudsmannsordning for sivilarbeidere (Ombudsmannen for vernepliktige sivilarbeidere).

Rent praktisk ville det være naturlig å la grensene for St.O.s arbeidsområde gå der hvor den militære forvaltning begynner. Men fordi den militære norske ombudsmannsordningen ikke tilsvarer den planlagte St.O-ordningen, ville det oppstå »ingenmannsland« hva forvaltningskontroll angår om grensen blev trukket på denne måte. Løsningen er blitt att tjenestemenn med *militær* status normalt sorterer under O.f.F. Men reiser det seg saker som ikke har særlig tilknytning til vedkommendes tjeneste i Forsvaret – for eksempel saker som angår en offisers stilling som statstjenestemann – behandles de av St.O.

På samme måte sorterer *sivile* tjenestemenn i Forsvaret normalt under St.O., men saker som angår tjenesteforhold som har direkte tilknytning til Forsvaret, behandles av O.f.F.

Er det tvil, drøfter ombudsmennene saken seg imellom og blir enige om hvem som tar den.

## OPPGAVE

Hva er så ombudsmannens oppgave? Slik formålet er formulert i de respektive lover om ombudsmenn og deres instrukser ser billedet slik ut:

Danmark: Fo.O. skal etter loven ha indseende med statens civile og militære forvaltning samt kommunernes forvaltning (§ 1). Ombudsmandens virksomhed omfatter ministrene, statens tjenstemænd og alle andre personer, som virker i statens tjeneste (med de unntak som er redegjort for. JHN) (§ 4). Ombudsmanden

[14]) Ombudsmann, professor dr. Stephan Hurwitz i brev til utvalget om ombudsmannskontroll med kommunalforvaltningen, datert 17. mars 1966. Gjengitt i utvalgets innstilling s. 7–8.

har indseende med, om de i § 4 nævnte personer gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser under udøvelsen af deres tjeneste (§ 5).
Instruksen: Det påhviler ombudsmanden at være opmærksom på, om nogen, der omfattes af hans virksomhed, i tjenesten forfølger ulovlige formål, træffer vilkårlige eller urimelige afgørelser eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af tjenesten (§ 3).

Norge: Loven: Ombudsmannens oppgave er som Stortingets tillitsmann og på den måte som fastsatt i denne lov og i hans instruks å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger (§ 3).
Instruksen: Ombudsmannen for forvaltningen skal søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger ved de avgjørelser forvaltningsorganene tar og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter (§ 1).

Sverige: Regeringsformen pr. 1965: JO ... hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, (og gripe inn overfor dem) som uti sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annen orsak någon olaglighet begått eller underlåtit att sina ämbetsplikter behörigen fullgöra (§ 96).
Instruksen: JO ... har tillsyn över att de tjänstemän och andra, som är underkastade fullständigt ämbetsansvar, i sin tjänsteutövning efterlevar lagar och andra författningar och i övrigt fullgör sina åligganden. Ombudsmännen skall vidare verka för att brister i lagstiftningen avhjälpes och för att enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning främjas (§ 1) Ombudsmännen bör främst ingripa, när enskilds rättssäkerhet kränkts eller satts i fara eller när någon åsidosatt sin tjänstplikt av egennytta, mannamån eller grov försummelse (§ 3).

I en begrenset fremstilling som dette vil det føre for langt å drøfte de tre hovedelementer ved ombudsmannsordningene – arbeidsområde, oppgave og kompetanse – adskilt. Enkelte forhold som angår ombudsmannskontrollens oppgave er allerede nevnt innledningsvis, og flere sider av dette aspekt blir tatt opp i det følgende.

## KOMPETANSE

En ting er grensene for de saksområder hvor ombudsmannen kan være virksom. En anden ting er *hvordan* han kan være virksom – omfanget av og intensiteten i hans kompetanse og hans reaksjonsmidler.

Også her kan det være nyttig med en skjematisk oversikt.

### OMBUDSMANNENS KOMPETANSE I DANMARK, NORGE OG SVERIGE

*a) Avgjørelser med rettskraft*

| | |
|---|---|
| Danmark:<br>Norge:<br>Sverige: | Ingen kompetanse. |

*b) Plikter (knyttet til kompetansen)*

Danmark: Fo.O. skal være oppmerksom på om det innenfor stats- og kommunalforvaltningen forfølges ulovlige formål, treffes vilkårlige eller urimelige avgjørelser eller forekommer feil eller forsømmelser.
Han skal gi folketinget og angjeldende minister underretning om det hvis han finner mangler ved lover og administrative bestemmelser.
Han skal hvert år gi folketinget melding om sin virksomhet. Han skal meddele hva som er anført til forsvar av pågjeldende part i en sak som fremheves i denne meldingen eller hvis Fo.O. gir folketinget eller en minister melding om en enkelt sak utenfor årsmeldingen.
Vil Fo.O. fremme en klage overfor en tjenestemann, plikter han å legge saken frem for vedkommende om ikke særlige hensyn skulle tale imot det.
Fo.O. har taushetsplikt, også etter at han er fratrådt posten.
Fo.O. skal ta hensyn til de særlige vilkår som det kommunale styre virker under.

Norge: Får St.O. en sak oversendt fra Stortinget (Odelstinget), plikter han å avgi uttalelse om saken tilbake til Stortinget.
Han skal gi en klager underretning om utfallet av klagebehandlingen. Han skal hvert år gi Stortinget en rapport om sin virksomhet.
St.O. og hans personale har taushetsplikt, også etter fratreden.
Han skal holde seg orientert om forholdene i de forvaltningsgrener som går inn under hans kompetanse.
*For den militære forvaltning:* Ombudsmannsnemnda for Forsvaret (og O.f.F.) skal bidra til å sikre de almenmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret.

Sverige: JO skal se til at tjenestemenn og andre som er underlagt fullt embetsansvar følger lover og grunnlover, og også bidra til at det gjøres noe med mangler ved lovgivningen. JO skal også bidra til enhetlig og formålstjenlig rettspraksis. JO skal hvert år gi Riksdagen en oversikt over virksomheten foregående år. De samme plikter gjelder for MO.

