

# **Dokument 4**

(2012–2013)

**Melding for året 2012**

fra

**Sivilombudsmannen**

Avgitt til Stortinget i mars 2013



## **Til Stortinget**

I samsvar med lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12, jf. Stortingets instruks for ombudsmannen 19. februar 1980 § 12, gir jeg med dette Stortinget melding om virksomheten i 2012.

Kapittel I inneholder en orientering om arbeidet og saksbehandlingen ved institusjonen. Her gjøres det også rede for administrative forhold. Det refereres videre saker der ombudsmannen har gjort forvaltningen oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter og forvaltningspraksis. Kapittel II tar for seg statistiske opplysninger om saksfordelingen og saksbehandlingen. I kapittel III gis en oversikt over ombudsmannens interne virksomhet i 2012. Her omtales også markeringen av sivilombudsmannslovens 50-årsjubileum. I kapittel IV belyses saker og temaer av alminnelig interesse, deriblant forvaltningens oppfølging av ombudsmannens uttalelser og saksbehandlingstid i forvaltningen. Her gis også en omtale av ombudsmannens erfaringer knyttet til spesielt utfordrende klagere. I kapittel V gis en oversikt over saker av alminnelig interesse fra meldingsåret, jf. instruksen § 12 annet ledd. Uttalelsene gjengis bare med ingress da de er lett tilgjengelig i fulltekst både på ombudsmannens nettsider, Lovdata og Rettsdata.

Som vedlegg til meldingen følger opplysninger om personalet, kontorets organisering og saksområdene fordelt på avdelingene. Det gis også en oversikt over foredrag, møter, besøk og reiser som fant sted i meldingsåret samt institusjonens økonomi. Til sist er Grunnloven § 75 bokstav 1, sivilombudsmannsloven og ombudsmannsinstruksen lagt ved.

Oslo, mars 2013

*Arne Fliflet*



# Innhold

<b>I. Om ombudsmannens arbeid i 2012 .....</b>	<b>11</b>
1. Ombudsmannens arbeidsoppgaver .....	11
2. Klager i 2012 – behandlingen av klager og utfallet av klagebehandlingen .....	12
3. Saker som er tatt opp av eget tiltak .....	14
4. Saker der ombudsmannen har gjort forvaltningen oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller praksis .....	14
5. Høringsuttalelser .....	18
6. Arbeid med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål .....	21
7. Møter, besøk og foredrag .....	26
<b>II. Statistikk.....</b>	<b>28</b>
1. Innledning .....	28
2. Tilfanget av saker i meldingsåret .....	29
3. Sakenes utfall .....	30
4. Fordeling av behandlede saker etter forvaltningsorgan og saksområder .....	32
<b>III. Om ombudsmannens interne virksomhet i 2012.....</b>	<b>39</b>
1. Tiden det tar å behandle sakene hos ombudsmannen .....	39
2. Sivilombudsmannen 50 år. Markering av jubileet .....	39
3. Fremtidig utvikling av organisasjonen.....	40
4. Ombudsmannen og språk.....	40
5. Ombudsmannens kommunikasjonsarbeid.....	41
6. Organisasjon, personale og økonomi .....	42
7. Likestilling og arbeid mot diskriminering .....	42
<b>IV. Særskilte temaer .....</b>	<b>44</b>
1. Innledning .....	44
2. Forvaltningens oppfølging av ombudsmannens uttalelser.....	44
3. Ombudsmannens kontroll med Nav i 2012.....	46
4. Saksbehandlingstid i forvaltningen .....	47
5. Utfordrende klagere .....	48
<b>V. Oversikt over saker av alminnelig interesse i året 2012.....</b>	<b>53</b>
<b>Alminnelig forvaltningsrett .....</b>	<b>53</b>
Sakshandsamingstida i klagesak om uførestønad.....	53
Soningsoverføring til domfeltes hjemland – saksbehandling og forholdet til menneskerettighetene .....	53
Tildeling av 40 % driftstilskudd til privatpraktiserende fysioterapeut – habilitet, opplysning av saken, kvalifikasjonsvurdering m.v. ....	54
Krav om dekning av rettsaksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 første ledd .....	54
Ervervstillatelse for grovkalibret revolver – avslag etter forbud gitt i rundskrivs form.....	54
Namsfogdens saksbehandlingstid i sak om endring av gjeldsordning .....	54
Tildeling av driftstilskudd til fysioterapeut i privat praksis – opplysning av saken, kvalifikasjonsvurdering, utenforliggende hensyn m.v.....	55
Sak om stengsler i strandsonen – krav til rettslig begrunnelse .....	55

Delvis utelukkelse fra fellesskapet og overføring av en domfelt til varetektsavdeling – krav til skriftlighet og underretning .....	55
Rettslig klageinteresse i konsesjonssak .....	55
Sak om eiendomsskattetaksering av fritidseiendom i Råde kommune.....	56
Annulering av universitetseksamen – spørsmålet om klageadgang .....	56
Sak om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 – nødvendighetskriteriet.....	56
Barnebidrag – manglende kontradiksjon ved skjønnsfastsetting av inntekt.....	56
Fylkesmannens informasjonsplikt ved behandling av klage etter plan- og bygningsloven .....	56
Reduksjon av oppmålingsgebyr – selvkostprinsippet.....	57
Justis- og beredskapsdepartementets saksbehandling i sak om soningsoverføring til Norge – tidsbruk og saksoppfølging overfor utenlandske myndigheter .....	57
Sak om klageadgang på vedtak om sakskostnader – Nemnda for pionerdykkere.....	57
Dekning av kostnader etter forvaltningsloven § 36 til advokats reisetid i forbindelse med nemndmøte.....	57
Kriminalomsorgens behandling av søknad om prøveløslatelse – utredningsplikt .....	58
Behandlingen av sak om tilbakeføring til avdeling med høyt sikkerhetsnivå – nedtegning av opplysninger og krav til begrunnelse.....	58
Spørsmål om avgjørelse om internatplass ved skole er enkeltvedtak.....	58
Sak om ny 420 kV kraftledning gjennom Bremanger kommune – krav til klageinstansens begrunnelse .....	58
Et brev fra en tollregion ble ansett for å være et enkeltvedtak da det fastslo at to produkter var avgiftspliktige etter sjokolade- og sukkervareavgiften .....	58
Forvaltningens egen omgjøring av ugyldige vedtak.....	59
Sak om saksbehandlingstiden ved Nav Klageinstans Oslo og Akershus – forberedende behandling av anke til Trygderetten over vedtak om reduksjon av uføretrygd.....	59
Pålegg om retting av ulovlig forhold – kommunen omgjorde eget vedtak under forberedende klagesaksbehandling og fylkesmannens senere vedtak ble nytt førsteinstansvedtak som det var klagerett på.....	59
<b>Advokater .....</b>	<b>59</b>
Advokatsalær i sak etter universitets- og høyskoleloven.....	59
<b>Barn.....</b>	<b>59</b>
Innvilgelse av barnetillegg som grunnlag for endring tilbake i tid.....	59
Fastsetting av barnebidrag når foreldrene er under utdanning .....	60
Fastsetting av bidrag når bidragspliktige har flyttet til et lavkostland.....	60
Samværsfradag ved barnebidrag.....	60
<b>Erstatning .....</b>	<b>60</b>
Sak om oppreisningsordningen for tidligere barnevernsbarn .....	60
Sak om dekning av sakskostnader på erstatningsrettslig grunnlag.....	61
<b>Familie og person .....</b>	<b>61</b>
Oppnevning av tilsynsperson under samvær med barn .....	61
<b>Fiske og fangst.....</b>	<b>61</b>
Overtredelsesgebyr etter akvakulturloven .....	61
Gebyr for overtredelse av laksetildelingsforskriften .....	61