*c) Plikter og rettigheter i forbindelse med saksbehandlingen*

Danmark: Fo.O. har rett til å innkalle personer til å avgi forklaring for retten om forhold som angår behandlingen av en sak. Han har rett til å se dokumenter og protokoller og innhente opplysninger om sakene.
Han har rett til å inspisere tjenestesteder, også uten forhåndsvarsel.
Finner Fo.O. at en sak kan reise tvil om hans fulle upartiskhet, underretter han folketingets ombudsmannsutvalg.
Fo.O. kan ta opp saker på eget initiativ. Han er ikke bundet av foreldelsesfrister eller kravet om utnyttede rekursmuligheter (som gjelder for borgere som ønsker å klage).
Fo.O. avgjør selv om en klage gir grunn til nærmere undersøkelser, eventuelt behandling.

Norge: St.O. avgjør selv om en klage gir grunnlag for nærmere behandling. Han kan ta opp saker på eget initiativ.
Han kan kreve opplysninger hos alle som virker i statens tjeneste hvis opplys-

ningene er nødvendige for hans arbeid. Han har rett til å få se dokumenter og protokoller. Han kan kreve bevisopptak ved domstolene.
Han har adgang til kontorer og lokaler for ethvert forvaltningsorgan.
*For den militære forvaltning:* Ombudsmannsnemnda for Forsvaret behandler innkomne klager, men kan også ta opp saker på eget initiativ.
Nemnda kan foreta inspeksjoner. Den skal underrette forsvarsministeren om de resultater den ved inspeksjoner eller andre undersøkelser er kommet frem til. Hver for seg eller samlet kan medlemmene av nemnda kreve saker lagt frem til drøfting.
O.f.F. forbereder og legger sakene frem for nemnda. Er sakene ikke av prinsipiell interesse kan han avgjøre dem alene (avgi uttalelse). Saker av prinsipiell eller almen interesse skal behandles av nemnda samlet.
O.f.F. har rett til å kreve opplysninger hvor som helst innenfor Forsvaret hvor sikkerhetsmessige hensyn ikke forbyr det.
Mener O.f.F. at feil ikke blir rettet, kan han innrapportere saken til Stortinget.

Sverige: JO avgjør selv hvilke saker han vil ta opp til nærmere undersøkelse.
Han har adgang til alle dokumenter, også hemmelige.
Han har rett til å være tilstede ved møter og forhandlinger i domstoler og administrative instanser (uten talerett), rett til å kreve opplysninger av tjenestemenn om saker han har til behandling.
Han kan be politiet foreta undersøkelser av et forhold. JO kan selv arrangere avhør eller overlate dette til en av sine assistenter. Han har rett til å be embets- og tjenestemenn om bistand ved nærmere undersøkelser av et forhold.
JOs kontor plikter å gi en klager kvittering for at klagen er innløpt hvis klageren ønsker det.
JO har rett til å inspisere – også uanmeldt – organer og institusjoner som faller innenfor hans arbeidsområde.
MOs plikter og rettigheter tilsvarer i prinsippet JOs når det gjelder avhør, assistanse til undersøkelser og adgang til protokoller og dokumenter.
MO har også adgang til hemmelig-stemplede dokumenter og til militære anlegg som klassifiseres som hemmelige.
Alle svenske borgere kan klage til MO over forhold hvor forsvaret er innblandet. MO avgjør selv hvilke saker som skal realitetsbehandles, men alle innkomne klager (unntatt anonyme) blir vurdert. Ved tvil om en sak sorterer under JO (eller Justitiekansleren) har ombudsmennene adgang til å »fordele« saken etter avtale.

*d) Reaksjonsmuligheter*

Danmark: Fo.O. kan pålegge anklagemyndighetene å foreta forundersøkelser eller reise tiltale ved de ordinære domstoler for forbrytelser i offentlig tjeneste.
Han kan pålegge forvaltningsmyndighet å reise disiplinærsak.
Han kan overfor en forvaltningsmyndighet (ubedt) alltid fremsette sitt syn.

Norge: St.O. har rett til å uttale sin mening om forhold som faller inn under hans arbeidsområde. Han kan påpeke begått feil eller forsømmelighet fra en tjenestemanns side.
Han kan meddele påtalemyndigheten eller tilsettingsmyndigheten hva han mener bør gjøres overfor vedkommende.

Mener han en avgjørelse er urimelig eller ugyldig, kan han gi uttrykk for det. Han kan la en sak bero med at feil rettes. Han kan gi et forvaltningsorgan underretning om resultatet av en saksbehandling. Han avgjør om offentligheten skal få meddelelse om en sak, og eventuelt i hvilken form det skal skje. Finner han feil ved lover eller forskrifter kan han gi vedkommende departement underretning om det. Dreier det seg om forsømmelse eller feil av større betydning, kan han gi Stortinget og vedkommende departement særskilt melding.
*For den militære forvaltning:* O.f.F. skal søke å løse de forskjellige problemer og saker gjennom direkte kontakt med de myndigheter saken gjelder.
Hverken O.f.F. eller Ombudsmannsnemnda kan gi noe pålegg i noen retning.

Sverige: JO kan kreve tiltale reist ved domstolene.
Ved mindre forsømmelser kan han avgi en s.k. betenkning overfor den ansvarlige.
Han kan følge opp en avgjørelse (endring av forvaltningsbeslutning) og se til at en skadelidende får kompensasjon etter loven. Han kan ta spørsmålet om kompensasjon opp med regjeringen.
MO har samme reaksjonsmuligheter som JO.

*e) Adgang til å vurdere skjønn. (Forvaltningens frie skjønn).*

Danmark: Fo.O. skal være oppmerksom på om noen som faller inn under hans arbeidsområde – utenom forfølgelse av ulovlige formål eller som gjør seg skyldig i feil eller forsømmelser – *»træffer vilkårlige eller urimelige afgørelser«.* (Uth. her).

Norge: St.O. kan gi uttrykk for det hvis han finner at en avgjørelse må ansees ugyldig eller *klart urimelig.* Forøvrig kan han vurdere et vedtaks *lovlighet i videste forstand.* (Uth. her).

Sverige: JO tar stilling til såvel lovfortolkningen (om den er riktig) og riktig bruk av det frie skjønn. MO: Som JO.

Spørsmålet om grensene for ombudsmannens arbeidsfelt hadde i stor grad preg av et presiserings- og avklaringsarbeide som først og fremst opptok den juridiske og administrative ekspertise da den norske ombudsmannsordning for forvaltningen skulle etableres. Det var kompetansespørsmålene som ble livligst debattert i videre kretser, altså også utenfor ekspertenes rekker.

I selve loven er ikke det prinsipielle skille mellom arbeidsområde og kompetanse gjennomført. Ordet »kompetanse« brukes en gang (»I de tilfelle hvor Ombudsmannen har kompetanse overfor . . .«), men ellers benyttes vendinger som at ombudsmannen kan, avgjør, har adgang til, har rett til, avgjør selv, skal, må ikke. En enkelt gang brukes ordet »oppgave«, og en enkelt gang også ordet »arbeidsområde«.