<b>Helse</b> .....	<b>62</b>
Innskrenkninger i en pasients rett til forbindelse med omverdenen .....	62
Tildeling av driftstilskudd til fysioterapeut i privat praksis – betydningen av gjenværende fysioterapeuts uttalelse.....	62
<b>Kommunikasjon</b> .....	<b>62</b>
Pålegg fra Posten Norge AS om plassering av postkasser i samlestativ .....	62
<b>Kriminalomsorg</b> .....	<b>62</b>
Rutiner for kontroll av postsendinger i fengsel .....	62
Langvarig utelukkelse av en innsatt fra fellesskapet i Trondheim fengsel – begrunnelse og rapportering.....	62
Hensynet til barnets beste ved avgjørelse om straffegjennomføring med elektronisk kontroll ...	63
Ombudsmannens besøk til Ila fengsel og forvaringsanstalt i desember 2010 – varetektsfengsling av forvaringsdømte, psykisk sykdom og isolasjon.....	63
<b>Landbruk, skogbruk og reindrift</b> .....	<b>63</b>
Merking av rein – vilkåret «offentlige interesser» i reindriftsloven § 75 første punktum .....	63
<b>Næring, bevilninger, tillatelser, løyver</b> .....	<b>64</b>
Tilbakekall av kjøreseddel.....	64
<b>Offentlighet og innsyn</b> .....	<b>64</b>
Sak om innsyn i arbeidsmiljøundersøkelse.....	64
Saksbehandlingstiden ved krav om innsyn i søkerlister ved et sykehus .....	64
Klage over innsynsavslag – underinstansens plikt til å videresende klage til klageinstansen.....	64
Sak om innsyn i helseopplysninger – klageinstansens adgang til å få oversendt dokumenter fra underinstansen .....	65
Innsyn i dokument som gjeld Noregs statskalender .....	65
Offentlighet i byrådet i Oslo under kommunal parlamentarisme .....	65
Offentlighet i byrådet i Bergen under kommunal parlamentarisme .....	65
<b>Plan og bygg</b> .....	<b>66</b>
Dispensasjon fra reguleringsplan.....	66
Kommuneplan for Frogn 2005 – 2017 fornyet planvedtak .....	66
Hjemmelsgrunnlaget for pålegg om retting av dørbredder.....	66
Avvisning av søknad under henvisning til privatrettslige forhold.....	66
Dispensasjon etter plan- og bygningsloven 2008 § 19-2 fra avstandskravet i plan- og bygningsloven 1985 § 70 nr. 2 .....	67
Avvisning av etterhåndssøknad om tiltak på fremmed grunn – privatrettslige forhold .....	67
Prejudisiell vurdering av reguleringsplan ved klagebehandling av rammetillatelsefor oppføring av sjøboder .....	67
Overgangsbestemmelsene for plansaker i ny plan- og bygningslov .....	68
Reguleringsplan for Lillehammer sentrum – spørsmål om fylkeskommunens innsigelsesadgang var avskåret.....	68
Krav til begrunnelse for vedtak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2.....	68
Dispensasjonssøknad etter ikrafttredelse av plan- og bygningsloven 2008 .....	68
Klage over reguleringsplanvedtak – Leitet i Fusa kommune .....	69

Fylkesmannens innvilgelse av dispensasjon uten dispensasjonssøknad og uten kommunal behandling.....	69
Reguleringsplan for Lian og Kystadmarka – spørsmål om reguleringsplanen var motivert av saklige hensyn, og om usaklig forskjellsbehandling, forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjonen og manglende begrunnelse .....	69
<b>Sosiale tjenester.....</b>	<b>69</b>
Klageadgangen i sak om TT-kort .....	69
<b>Skatt, ligning, toll, avgift og eiendomsskatt.....</b>	<b>70</b>
Krav til bevisets styrke ved ileggelse av 50 % tilleggsavgift .....	70
Tillegg til innførselsmerverdiavgift .....	70
Sak om eiendomsskattetaksering av fraflyttet landbrukseiendom.....	70
1. Skattemessig bosted i 2008 – spørsmål om anvendelse av overgangsbestemmelsen til fireårsregelen 2. Spørsmål om avvisning av anmodning om endring av ligning for 2003 var klart urimelig .....	70
Sak om særfradrag for store sykdomsutgifter på grunn av kronisk utmattelsessyndrom (CFS/ME).....	71
Skatteavtalen med Brasil – spørsmål om frist for å ta opp en sak med kompetent myndighet ....	71
Sak om dekning av sakskostnader etter ligningsloven § 9-11 .....	71
Beviskrav ved ileggelse av 40 % tilleggsmerverdiavgift og skjønnsmessig fastsettelse av grunnlaget for innførselsmerverdiavgift med utgangspunkt i salgssum i Norge.....	71
<b>Skole .....</b>	<b>72</b>
Skoleskyss og skolefritidsordning .....	72
<b>Tilsettingsaker, offentlig tilsettingsforhold og driftsavtaler.....</b>	<b>72</b>
Tjenestepåtaler ved anførte brudd på taushets- og tjenesteplikter .....	72
Tjenstlig tilrettevisning for brudd på arbeidstidsbestemmelser .....	72
Skriftlig advarsel i arbeidsforhold – spørsmål om utsendelse av e-post ga hjemmel til å ilegge en skriftlig advarsel.....	73
Støttekontakt – arbeidstaker eller oppdragstaker? .....	73
Midlertidig omdisponering av tjenestemann .....	73
Saksbehandlingen ved valget av rektor når to skoler skal slås sammen.....	73
Skriftlig irettesettelse – gjengjeldelse for varsling av kritikkverdige forhold .....	73
Tilsetting av to interne lærere – saksbehandling .....	73
Tilsetting av kirkeverge – krav til sakens opplysning og kvalifikasjonsvurdering .....	74
<b>Trygd og pensjon .....</b>	<b>74</b>
Sak om hvilken betydning krav om uførepensjon og klage over avslag på krav om uførepensjon kan ha for retten til arbeidsavklaringspenger .....	74
Navs behandling av saker om utsatt fedrekvote – foreldrepenger.....	74
<b>Utlendingssaker.....</b>	<b>74</b>
Praktiseringen av løsningskravet ved søknad om norsk statsborgerskap .....	74
Statsborgerskap for somalisk barn – kravet om klarlagt identitet for barnet ved usikkerhet om farens identitet.....	75



<b>Vedlegg 1 Ombudsmannens kontor – personaloversikt.....</b>	<b>76</b>
<b>Vedlegg 2 Likestillingsoversikt .....</b>	<b>77</b>
<b>Vedlegg 3 Oversikt over avdelingsinndeling og saksområdene.....</b>	<b>78</b>
<b>Vedlegg 4 Sivilombudsmannens foredrag, møter, besøk og reiser i 2012 .....</b>	<b>79</b>
<b>Vedlegg 5 Budsjett og regnskap for 2012 .....</b>	<b>83</b>
<b>Vedlegg 6 Kongeriget Norges Grundlov § 75 bokstav 1 .....</b>	<b>84</b>
<b>Vedlegg 7 Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven).</b>	<b>85</b>
<b>Vedlegg 8 Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen.....</b>	<b>87</b>



## I. Om ombudsmannens arbeid i 2012

### 1. Ombudsmannens arbeidsoppgaver

Ombudsmannen undersøker og uttaler på rettslig grunnlag sin mening om offentlige myndigheter har handlet feil eller begått urett mot borgerne. Det aller meste av offentlig virksomhet og av den offentlige forvaltningen kan kontrolleres av ombudsmannen. Kontrollen omfatter også om myndighetene har respektert og sikret menneskerettighetene, og om saksbehandlingen har vært i samsvar med god forvaltningsskikk.

Undersøkelsene blir først og fremst satt i verk etter klager fra enkeltpersoner, organisasjoner eller andre juridiske personer. Ombudsmannen kan også sette i verk undersøkelser av eget tiltak, dvs. uten at noen har kommet med en klage, se punkt 3 nedenfor om slike saker i 2012. Ombudsmannen kan si sin mening i sakene som er undersøkt, men kan ikke gjøre vedtak som er rettslig bindende. Myndighetene pleier å rette seg etter det ombudsmannen har uttalt.

Det er ikke bare avgjørelser i forvaltningen som ombudsmannen kan undersøke og overprøve, men også myndighetenes handlemåte, unnlå-

telser de har gjort seg skyldige i, og andre forhold knyttet til forvaltningens virksomhet. Når forvaltningen ikke svarer på skriftlige henvendelser eller når saksbehandlingen trekker ut i tid, kan borgerne henvende seg til ombudsmannen. En klage til ombudsmannen gir en mulighet til å få saken sin undersøkt av en nøytral og uavhengig instans. Undersøkelsene hos ombudsmannen kan være et nyttig og praktisk alternativ til å måtte gå til domstolene. Det er også viktig at den enkelte kan klage til ombudsmannen på egen hånd, uten å bruke sakkyndig hjelp, f.eks. advokat.

Ved utgangen av 2012 arbeidet det 37 jurister og et administrativt støtteapparat på 12 personer ved mitt kontor. Kontoret er inndelt i fem avdelinger med ansvar for hver sine fagområder. Inndelingen i fagavdelinger gir en kontinuerlig oversikt over saksporteføljen og gode forutsetninger for å prioritere og effektivisere saksavviklingen.

Klager til ombudsmannen kan sendes skriftlig eller ved bruk av et elektronisk klageskjema på ombudsmannens nettside på Internett.



*Sivilombudsmann Arne Fliflet*

Figur 1.1 Oversikt over avdelingsinndelingen og saksområdene



## 2. Klager i 2012 – behandlingen av klager og utfallet av klagebehandlingen

I 2012 kom det inn 3011 klager. Det er en økning på 16 klager sammenlignet med 2011 og 52 klager sammenlignet med 2010.

Av de innkomne klagene ble 1489 avvist på formelt grunnlag. Dette gjelder bl.a. klager rettet mot organer, institusjoner og andre selvstendige rettssubjekter som ikke er en del av den offentlige forvaltningen og som derfor faller utenfor ombudsmannsordningen. Også dersom en anke eller klagemulighet i forvaltningen ikke er benyttet, eller klagen for øvrig ikke tidligere er tatt opp med forvaltningen, blir en klage vanligvis avvist. Årsaken er at ombudsmannens kontroll som hovedregel skal være etterfølgende. Dvs. at forvaltningen først selv må få anledning til å behandle og avgjøre det spørsmålet klagen gjelder. Klager vil også som hovedregel bli avvist dersom de innkommer etter tidsfristen for å klage til ombudsmannen. De må være fremsatt senest innen ett år etter at tjenestehandlingen eller forholdet det klages over, ble utført eller opphørte.

Av de sakene som ble tatt opp til nærmere undersøkelser i 2012, ble 1320 avsluttet etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene som forvaltningen hadde sendt inn, men uten at saken ellers ble lagt frem for eller tatt opp med forvaltningen. I 862 av disse sakene viste det seg, etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene, at sakene klart ikke ga tilstrekkelig grunn til nærmere behandling. I de andre 458 sakene var en telefon til forvaltningen nok til å ord-

ne opp. Disse sakene gjaldt i hovedsak lang behandlingstid eller manglende svar fra forvaltningen. Av de innkomne klagene endte 182 med en eller annen form for kritikk eller oppfordring til forvaltningen. Dette er en økning fra 2011, da det var 163 saker som ble avsluttet med kritikk eller oppfordring til forvaltningen

Det følger av sivilombudsmannsloven § 10 første ledd at ombudsmannen kan «uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde». Ombudsmannen kan påpeke at det er gjort feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen, og gi uttrykk for at en avgjørelse må regnes som ugyldig eller klart urimelig eller klart i strid med god forvaltningspraksis. Dessuten kan ombudsmannen gi uttrykk for at det bør ytes erstatning dersom forvaltningen har gjort feil som tilsier det. Mer praktisk er det imidlertid at ombudsmannen kan påpeke at det knytter seg tvil til forhold av betydning ved avgjørelser som det er klaget på. Slik tvil kan gjelde både faktiske og rettslige forhold.