Denne mangel på sproglig presisjon avspeiler ingen uklarhet i synet på kompetanseproblematikken hos dem som arbeidet med planene om en om-

budsmannsordning. Uklarheten i lovteksten henger trolig sammen med at det dreide seg om å etablere en institusjon som skulle dekke et behov – uten at behovet kunne defineres klart. Hvis behovet hadde været mer konkret, ville det antagelig vært lettere å ta stilling til det vanskelige spørsmål om kompetansens innhold og intensitet og arten av reaksjonsmidler.

Slik forholdet var, kunne man gå en av to veier: a) Enten gi ombudsmannen vidtrekkende fullmakter i tillit til at de ikke ble misbrukt eller på annen måte forstyrret etablert maktfordeling og jurisdiksjon, eller b) man kunne holde seg på sikker grunn, trekke trange kompetansegrenser og eventuelt utvide dem senere om det viste seg formålstjenlig.

I Norge ble dette valg tvunget frem i dagen i forbindelse med spørsmålet om ombudsmannens forhold til *skjønnsmessige avgjørelser*. Forvaltningskomiteen hellet i sin einstilling til alternativ a), mens Justisdepartementet (Regjeringen) hellet til alternativ b) og endret komiteens lovforslag på dette punkt før saken kom til Stortinget. På dette stadium rykket professor dr. juris Johs. Andenæs og – indirekte – den danske ombudsmann, professor dr. Stephan Hurwitz, ut til forsvar for det syn som Forvaltningskomiteen lanserte. Justisdepartementet opprettholdt sitt standpunkt, men imøtegikk innvendingene da saken ble fremmet i 1962. Det ble opp til Stortinget å hugge knuten over, om den ville, eller velge mellom a) og b).

Forvaltningskomiten foreslo i sitt lovutkast som § 10:

»Ombudsmannen har rett til å uttale sin mening om de saker eller forhold som går inn under hans arbeidsområde.

Ombudsmannen har rett til å påpeke at en sak er ulovlig eller uriktig avgjort. Han kan likeledes påpeke at det er begått feil eller utvist forsømmelig forhold fra en offentlig tjenestemanns side og om han finner tilstrekkelig grunn til det kan han meddele påtalemyndigheten eller ansettelsesmyndigheten hva han mener i den anledning bør foretas overfor vedkommende tjenestemann« (innstillingen s. 462).

Forvaltningskomiteen fant det altså ikke nødvendig å gi ombudsmannen myndighet til å *kreve* tiltale eller tjenestesak reist mot embets- eller tjenestemenn. Men han burde få adgang til å si ifra når det etter hans mening er grunn til det. Om forvaltningsskjønnet avspeiler komiteen det prinsipielt viktige og praktisk vanskelige i problemet:

»Det vil i første rekke være direkte feil, uriktig lovanvendelse eller gal bevisbedømmelse, unnlatelser og sendrektighet og feil ved saksbehandlingen ombudsmannen vil kunne peke på ... Men bør han gå lengere? Skal han også uttale sin mening dersom han er uenig i det *forvaltningsskjønn* avgjørelsen bygger på? ...

Det kan gjøres innvendinger av atskillig vekt mot at ombudsmannen også skal behandle den helt skjønnsmessige side av en forvaltningsavgjørelse (forvaltningsskjønnet). Ombudsmannen skal ikke være en overordnet forvaltningsmyndighet.

På den annen side lar det seg ikke nekte at den enkelte nettopp når det gjelder forvaltningsskjønnet kan ha behov for å få en instans utenfor forvaltningen til å se på saken. Særlig gjelder det i saker om bevillinger, lisenser, tillatelser etc. som etter hvert

har fått så stor betydning i forvaltningen. *Det riktige synes derfor å være at man ikke i loven avskjærer ombudsmannens rett til også å behandle og si sin mening om forvaltningsskjønnet* (uth. her) dersom han finner grunn til det. Med den vide formulering § 10, første ledd er gitt, vil han også ha denne adgang. Men det sier seg selv at ombudsmannen må utøve sin rett her med stor forsiktighet«. (Innst. s. 453–454).

Da regjeringen fremmet forslaget om ombudsmannsordningen hadde § 10 fått denne ordlyd:

Ombudsmannen har rett til å uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde.

Ombudsmannen kan påpeke at det er gjort feil eller utvist forsømmelig forhold fra et forvaltningsorgans eller en tjenestemanns side. Om han finner tilstrekkelig grunn til det, kan han meddele påtalemyndigheten eller tilsettingsmyndigheten hva han mener i den anledning bør foretas overfor vedkommende tjenestemann. Kommer ombudsmannen til at en avgjørelse må anses ugyldig, kan han gi uttrykk for det«. (Prp. nr. 30, s. 24).

Altså: Forvaltningskomiteens »rett til å påpeke at en sak er ulovlig eller uriktig avgjort« er endret til »kan påpeke at det er gjort feil eller utvist forsømmelig forhold« og adgang til å gi uttrykk for det om Ombudsmannen »kommer . . . til at en avgjørelse må anses ugyldig«.

Justisdepartementet presiserer i sin motivasjon at

»Med disse endringer har departementet villet understreke forutsetningen om at Ombudsmannen ikke skal uttale noen konklusjon m. h. t. innholdet av en truffen avgjørelse. Han skal nøye seg med i tilfelle å peke på feil eller forsømmelser som han mener er begått under sakens behandling. Men hvis han kommer til at en avgjørelse er ugyldig enten på grunn av saksbehandlingsfeil eller på grunn av feil ved innholdet – herunder at den bygger på et vilkårlig skjønn – skal han kunne gi uttryk for dette«. (Prp. nr. 30, s. 21).

Forvaltningskomiteen hadde vist til den tilsvarende formulering i den danske ombudsmanns-loven som snakker om »fejl eller forsømmelser«, men Justisdepartementet trekker frem formuleringen i den danske instruks, hvor det heter at Fo.O. skal påse at tjenestemennene ikke treffer »vilkårlige eller urimelige afgørelser«. »Det synes uklart hvordan dette er å forstå«, sier Justisdepartementet. (Prp. nr. 30 s. 9).