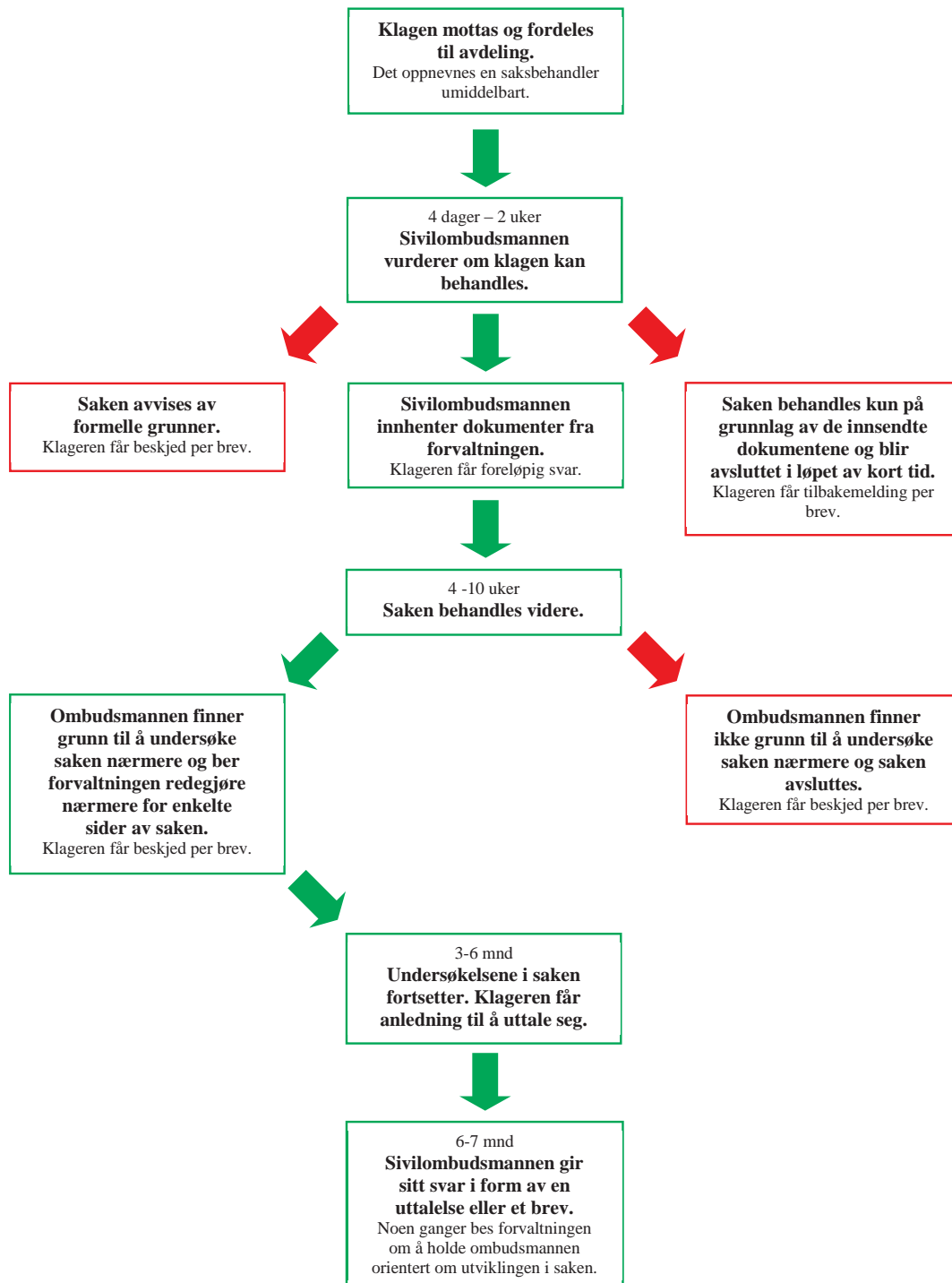
Når jeg mener at det er handlet feil eller gjort urett, ber jeg normalt forvaltningen om å vurdere eller behandle den aktuelle saken på nytt. Erfaring viser at forvaltningen følger slike oppfordringer. Vanligvis legger forvaltningen også til grunn de oppfatningene jeg gir uttrykk for. Hovedinntrykket er at forvaltningen retter seg lojalt etter det ombudsmannen ber om. Når forvaltningen ikke gjør det, kan ombudsmannen råde borgeren til å reise sak for domstolene. Borgeren vil da ha krav på fri sakførsel, jf. rettshjelploven § 16 første ledd nr. 3. I meldingsåret var det én

sak som ga meg grunnlag for å tilrå søksmål. Se kapittel IV for en nærmere omtale av tilfeller der forvaltningen ikke følger ombudsmannens uttalelse. I kapittel IV er det også gitt en omtale av saker og temaer av alminnelig interesse med utgangspunkt i bl.a. mitt arbeid i 2012. En oversikt med sammendrag av alle uttalelsene som er publisert på Internett er tatt inn i kapittel V. De en-

kelte uttalelsene kan leses i fulltekst på [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no). Uttalelsene kan også leses på rettskildetjenester som [www.lovdata.no](http://www.lovdata.no) og [www.rettsdata.no](http://www.rettsdata.no).

I meldingsåret har det ikke vært saker som jeg har funnet nødvendig å orientere Stortinget om i en særskilt melding slik jeg har anledning til etter sivilombudsmannsloven § 12 annet ledd.

**Figur 2.1** Oversikt over saksgangen og veiledende saksbehandlingstid hos ombudsmannen



### 3. Saker som er tatt opp av eget tiltak

I tillegg til å behandle klager fra borgerne, kan ombudsmannen ta opp saker på eget initiativ (kalt eget tiltak-sak («ET-sak»)). Alle saker som tas opp på denne måten uten grunnlag i en klage, regnes som en ET-sak. Bakgrunnen for at saker tas opp av eget tiltak, er vanligvis at jeg i forbindelse med behandlingen av en klagesak har fått kjennskap til forhold i forvaltningen som det kan være grunn til å ta opp særskilt. Dersom det kommer inn flere klager som gjelder samme type forhold, kan det også være mer praktisk å ta saken opp med forvaltningen på generelt grunnlag fremfor å forfølge de konkrete enkeltsakene. Det kan også være at opplysninger fra publikum, eller forhold som omtales i media, gir grunn til å ta opp en sak på eget initiativ uten at noen har fremmet en konkret klage. Besøk regnes som saker tatt opp av eget tiltak.

I meldingsåret 2012 er det tatt opp 35 nye ET-saker. Av disse var 17 saker besøk hos ulike forvaltningsorganer. Totalt ble det avsluttet 25 ET-saker i 2012. Tre av sakene er publisert på Internett som saker av alminnelig interesse og et sammendrag av disse er inntatt i årsmeldingens kapittel V. Her nøyer jeg meg med å gjengi saksnummer og tittel på disse sakene:

Sak 2012/1362	Navs behandling av saker om utsatt fedrekvote
Sak 2012/941	Hvilken betydning krav om uførepensjon og klage over avslag på krav om uførepensjon kan ha for retten til arbeidsavklaringspenger
Sak 2010/2930	Besøk til Ila fengsel og forsvaringsanstalt i desember 2010 – varetektsfengsling av forvaringsdømte, psykisk sykdom og isolasjon

### 4. Saker der ombudsmannen har gjort forvaltningen oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller praksis

I arbeidet med klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak finner jeg fra tid til annen mangler ved lover, forskrifter eller administrativ praksis. Det fremgår av sivilombudsmannsloven § 11 at jeg kan gi vedkommende departement underretning dersom jeg blir oppmerksom på slike mangler. Meningen er at departementet som følge av min

henvendelse kan igangsette arbeidet med å gjøre nødvendige endringer i lov eller forskrift, eller endre sin praksis. De tilfellene jeg har gjort forvaltningen oppmerksom på slike mangler, skal nevnes i årsmeldingen, jf. ombudsmannsinstruksen § 12 annet ledd.

Lover og forskrifter kan ha mangler ved at en eller flere bestemmelser er i motstrid med rettsregler på et høyere trinn i regelhierarkiet. Lovene må ikke komme i konflikt med Grunnloven, som har forrang. Dessuten fremgår det av menneskerettsloven § 3 at de konvensjoner som er innlemmet der, ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Forskriftsbestemmelser må dessuten ikke komme i konflikt med de lovene som Stortinget har vedtatt. En annen mangel kan være at bestemmelser av samme rang ikke er i tilstrekkelig harmoni med hverandre. Uklare bestemmelser – f.eks. språklig, regelteknisk eller innholdsmessig – kan også føre til at jeg melder fra til forvaltningen. Det vanligste er likevel at jeg kommer over tilfeller der administrativ praksis og rundskriv synes å være i strid med gjeldende rettsregler, eller at regelverket praktiseres ulikt i forskjellige deler av forvaltningen.

Adgangen til å melde fra om mangler ved lover, forskrifter og praksis er et eksempel på at ombudsmannen i noen grad også foretar systemkontroll av forvaltningen. Med systemkontroll mener jeg kontroll for å avdekke generelle trekk ved forvaltningen som bryter med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og som medfører at forvaltningen gjentatte ganger svikter, eller kan komme til å svikte, i sin omgang med borgerne. Ut over å melde fra til forvaltningen om mangler, utøves denne kontrollen gjennom en kombinasjon av adgangen til å ta opp saker av eget tiltak, foreta generelle undersøkelser og melde fra til Stortinget om hvilke problemer som ofte går igjen i forvaltningen.

I løpet av 2012 har jeg i 24 saker bedt forvaltningen vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis. Av disse er 20 saker publisert på nettsiden [www.sivilombudsmannen.no/uttalelser](http://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser). Under følger en oversikt over de sakene i 2012 der jeg påpekte mangler ved lover, forskrifter eller praksis.

Noen saker gjelder personlige forhold m.v., hvor hensynet til klageren har gjort det påkrevd å unnta navn som lokaliserer forvaltningsorga-

net, f.eks. hvilken kommune eller fylkesmann saken gjaldt. Som det også fremgår av gjennomgangen, fikk enkelte av sakene nytt saksnummer i 2011<sup>1</sup>. De fleste sakene i dette punktet er også omtalt i kapittel V.

**Ombudsmannens besøk til Ila fengsel og forvaringsanstalt i desember 2010 – varetektfengsling av forvaringsdømte, psykisk sykdom og isolasjon**

Sak 2010/2930

Det var uenighet mellom kriminalomsorgen og påtalemyndigheten om det var rettslig adgang til fortsatt å gi permisjon til en forvaringsdømt som var varetektfengslet i påvente av rettskraftig dom i sak om forlengelse av forvaringen. Ombudsmannen mente at adgangen til å gi permisjon burde tydeliggjøres. Det er dessuten bekymringsfullt at det kan være vanskelig å få overført alvorlig psykisk syke innsatte i fengsler til psykiatriske døgninstitusjoner.

**Ervervstillatelse for grovkalibret revolver – avslag etter forbud gitt i rundskrivsform**

Sak 2011/486 (tidl. 2010/803)

Våpenloven er utformet slik at det er noe uklart om loven bygger på et tillatelsessystem eller ret-tighetssystem. Dette bør klargjøres.

Politidirektoratet forbød erverv av visse typer skytevåpen med kraftige kalibre i form av en instruks (rundskriv 2008/003). Et generelt forbud måtte imidlertid ha vært vedtatt av Justis- og politidepartementet. Direktoratet gikk ut over sine fullmakter.

**Praktisering av løsningskravet ved søknad om norsk statsborgerskap**

Sak 2011/490 (tidl. 2009/1535)

Utlendingsmyndighetene ga unntaksbestemmelsen i statsborgerloven 2005 § 10 første ledd et mer avgrenset anvendelsesområde i saker om løsning fra tidligere statsborgerskap enn det som følger av en naturlig tolkning av lovens ordlyd. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ble bedt om å vurdere hva som burde gjø-

res for å etablere større samsvar mellom ordlyden i regelverket og praksis.