Forøvrig viser departementet til den mulighet at ombudsmannen vil kunne bli en overordnet instans for forvaltningens organer om han får den kompetanse som Forvaltningskomiteen foreslår. En slik kompetanse har heller ikke JO, blir det pekt på. Endelig pekes det på at Handelsdepartementet, Fiskeridirektøren, Vegdirektoratet, Fylkesmannen i Oppland og Riksadvokaten i sine kommentarer til Forvaltningskomiteens innstilling gjorde betenkeligheter gjeldende på nettopp dette punkt. (Prp. nr. 30, s. 6).

Før saken er behandlet i Stortinget utkommer i 1962 første nummer av et nytt, norsk tidsskrift *Lov og Rett – Norsk Juridisk Tidsskrift*. I en av ar-

tiklene kritiserer professor, dr. juris. Johs. Andenæs Justisdepartementets begrensning av ombudsmannens kompetanse i forhold til Forvaltningskomiteens forslag. I en annen artikkel underbygger professor, dr. Stephan Hurwitz professor Andenæs' argumentasjon indirekte ved å redegjøre for den danske ombudsmanns stilling på nettopp dette punkt[15]).

Hurwitz peker på formuleringen i instruksen »... træffer vilkårlige eller urimelige afgørelser eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af tjenesten« og fortsetter:

»Denne instruksbestemmelse – der har samme bindende virkning som en af Folketinget vedtagen lov – giver klar hjemmel for ombudsmandskompetence med hensyn til kritik af administrative skønsafgørelser i videre eller snævrere forstand. Den nærmere afgrænsning af denne kompetence er overladt til ombudsmanden under ansvar over for Folketinget« ...

Medens udtrykket »*vilkårlige*« særlig sigter til forskelsbehandling, hvorved ensartede tilfælde uden tilstrækkelig grund er blevet behandlet forskelligt, har udtrykket »*urimelige afgørelser*« et bredere anvendelsesområde, idet det ikke er indskrænket til bestemte fejltyper«[16]).

Hurwitz fortsetter med å hevde at

»begrænset på denne måde giver ombudsmandens adgang til at kritisere urimelige skønsafgørelser efter de i Danmark indvundne erfaringer ikke grund til betænkelighed«[17]).

Professor Hurwitz understreker dessuten at det bør gode grunner til før ombudsmannen karakteriserer en beslutning eller forvaltningsakt som urimelig, og peker på at det »er kun meget sjældent« at det foreligger grunn for ombudsmannen til å hevde at det foreligger et urimelig forvaltningsskjønn.

Professor Johs. Andenæs hevder at Justisdepartementets formulering representerer en »vesentlig begrensning« av ombudsmannens myndighet[18]). Han imøtegår departementets syn på ombudsmannen som en »overinstans« over forvaltningen om han får kompetanse til å bedømme det frie skjønn med å hevde at en ombudsmann (med de krav det ellers stilles til ham) ikke vil innlate seg på å sette sitt skjønn opp mot forvaltningens i de aller fleste saker. Bare når det dreier seg om grunnlag for kritikk (altså når det er begått *feil*) blir det aktuelt for ombudsmannen å rykke ut.

Om den situasjon som de ansatte i forvaltningen vil komme i hevder Andenæs:

---

15) *Lov og Rett. Norsk juridisk tidsskrift* nr. 1/1962. Kritik af skønsmæssige afgørelser. Af Folketingets Ombudsmand, prof. dr. Stephan Hurwitz (s. 21–25). Ombudsmannens kompetanse. Av professor dr. juris Johs. Andenæs. s. 14–21.

16) Op. cit. s. 23.

17) Op. cit. s. 24.

18) Andenæs, op. cit. s. 16.

»Det kan være brysomt for administrasjonen å skulle være nødt til å forklare og begrunne sine avgjørelser overfor Ombudsmannen, og det er alltid ubehagelig å bli utsatt for kritikk. Men denne risiko for merarbeid og ubehag er noe som er uløselig forbundet med selve ombudsmannsinstitusjonen«[19]).

Andenæs tror heller ikke at en vid kompetanse vil bety at ombudsmannen kommer til å bli oversvømt med klager, og viser til at den danske ombudsmann ikke har hatt problemer i så måte.

»Alt i alt forekommer det meg at de beste grunner taler for å gi Ombudsmannen en vid kompetanse, og stole på, at han vil bruke den med skjønnsomhet ... hele ombudsmannsordningen hviler på forutsetningen om tillit til Ombudsmannens klokskap og skjønnsomhet. Blir disse forventninger skuffet, vil hele ordningen bli en plage«[20]).

Da Stortinget fikk saken[21]), ble Regjeringens syn seirende – men med en liten modifikasjon i retning av en kompetanseutvidelse. »Kommer Ombudsmannen til at en avgjørelse må ansees ugyldig *eller klart urimelig,* (uth. her) kan han gi uttrykk for det«. Slik ble lovens § 10 (annet avsnitt, siste punktum). Men da så Stortinget vedtok ombudsmannens instruks senere samme år, nærmet man seg her Forvaltningskomitéens formulering på dette punkt. I instruksens § 9 heter det:

»Finner Ombudsmannen at en skjønnsmessig avgjørelse er klart urimelig, eller på annen måte klart strir mot god forvaltningspraksis, kan han gi uttrykk for dette«.

Med andre ord: Etter at alternativ a) opprinnelig ble foreslått, gikk regjeringen inn for alternativ b), som så ble modifisert i retning av a) igjen.

Regjeringen begrenset også i sitt lovforslag ombudsmannens adgang til såkalte »ministerielle referater« (interne arbeidsdokumenter, PM og andre papirer). Forvaltningskomiteen mente ombudsmannen burde ha adgang til å se slike dokumenter (innst. s. 452), og henviste til Danmark – hvor ialfall ombudsmannen selv mener at lov og instruks gir ham adgang til slike papirer[22]). JO har adgang til dokumenter og »handlingar« når

[19]) Andenæs op. cit. s. 17.

[20]) Andenæs op. cit. s. 20.

[21]) Ombudsmannssaken ble først fremmet i januar 1960 (Ot. prp. nr. 30 1959–1960). Stortinget rakk ikke å behandle saken det året eller det neste. I desember 1961 ble saken fremmet på nytt (Ot. prp. nr. 18, 1961–62) da det i mellomtiden hadde vært valg og lovforslag ikke kan »hvile« over et valg.