**Langvarig utelukkelse av en innsatt fra fellesskapet i Trondheim fengsel – begrunnelse og rapportering**

Sak 2011/510 (tidl. 2010/2000)

Straffegjennomføringsloven § 37 fjerde ledd syntes ikke å være tilstrekkelig klar på hvilke rapporteringsforpliktelser som påhviler de ulike instanser i kriminalomsorgen på ulike tidspunkt under en langvarig utelukkelse. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning ble gjort oppmerksom på at det kunne synes å være behov for en noe tydeligere regulering av rapporteringsforpliktelse-ne, og hvordan samarbeidet mellom lokalt og regionalt nivå skal foregå.

**Vedtak fra bystyret om skjenketider – bruk av forskrifts form**

Sak 2011/775

Fylkesmannen la til grunn at et vedtak fra bystyret om skjenketider, som var inntatt i kommunens alkoholpolitiske retningslinjer, verken var å anse som et enkeltvedtak eller en forskrift. Ombudsmannen kom til at utformingen av retningslinjene og måten innvilgelse av skjenkebevilling hadde vært praktisert i kommunen, tilsa at bystyrevedtaket innebar en generell regulering av skjenketiden i kommunen. Ombudsmannen viste til at det i forarbeidene til alkoholloven var forutsatt at innskrenkning eller utvidelse i skjenketiden som gjelder generelt for kommunen, måtte fastsettes som forskrift. Ettersom vedtaket ikke var gjort i forskrifts form, ba ombudsmannen fylkesmannen vurdere gyldigheten av vedtaket.

**Annulering av eksamen ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet – spørsmålet om klageadgang**

Sak 2012/1824

Universitetets klagenemnd avgjorde som førstestans at en skriftlig eksamen skulle annulleres p.g.a. formelle feil ved eksamensavviklingen for samtlige 290 kandidater, og at studentene heller ikke kunne påklage annulleringen. Ombudsmannen viste til at det i forarbeidene til forvaltningsloven ble forutsatt at unntak fra hovedregelen om klagerett bør gjøres i den enkelte lov, her universitetsloven. I mangel av et slikt lovfestet unntak ba ombudsmannen om at kandidatene fikk anledning til å påklage annulleringen.

<sup>1</sup> I forbindelse med at ombudsmannen gikk over til fullelektronisk saksbehandling i 2011, fikk enkelte eldre saker som fortsatt var til behandling nytt saksnummer. For disse sakene er både gammelt og nytt saksnummer oppgitt.

### **Klageadgang i sak om TT-kort**

Sak 2012/1871

I sak om tildeling av TT-kort fant ombudsmannen at det var mangler ved kommunens praksis med ikke å tillate klage over avgjørelser om tildeling av type TT-kort. Ombudsmannen fant også at det heftet en mangel ved endringsadgangen i TT-forskriften, da bestemmelsene ikke i tilstrekkelig grad beskyttet mot vilkårlige reduksjoner av den enkelte brukers tilbud.

### **Hensynet til barnets beste ved avgjørelse om straffegjennomføring med elektronisk kontroll**

Sak 2011/2120

Ombudsmannen kom til at en naturlig tolkning av straffegjennomføringsforskriften § 7-3 fjerde ledd siste punktum ikke åpnet for nødvendig skjønnsutøvelse ved avgjørelse av søknad om straffegjennomføring for enkelte kategorier av domfelte. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning ble bedt om å vurdere å fjerne bestemmelsen slik at forskriften ble i samsvar med krav i straffegjennomføringsloven § 3 annet ledd og FNs barnekonvensjon art. 3, jf. menneskerettsloven.

### **Samværsfradrag ved barnebidrag**

Sak 2011/3586

I sak om samværsfradrag la forvaltningen til grunn bidragspliktiges opplysninger om redusert samvær i relasjon til ett spørsmål, men ikke i forhold til et annet. Ombudsmannen ba departementet vurdere forskriftsbestemmelsen som fastsatte bunden bevisvurdering, bl.a. fordi ordningen ikke ble funnet forenlig med prinsippet om fri bevisbedømmelse.

### **Kravet til bevisets styrke ved ileggelse av 50 % tilleggsavgift**

Sak 2011/871

Skattekontoret hadde begrunnet tilleggsavgift med høy sats (50 %) med at det var «klar sannsynlighetsovervekt» for at den avgiftspliktige hadde opptrådt forsettlig da han krevde tilbakebetalt et beløp han ikke hadde rett til. På bakgrunn av de nye reglene i ligningsloven om ileggelse av skjerpet tilleggsavgift, alminnelige bevisregler samt uskyldspresumsjonen i EMK art. 6 nr. 2 kom ombudsmannen til at det er det straffeprosessuelle beviskravet «bevist ut over enhver rimelig tvil» som må gjelde når avgiftsmyndighetene legger til grunn et så vidt belastende

faktum som i dette tilfellet (forsett). Etter uttalelsen har avgiftsmyndighetene endret praksis for saker med tilleggsavgift over 30 %.

### **Tillegg til innførselsmerverdiavgift**

Sak 2011/1145

Toll- og avgiftsdirektoratet hadde ilagt 5 % tillegg til innførselsmerverdiavgift for ikke rettidig fortolling. På bakgrunn av utviklingen i rettspraksis og forvaltningspraksis kom ombudsmannen til at 5 % tillegg til innførselsmerverdiavgift var straff, og at beviskravet da måtte være klar sannsynlighetsovervekt. Toll- og avgiftsdirektoratets praksis var derfor antagelig i strid med menneskerettsloven, jf. EMK art. 6.

### **Statsborgerskap for somalisk barn – kravet om klarlagt identitet for barnet ved usikkerhet om farens identitet**

Sak 2011/1182

Utlendingsmyndighetene har hittil nektet norsk statsborgerskap for barn av en forelder med usikker identitet (avledet identitetstvil). Bakgrunnen har vært et ønske om å vite hvem søkerne er og å hindre etablering av doble identiteter m.v. For barn fra Somalia fremstår det imidlertid som svært usikkert om norsk statsborgerskap vil kunne misbrukes på denne måten. Regelverket er nå endret.

### **Dekning av kostnader etter forvaltningsloven § 36 til advokaters reisetid i forbindelse med nemndmøte**

Sak 2011/1894

Utlendingsnemnda dekket ikke advokaters reisetid i forbindelse med nemndmøter etter forvaltningsloven § 36 hvis reisen foregikk utenfor «normal arbeidstid». Praksisen ble endret etter kritiske spørsmål fra ombudsmannen, men endringen ble ikke gitt tilbakevirkende kraft. Ombudsmannen uttalte at det ikke var dekning i lovbestemmelsen for å la tidspunkt for reisen være avgjørende. Det er partenes reelle kostnader som skal dekkes.

### **Skoleskyss og skolefritidsordning**

Sak 2011/2536

Ombudsmannen mente at retten til gratis skoleskyss etter opplæringslova § 7-1 må forstås slik at full plass i skolefritidsordningen (SFO) i utgangspunktet ikke kan frata eleven rett på skyss til og fra skolen de dagene SFO-tilbudet ikke be-



nytt. Videre mente ombudsmannen at fylkesmannen ikke kunne stille vilkår om at skolebussen måtte benyttes på faste ukedager.

**Beviskrav ved ileggelse av 40 %  
tilleggsmerverdiavgift og skjønnsmessig  
fastsettelse av grunnlaget for  
innførselsmerverdiavgift med utgangspunkt i  
salgssum i Norge**

Sak 2011/2766

I saken ble beviskravene for ileggelse av 40 % tilleggsavgift til innførselsmerverdiavgiften tatt opp med Toll- og avgiftsdirektoratet. Under sakens behandling hos ombudsmannen endret toll- og avgiftsmyndighetene sine retningslinjer i samsvar med ombudsmannens uttalelse 24. januar 2012 i sak 2011/871, slik at det straffeprosessuelle beviskravet også skal komme til anvendelse ved ileggelse av administrative sanksjoner på toll- og avgiftsområdet når tilleggsatsen overstiger 30 %.

**Særfradrag for store sykdomsutgifter pga.  
kronisk utmattelsessyndrom (CFS/ME)**

Sak 2011/3293

I april 2012 ga ombudsmannen uttalelse i fire saker der Helsedirektoratet hadde gitt endelig avslag på krav om særfradrag for store sykdomsutgifter pådratt ved behandling av kronisk utmattelsessyndrom (CFS/ME) utenfor norsk offentlig helsevesen. Helsedirektoratet erkjente at det offentlige helsetilbudet til personer som hadde fått diagnosen ME var begrenset. Av Stortingets referat fra en interpellasjon der i november 2011 gikk det også frem at det da var bred politisk enighet om at det offentlige helsetilbudet til ME-pasienter i perioden fra 2007 t.o.m. 2011 hadde vært langt fra tilfredsstillende. Ombudsmannen mente at Helsedirektoratet hadde forstått regelverket for snevert med hensyn til de konkrete krav som i det enkelte tilfelle må stilles til det offentlige helsetilbudet for at det skal kunne oppfylle vilkåret om å være et «tilsvarende tilbud» som utelukker at skattyter kan få særfradrag for utgifter til privat behandling. Ombudsmannen har ikke avsluttet sin oppfølging av disse sakene overfor Helsedirektoratet.

**Rutiner for kontroll av postsendinger i fengsel**

Sak 2011/3541

Ringerike fengsels rutiner for kontroll av innsattes sending av post syntes ikke å være fullt ut i samsvar med straffegjennomføringsloven § 30 sjette ledd og retningslinjer gitt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Det ble også minnet om innsattes rett til å klage til ombudsmannen i lukket brev, jf. sivilombudsmannsloven § 6 annet ledd.

**Spørsmål om avgjørelse om internatplass ved  
skole er enkeltvedtak**

Sak 2012/460

Avslag på søknad om såkalt forsterket plass på et internat tilhørende en videregående skole, ble av fylkeskommunen ikke ansett som et enkeltvedtak, slik at det ikke forelå klagerett. Klage på avslaget ble derfor avvist, også av fylkeskommunens klagenemnd. Ombudsmannen kom til at avslaget om forsterket plass ved internatet var et enkeltvedtak.

**Saksbehandlingen ved Nav Internasjonalt –  
sviktende rutiner for å følge opp klage på avslag  
på krav om sykepenger**

Sak 2012/861

Nærmere to år etter at klagen ble sendt, etter mange purringer og etter flere henvendelser herfra, sto alle henvendelsene til Nav Internasjonalt ubesvart.

Nav Internasjonalt erkjente og beklaget rutinesvikt i saken, og lovet å ferdigbehandle klagen innen en uke. Rutinene for registrering og oppfølging av klagesakene som hørte hjemme i seksjon for familieytelser og sykepenger skulle nå gjennomgås og skjerpes.

**Hvilken betydning krav om uførepensjon og klage  
over avslag på krav om uførepensjon kan ha for  
retten til arbeidsavklaringspenger**

Sak 2012/941

Ombudsmannen mente det var grunn til tvil om det fremgikk tilstrekkelig tydelig av Navs rundskriv at Nav måtte foreta selvstendige vurderinger av om søkere av uførepensjon kunne ha krav på arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven § 11-13 første ledd. Arbeids- og velferdsdirektoratet tok deretter sikte på å foreta presiseringer i rundskrivet til folketrygdloven §§ 11-13

og 12-6, i grensesnitrutiner og opplæringsmaterie-  
liell.

**Saksbehandlingstiden ved Nav Klageinstans Oslo  
og Akershus – forberedende behandling av anke  
til Trygderetten over vedtak om reduksjon av  
uføregrad**

Sak 2012/2065

Ombudsmannen aksepterte at forberedelsen av en ankesak for Trygderetten generelt kan ta lenger tid enn det tar å fatte klagevedtak i samme sak, og da særlig i uoversiktlige og komplekse saker. En saksbehandlingstid på cirka ti måneder fra anken ble mottatt til oversendelsesbrevet til Trygderetten var ferdigstilt, fremsto likevel som for lang. Nav Klageinstans Oslo og Akershus erkjente at saksbehandlingen ved forberedelsen av den aktuelle anken til Trygderetten ikke hadde vært i tråd med Navs saksbehandlingsregler og rutiner.

## 5. Høringsuttalelser

Ombudsmannen har i 2012 fått inn 114 høringsbrev fra forvaltningen med forslag til nytt eller endret regelverk. Utgangspunktet for ombudsmannens undersøkelser er gjeldende lovgivning, og det faller utenfor mandatet å overprøve de vurderingene lovgiver har gjort. Med unntak av saker som direkte angår ombudsmannsinstitusjonen eller forhold som tidligere har vært behandlet her, har derfor ombudsmannen av prinsipielle grunner vært tilbakeholden med å avgi høringsuttalelser til lovforslag. Jeg ga i 2012 syv høringsuttalelser, hvorav én angår ombudsmannsinstitusjonen direkte.