[22]) Dette problem har visst ikke funnet noen løsning gjennom praksis. Under forberedelsen til den danske ombudsmannsordningen ble det uttalt at ombudsmannen ikke skulle ha adgang til interne arbeidsdokumenter. Justitsministeriet hevder at lovens formulering (§ 7) ikke må forstås slik. Det gis heller ikke i dansk lovgivning forøvrig rettshjemmel for å kreve interne arbeidsdokumenter utlevert (Ugeskrift for Retsvæsen 1955 s. 954).

Justisministeriets syn deles ikke av den danske ombudsmann, professor dr. Stephan Hurwitz. Men Justisministeriet lar ikke interne arbeidsdokumenter følge med saker som går til ombudsmannen.

disse følger med de øvrige saksdokumenter. Men i Sverige er det samtidig tradisjon for muntlige overlegninger og konsultasjoner i større grad enn i dansk og norsk forvaltning.

Justisdepartementet var redd for at hvis ombudsmannen fikk adgang til interne arbeidsdokumenter, ville det være fare for

»... at en i stedet for de skriftlige P.M. og notater som nå brukes, i atskillig utstrekning vil få muntlig rådføring og »private« notater. I sin tur vil dette også kunne gå ut over åpenheten i forholdet mellom de overordnete og underordnete tjenestemenn«. (Prp. nr. 30, s. 19).

VURDERING

Enhver ombudsmannsinstitusjon rommer paradokser. Her er to for den dansk-norske ordnings vedkommende: Samtidig som man drøfter hva som kan gjøres for å trygge folks rettsstilling overfor forvaltningen, understrekes forvaltningens dyktighet og domstolenes uavhengighet, kompetanse og årvåkenhet. Og mens ombudsmannen som institusjon på den ene side kritiseres fordi den rommer for få og for svake reaksjonsmuligheter, kritiseres den fra den annen kant fordi den kan komme til å påvirke domstols- og forvaltningsadferd. Man kan med det samme føye til et tredje paradoks: Den som ordningen er etablert for å tjene – »den menige mann« – er den som har vist minst interesse for saken.

I Norge var det ledende jurister som arbeidet mest energisk for en ombudsmannsordning, og de fleste forvaltningsorganene gikk inn for en slik kontroll. I Danmark var det en klarere uttalt skepsis innenfor statsadministrasjonen overfor en ombudsmannskontroll. I dag er denne skepsis trolig forsvunnet, og forklaringen er naturligvis at praksis viser at kontrollordningene ikke har avdekket grove forsømmelser eller annen alvolig svikt i forvaltningen.

»... hvis nogen ved ombudsmandsinstitutionens indførelse ventede, at dens virksomhed ville afsløre utbredte misbrug i administrationen, er deres forventninger absolut blevet gjort til skamme«[23]).

hevder en dansk iakktager. Det samme gjelder ialfall ikke i mindre grad i Norge. Når forvaltningen kommer i søkelyset fra tid til annen, skjer det fortsatt først og fremst i forbindelse med den løpende domstolsvirksomheten, ikke via ombudsmannen.

Ut fra praksis kan man slå fast: *Ombudsmannskontrollen er i praksis på forvaltningens side.* Ombudsmannen er en hjelp og en avlastning for forvaltningen.

For det første er dette en nødvendig følge av ombudsmannens mandat

[23]) Byretsdommer Inger Margrete Pedersen *NAT* 1962 s. 268.

og kompetanse. Hans primære oppgave er rett og slett å kontrollere at ting går rett og riktig for seg. For det annet er dette et resultat av institusjonens karakter av rådgivnings- og rettledningskontor. Klagere får ofte en orientering og rettledning som de i de fleste tilfeller også ville få hos forvaltningen – om de kom frem til rette vedkommende og om de ga seg tid til å vente. Særtilfeller tar som regel mer tid i et administrativt apparat – ved at ombudsmannen har overtatt rådgivningsfunksjonen kan også særtilfellene behandles raskt. Dessuten veileder og rettleder ombudsmannen ikke bare »utad«, men også »innad« i forvaltningen. For det tredje er ombudsmannsvervet et tillitsverv. Tillit bygges langsomt opp og kan brytes hurtig ned. I det daglige arbeid er ikke det formelle tillitsforhold til nasjonalforsamlingen det viktigste, men tilliten i administrasjonen. For å verne om den tillit han nyter nettopp her vil en dansk/norsk ombudsmann være meget varsom med å nærme seg yttergrensene for sin kompetanse.

Når forholdene er så idylliske (i det ytre sett), henger ikke det sammen med at det nettopp er folk fra rettsplejen og forvaltningen som har formet den danske og den norske ombudsmannsordningen? De har hatt god anledning til å sløve hans sverd og binde hans hender før de slapp ham løs!

Man kan svare at det i så fall ikke forelå noen som helst grunn for forvaltning og rettspleie til å foreslå en ombudsmannsordning i det hele tatt. Ut fra et rent interesseprinsipp burde initiativet komme fra publikum. Men dette er ikke det sentrale. Det sentrale er at det nettopp er domstolenes og forvaltningens befestede ry og anseelse som er *forutsetningen* for at en ombudsmannsordning kan bli vellykket og nyttig.

Ombudsmannen skal *ikke* være en motpart som arbeider ut fra det premiss at forvaltningen av ukyndighet eller ond vilje gjør urett eller begår urimeligheter. Ombudsmannen skal være et supplement til forvaltningens egen kontroll av saksbehandling og forvaltningsakter.

Her møter man et tankekors hos mange iakktagere: På den ene side representerer ordninger med forvaltningsdomstoler ialfall prosessmessige fordeler ved at dommerpersonalet blir spesialister i sitt lands forvaltningsrett. Til dette kan komme praktiske fordeler, som hurtigere saksbehandling. Forvaltningsdomstolene er altså »skreddersydd« for formålet, og det kan umulig være noe behov for en ombudsmannskontroll. På den annen side betyr ordningen med ordinær domstolskontroll med forvaltningsavgjørelser at borgerne vet at de har et uavhengig domstolsvesen å gå til med sine klager. Altså trenger man heller ikke i slike samfunn noen ombudsmannskontroll.

Kombinasjonen av et dyktig og ukorrupt forvaltningsapparat, et uavhengig og respektert rettsvesen og en ombudsmannsinstitusjon kan være vanskelig å forstå for en iakktager som står fremmed for det juridiske og politiske miljø de nordiske ombudsmannsinstitusjonene arbeider innenfor.

Hvis man oppfatter ombudsmannskontrollen som et symptom på en generell svikt i forvaltningen eller hos domsmakten, treffer man langt fra blinken. Godtar man at domstolene og forvaltningen i det store og hele gjør et utmerket arbeide, er det naturlig for fremmede iakttagere å stemple ombudsmannen som nærmest verdiløs[24]). Og hva skal altså land med egne forvaltningsdomstoler med en ombudsmann? Til tross for at Sverige ligger der som et konkret eksempel på en slik kombinasjon, avvises likevel kombinasjonens verdi fra tid til annen på et prinsipielt grunnlag[25]).

Disse problemstillingene – og de konklusjoner de synes å lede til – springer neppe ut av ulike syn på verdien av individets behov for rettssikkerhetsgarantier og verdien av en dyktig forvaltning. Bak slike tankebaner finner man som regel andre rettspleietradisjoner og andre politiske miljøer enn i de nordiske land. Betydningen av et slikt miljø er kanskje umulig å påvise og måle. Men det er likevel etter min mening umulig å forklare de nordiske lands ombudsmannsordninger tilfredsstillende uten å peke på nettopp disse forhold.

Ser man bort fra diskusjonene om hvordan ombudsmannens kompetanse »bør« være og ser på hvordan tingene *er*, finner man at *ombudsmannens personlige autoritet og forvaltningsorganenes tillit til ham er langt mer vesentlig enn intensiteten i hans kompetanse og arten av hans reaksjonsmidler.*

At man særlig ivrig diskuterte kompetansespørsmålene og reaksjonsmidlene da ordningene ble etablert, kan skyldes at det var personer knyttet til rettspleie og forvaltning som arbeidet med saken. De kan også ha trodd at disse prinsipielt viktige ting også ville få reelle virkninger i større grad enn erfaringen viser er tilfellet. Endelig hadde det vel en virkning for den norske ombudsmannsordningen at ikke bare en ledende jurist (Johs. Andenæs), men også den danske ombudsmann (også en ledende jurist) grep inn i diskusjonen om prøvelseretten.

---

[24]) Dette er et hovedpunkt i dommr H. H. Kirchheiners anmeldelse i *Statsv. t.* 1963 s. 539–541 av boken *De Parlementaire Ombudsman in Zweden, Denemarken en Noorwegen.* Kirchheiner hevder at bokens forfatter (dr. juris. J. G. Steenbeek) ikke tar i betraktning a) domstolenes anseelse og respekt i de nordiske land og b) den vekt som i Nordens rettspleie legges på de enkelte mennesker og de enkelte avgjørelser. Dermed blir hele fremstillingen av ombudsmannsordningene skjev, hevder anmelderen.

[25]) Et godt eksempel: Artikkelen *How Administrative Courts Meet the Need.* Av Mme Nicole Questiaux i *The Ombudsman,* s. 217. Samme sted imøtegår I. M. Pedersen de innvendinger som i denne artiklen reises. (s. 231). Også for en amerikansk iakttager – fortrolig med domstolene som en aktiv statsmakt – vil ombudsmannskontrollen i de nordiske land virke merkelig tam. JO Alfred Bexelius forteller: »Some time ago an American journalist who was preparing to write an article about the Ombudsman repeatedly asked whether the holders of the post had ever done anything really remarkable. He was not greatly impressed by some of the cases mentioned to him«. *The Ombudsman* s. 36.

Ser man på praksis er den danske og den norske ombudsmannskontroll til og med mer lik hverandre enn de er på papiret. De er meget nær identiske.

I forbindelse med det syn at den dansk-norske ombudsmannsvariant vil ha liten betydning fordi kompetansen er begrenset og reaksjonsmidlene for få og for svake, kan det være interessant å sammenligne med den britiske ordningen. PCAs arbeidsområde er meget begrenset, idet følgende deler av forvaltningen uttrykkelig er holdt utenfor: Forsvaret, politiet, helsetjenesten, de nasjonaliserte industrier, avtaler mellom staten og private firmaer, avskjedigelser, forfremmelser og pensjonsspørsmål som gjelder statsfunksjonærer, avgjørelser som forvaltningsorgan tar på grunnlag av spesielle fullmakter og de ordinære domstoler.

Videre er hans kompetanse begrenset ved bestemmelsen om at PCA bare kan ta opp klager som fremsendes ham via et medlem av Parlamentet (MP). Det betyr at en MP selv kan ta et initiativ (undersøke klagen, kontakte departement og minister). Det betyr også at hvis vedkommende MP er tilfreds med sine egne undersøkelser *kommer klagen ikke lenger selv om klageren ikke er fornøyd.* Hvis en MP ikke er fornøyd, kan han a) fortsette sine undersøkelser i samme spor, b) reise saken som spørsmål i Underhuset (Parliamentary Question) eller c) forsøge å få Underhuset til å debattere saken (Adjournment debate).

Mens MP-ene samlet regner med at de mottar mellom 250.000 og 300.000 klagehenvendelser i året, later praksis hittil (fra 1. april 1967) til at bare omkring 2.000 klager kommer videre til PCA, og av disse avvises omkring halvparten fordi de faller utenfor PCAs jurisdiksjon. De første syv måneder PCA var i virksomhet mottok han 816 klager (fra 379 MP-er), og 405 ble avvist. Ytterligere 86 saker ble avvist etter visse forundersøkelser. Av 125 saker som ble undersøkt ble det påvist administrative feil og forsømmelser (»maladministration«) i ti tilfeller[26]).

Hvis praksis i årene fremover viser at PCA virker som en rettssikkerhetsgaranti for britiske borgere, turde de nordiske ombudsmannsordninger være hevet over enhver diskusjon på *det* punkt.

Også i Norge ble det hevdet at en ombudsmann som ikke fikk fullmakter som rakk lenger enn domstolene ville være henimot verdiløs. Poenget er imidlertid at den norske – som den danske – ordning ikke har vært ment som noen forlengelse av domstolskontrollen. Ombudsmannskontrollen er – som forklart – av et annet innhold. Dette kommer blant annet til uttrykk ved ombudsmennenes adgang til å ta opp saker og forhold som er til behandling i forvaltningen, hvor det altså ikke foreligger noen avgjørelse

[26]) First report from PCA, November 8, 1967. En gjennomgåelse av PCA finnes i Parliamentary Affairs Vol. XXI no 1, Winter 1967/68: *Commons, Complaints and The Ombudsman.*

(hva forøvrig domstolene ikke kan). Dessuten skal St.O. og Fo.O. legge vekt på *generelle* forhold. For den danske ombudsmann vitner praksis klart om at dette skjer[27]). Det samme gjelder i Norge[28]).

Da den danske og den norske ombudsmannsordning ble etablert, ble det understreket at selve *personvalget* vil være meget viktig. Teorien bak dette syn er kort sagt at hva selve vervet savner i fullmakter, skal delvis kompenseres gjennom den personlige og faglige autoritet hos ombudsmannen.

De formelle regler sier lite. I Danmark og Norge må han være jurist av utdannelse – i Norge også ha en karriere bak seg forsåvidt som han må fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer. Fo.O. må ikke ha verv i offentlige eller private virksomheter, foretagender eller institusjoner uten folketingets tillatelse. I Sverige er de formelle krav løsere – MO og JO skal være »för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare«. Til gjengjeld er det den svenske formulering som kommer nærmest til de personlige krav som stilles til ombudsmannen, og som det hele tiden har vært klart at den vil lykkes eller mislykkes på. Oppgaven krever ikke bare en person, men en person*lighet*. Mer eller mindre klart så man da ordningene ble etablert, at hva som savnes i kompetanse og reaksjonsmidler må kompenseres i autoritet og tillit.

Tillitsbegrepets funksjon innad i forvaltningen er nevnt. Tillitsfunksjonen »utad« – mot klagerne, mot samfunnet – er like vigtig. For den som føler seg uriktig eller urettferdig behandlet av et forvaltningsorgan, kan en samtale eller korrespondance med ombudsmannen rent psykisk bety mer enn det er mulig å måle. Skulle man virkelig måle ombudsmannskontrollens betydning, burde det skje nettopp her.

De aller fleste henvendelser til ombudsmannen fører til en kontakt, en avklaring for den som henvender seg[29]). Bak tallene for de mange henvendelser som ikke fører til saker, ligger ofte misforståelser og saklig sett bagatellmessige forhold. For den som får forholdet forklart av ombudsmannen eller »bagatellen« rettet er det uvesentlig om det er blitt en »sak« av hans henvendelse.

---

[27]) Dette kan man konstatere ved å studere hvilken som helst av Fo.O.s rapporter til folketinget, hvor det redegjøres ganske utførlig for en rekke saker. Også hvor poenget med fremtidig praksis ikke pekes på direkte, vil en reaksjon fra ombudsmannens side utvilsomt bli »husket«.

[28]) »antallet av klager fra innsatte i fengselsvesenets sentrale anstalter var også i 1966 meget høyt ... Som nevnt i fjorårsmeldingen følges forholdet nøye«. Melding for året 1966 – Stortingets ombudsmann for forvaltningen s. 6.

[29]) For eksempel: »Af de 1370 sager ble 170 optaget til nærmere undersøgelser, mens 1200 blev afvist. En væsentlig del av de afviste sager gav dog anledning til undersøgelser, gennemsyn af akter og mundtlige drøftelser med klagerne og vedkommende myndigheder, før afgørelse om sagens afvisning blev truffet«. Folketingets ombudsmanns beretning for året 1964 s. 8.

Altså: *Ombudsmannen kan ikke bedømmes først og fremst etter oppgavene over behandlede klager, men etter de samlede henvendelser.* For det annet: *For klageren kan det dessuten ikke skilles mellom viktige og uviktig saker.* De fleste klagere vil synes at deres klage er viktig. Dermed blir også resultatet av henvendelsen viktig i det enkelte tilfelle[30]).

Når det gjelder å gjøre ombudsmannens virksomhet mer alment kjent skiller den svenske JO og den finske JO(F)-ordningen seg ut fra den dansk-norske ordning. Med visse unntak har svenske og finske borgere adgang til offentlige dokumenter i saker som forvaltningsmyndighetene arbeider med eller har hatt befatning med. Delvis er dette prinsipp i seg selv et viktig supplement til JO, MO og JO(F) ordningene. Forvaltningskomiteen i Norge la vekt på å få realisert prinsippet i en eller annen form også i Norge – et forslag som møtte langt større motstand i forvaltningen enn ombudsmannsordningen. Men dessuten fører dette prinsipp til at også selve JOs virksomhet kommer jevnere og oftere til almenhetes kunnskap enn tilfellet er for hans danske og norske kollega. De dokumenter JO arbeider med, er tilgjengelige for offentligheten, og det er et prinsipp som i høy grad praktiseres: *Hver dag* får JOs kontor besøk av ialfall en telegrambyrå-journalist som ser på de fremlagte akter (som omfatter inn- og utgående korrespondanse). Pressemannen skriver om sakene for sitt byrå når han finner det nyhetsmessig berettiget. I den nyhetsmessige vurdering ligger også lokale og distriksmessige hensyn. På denne måte når JOs virksomhet ut til provinspressen som dermed i det minste blir oppmerksom på sakene. Offentlighetsprinsippet har etter finske erfaringer ikke skadet eller hemmet hverken JO(F), JK(F) eller forvaltningen selv.

I tillegg avgir naturligvis JO og MO sine rapporter til Riksdagen hvert år.

I Danmark og Norge blir folk flest oppmerksomme på ombudsmannens virksomhet en gang om året – i forbindelse med den årlige rapport. Denne inneholder enkelte statistiske opplysninger om sakenes art, antall og behandling og enkelte konklusjoner i saker som resymeres. Dokumenter og akter i forbindelse med de enkelte saker offentliggjøres normalt ikke. Fo.O. og St.O. må her balansere mellom instruksens regler om diskresjon og ombudsmannens egen takt på den ene side og rapportplikten på den annen: Han må finne en form som tilfredsstiller nasjonalforsamlingen uten å røpe for meget.

[30]) »Henvendelse om personlig samtale afvises prinsipielt ikke. Det har hidtil været mulig at overkomme at tale med alle dem, der har ønsket det. Der kan siges, at megen tid går med samtaler om »håbløse« sager, men det er ikke ensbetydende med at tiden spildes. Ofte drejer det sig om nervøse, oprevne mennesker, som aldrig har haft lejlighed til at fremstille deres sag personligt over for en statsinstitution. Og jeg tror, at en personlig samtale eller måske flere samtaler i en del tilfælde kan virke beroligende, både til fordel for klageren selv og for samfundet«. Professor Stephan Hurwitz *NAT* 1956 s. 110.

Det har vært innvendt mot den svenske ordning at publisitet om et forhold før JO eller MO har avsluttet sin behandling, kan føre til hva man kan kalle »forhånds«- og »pressedom«. Men reglene på dette punkt eller praksis er ikke blitt endret.

Også når det gjelder adgangen til og bruken av *inspeksjoner* er det klar forskjell mellom den svenske JO/MO-ordning og den finske JO(F) på den ene side og den dansk-norske ordning på den annen. JO, MO og JO(F) foretar hvert år omfattende inspeksjonsreiser, og de kan alle komme uanmeldt. JO(F) inspiserer *som regel* uanmeldt. St.O. og Fo.O. inspiserer unntaksvis – den danske ombudsmann *kan* inspisere uanmeldt, den norske *ikke*. Den norske ombudsmannens rett til inspeksjon gjelder også bare i forbindelse med behandlingen av en konkret sak eller et forhold. Det ble sagt klart ifra da regjeringen fremmet saken

»at Ombudsmannen ikke skal reise rundt og foreta stikkprøver eller annen tilfeldig kontroll med forvaltningsmyndigheten«. (Prp. nr. 30, s. 17).

Den norske forvaltning har altså sikret seg mot overraskende besøk. Man vil alltid få tid til å rydde opp og dekke bordet. Karakteristisk nok var dette også den begrunnelse man benyttet da regjeringen (justisdepartementet) avviste tanken på en fast stedfortrederordning: St.O. skal være på sitt kontor og trenger altså ikke en stedfortreder. I Sverige resonnerte man stikk motsatt: På grunn av alle inspeksjonsreisene er en stedfortreder påkrevet.

Fo.O. benytter seg hvert år av sin adgang til å inspisere uanmeldt (kfr. årsmeldingene til folketinget). Hva som er unngått St.O.s oppmerksomhet fordi han ikke kan inspisere uanmeldt, vil man naturligvis ikke få vite.

Inspeksjonsretten i vid forstand omfatter i de nordiske land adgangen til protokoller og dokumenter. I Norge og Danmark er det trukket en grense forsåvidt som det tales om »I sit vervs medfør« og »nødvendige for utførelsen av hans verv«. I Sverige er der ingen slike krav til legitimering av ombudsmennenes interesse for aktstykkene. Det er også karakteristisk at for MOs vedkommende har bare omkring 80 av omkring 700 behandlede saker i året de siste ti år hatt sitt utspring i innsendte klager. De øvrige er resultatet av rutinemessig og annen gjennomgang av protokoller og rapporter som enkelte instanser (sykehus, fengsler) er pliktige til å sende inn[31]). Også JO(F) hevder at de fleste saker som tas opp, har sitt utspring i inspeksjonsreiser og gjennomgang av protokoller og rapporter[32]). Også

[31]) Tallene er hentet fra *The Ombudsman,* artikkelen The Ombudsman for Military Affairs. By Hugo Henkow, s. 53. En gjennomgang av de forskjellige former for MOs inspeksjon av protokoller og akter finnes samme sted, s. 54–55.

[32]) *The Ombudsman.* The Chancellor of Justice and The Ombudsman. By Paavo Kastari s. 67.

JO-instruksen (revidert pr. 29/12-1967) avspeiler den vekt man legger på inspeksjonene. I §2 (om JOs oppgaver) heter det:

»Ombudsmans tillsyn bedrives genom inspektioner och genom sådana undersökningar och beslut som kan anses påkallade med anledning av klagomål, inspektionsiakttagelser eller andra förhållanden«.

Selve inspeksjonens betydning i svensk oppfatning er historisk betinget. På 1800-tallet var det særlig domstolspraksis, politiets virksomhet og fengselsvesenet som var i søkelyset, og her kunne sikre opplysninger som regel best innhentes ved selvsyn. Denne bakgrunn for inspeksjonsreisenes verdi er borte, men JO, MO og JO(F) legger stadig stor vekt på adgangen til inspeksjon i forskjellige former. Ifølge den svenske JO kan JO-kontrollen med forvaltning og domstoler i dag bare økes gjennom utvidet inspeksjon, og behovet er etter hans mening hevet over enhver tvil[33]).

De nordiske lands dommere konsentrerer seg om den positive rett, altså de foreliggende lover og den korrekte anvendelse av dem. Lovenes retning og bakgrunn er det mindre interesse for. I Storbritannia og i det hele i de engelsk-talende land finner man større interesse for denne side av lovanvendelsen og domstolspraksis.

Men folk flest i de nordiske land kjenner ikke distinksjonen mellom positiv rett og andre former for rettsoppfatning, de oppfatter ofte lover og domsavsigelser som uttrykk for *rettferdighetsnormer*[34]). Også forvaltningsvedtak og virkningene av dem blir på samme måte satt inn i en rettferdighets-sammenheng. I enkelte tilfeller vil teknisk sett lovlige og korrekte avgjørelser føles som urettferdige.

Her har ombudsmannsinstitusjonen en funksjon. Ombudsmannen kan i mange tilfeller være bindeleddet mellom den positive rett og dens forvaltningsmessige parallell på den ene side, og dem som forvaltningsaktene rettes mot, på den annen.

*Forkortelser som er benyttet i fremstillingen eller i notene:*

Fo.O. = Folketingets ombudsmand.
St.O. = Stortingets ombudsmann for forvaltningen.
JO = Justitieombudsmannen (Sverige).
MO = Militieombudsmannen (Sverige).
JO(F) = (Riksdagen) Justitieombudsmann (Finland).
O.f.F. = Ombudsmannen for Forsvaret (Norge).
PCA = Parliamentary Commissioner for The Administration (Storbritannia).

33) *The Ombudsman.* The Ombudsman for Civil Affairs. By Alfred Bexelius s. 43.

34) »Dt er noe enhver sakfører kjenner til, at den alminnelige klient fremdeles tror på »rettferdigheten« som noe mer enn tekniske lover og på domstolene som organer for slik rettferdighet, det siste i en av domstolene ofte ufortjent grad«. H.r. adv. Johan B. Hjort: *Loven og dens omfang.* Tidsskriftet Farmand (Oslo) 3. mars 1962.

Forvaltningskomiteen = Komiteen til å utrede spørgsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning (Forvaltningskomiteen) oppnevnt 5. oktober 1951.

Innst. = Innstillingen fra Forvaltningskomiteen avgitt 13. mars 1958.

Prp. nr. 30 = Odelstingsproposisjon (Ot.prp) nr. 30 1959–1960 Om lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Statsv. T. = Statsvetenskaplig Tidskrift.

Lov og Rett = Lov og Rett, Norsk juridisk tidsskrift (Oslo).

NAT = Nordisk Administrativt Tidsskrift, udgivet af Det Nordiske Administrative Forbund.

The Ombudsman = The Ombudsman – Citizen's Defender. Edited by Donald C. Rowat. London, Toronto, Stockholm 1965.