Fra og med 2013 vil jeg fortløpende publisere eventuelle høringsuttalelser på nettsiden [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no). Hensikten er å gjøre høringsuttalelsene lettere tilgjengelige. Samtidig vil ordningen medføre at behovet for en særskilt omtale i årsmeldingen blir mindre.

### Valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon

En interdepartemental arbeidsgruppe har vurdert konsekvensene knyttet til eventuell norsk ratifikasjon av valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Arbeidsgruppen har avgitt en rapport hvor det anbefales at Sivilombudsmannen utpekes som Nasjonal forebyggende mekanisme (NFM) ved en eventuell ratifikasjon<sup>1</sup>.

I min høringsuttalelse til rapporten ga jeg uttrykk for at jeg er positiv til at ombudsmannen tildeles oppgaven som NFM. Ombudsmannens nåværende besøksvirksomhet har imidlertid for begrenset omfang sett hen til kravene i OPCAT, og har også et noe annet siktemål enn det som tillegges en NFM. Det foretas i dag mellom fire og seks besøk i året til det man kan kalle lukkede institusjoner – i første rekke fengsler, politiarrester, psykiatriske institusjoner og internat for utlendinger fengslet i medhold av utlendingsloven. I høringsuttalelsen ga jeg derfor uttrykk for at arbeidsområdet måtte utvides dersom ombudsmannen skal oppfylle kravene i OPCAT. I tillegg påpekte jeg at besøkshyppigheten må økes vesentlig.

Saksbehandlerne og kontorsjefene hos ombudsmannen har tradisjonelt sett vært jurister. Det ble påpekt at NFM-besøkene imidlertid bør utføres av tverrfaglige team, noe som bl.a. innebærer behov for nyrekruttering til mitt kontor.

Jeg signaliserte også at jeg er innstilt på å etablere et rådgivende utvalg med representanter fra sivilt samfunn som kan bidra med kompetanse, informasjon, råd og innspill til arbeidet som NFM, dersom ombudsmannen tildeles NFM-oppgaven.

I høringsuttalelsen ble det også pekt på at det vil medføre behov for økte økonomiske rammer hvis Sivilombudsmannen utpekes som NFM.

### Forslag om særlige regler for gjennomføring av psykisk helsevern i regionale sikkerhetsavdelinger, herunder i enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå

Høringsuttalelsen gjaldt et forslag om særlige regler for gjennomføring av psykisk helsevern i regionale sikkerhetsavdelinger. Dette er avdelinger som utreder og behandler pasienter med alvorlig psykisk sykdom eller mistanke om slik sykdom, og hvor det er aktuell risiko for alvorlig atferd overfor andre. Det er tre regionale sikkerhetsavdelinger i Norge i dag. Helse- og omsorgsdepartementets forslag til nytt kapittel 4A i psykisk helsevernloven innebar større adgang til å gjennomføre ulike sikkerhetstiltak i slike avdelinger. Det ble også foreslått å etablere en enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå og særlige regler om sikkerhetstiltak innenfor en av de regionale sikkerhetsavdelingene.

<sup>1</sup> Denne er senere fulgt opp i Prop. 56 S (2012-2013).

Høringsfristen var satt til tre uker, og det var dermed gjort unntak fra de alminnelige høringsfristene i utredningsinstruksen pkt. 5.2. I høringsuttalelsen pekte jeg på at forslaget inneholdt regler av inngripende karakter overfor pasienter som er underlagt tvungent psykisk helsevern og at det av hensyn til pasientenes rettssikkerhet var viktig at både innhold og utforming av reglene ble vurdert nøye, bl.a. på bakgrunn av innspill fra høringsinstansene. Jeg bemerket at en så kort høringsfrist i en sak om et så vidt omfattende lovforslag fremstod som uheldig. Videre redegjorde jeg for erfaringer fra en ombudsmannssak som bl.a. gjaldt uhjemlede sikkerhetstiltak ved St. Olavs hospital, avdeling Brøset, og den regionale sikkerhetsavdelingen der. Jeg ga uttrykk for at de foreslåtte lovendringene antakelig ville gi hjemmel for en del, men ikke alle, av de rutineene som hadde vært praktisert ved Brøset. I høringsuttalelsen forutsatte jeg at de tiltakene som det ble foreslått å etablere lovhjemmel for ville være tilstrekkelige til å dekke de regionale sikkerhetsavdelingenes behov, slik at det for fremtiden ikke lenger ville være fare for at det skulle oppstå en ulovlig praksis med uhjemlede sikkerhetstiltak.

Spørsmål knyttet til kommunikasjon mellom ombudsmannen og pasienter underlagt tvungent psykisk helsevern og ombudsmannens uhindrede adgang til forvaltningens lokaler ble også tatt opp i høringsuttalelsen. Det ble pekt på at ombudsmannens kontrollfunksjon overfor institusjoner hvor personer er frihetsberøvet er av stor rettssikkerhetsmessig betydning. Jeg fant grunn til å understreke betydningen av at pasientenes rett til ukontrollert kommunikasjon med ombudsmannen og ombudsmannens uhindrede adgang til de aktuelle avdelingene/enhetene fremgår tydelig av regelverket. Det ble gitt uttrykk for at lovforslaget på enkelte punkter så ut til å etablere ordninger for ombudsmannens kontroll av virksomhetene som vanskelig kunne aksepteres.

Jeg pekte også på at det i høringsbrevet var få inngående drøftelser av Norges forpliktelser etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Det ble forutsatt at departementet i den kommende proposisjonen ville redegjøre nærmere for vurderingen av lovforslaget sett i lys av Norges forpliktelser på menneskerettsområdet, og da særlig EMK art. 3, 5 og 8.

Avslutningsvis kom jeg med merknader til en del av de konkrete bestemmelsene i høringsutkastet. Merknadene gjaldt bl.a. reglene om undersøkelse av pasienters person, rom og eiendeler, undersøkelse av besøkende og gjenstander, forbindelse med omverdenen, vedtak om overføring til enhet for særlig høyt sikkerhetsnivå og krav om politiattest for ansatte.

#### **NOU 2011:19 Ny våpenlov «Gjennomgang av gjeldende våpenlovgivning og forslag til ny våpenlov»**

Høringsuttalelsen gjaldt våpenlovutvalgets gjennomgang av gjeldende våpenlovgivning og forslag til ny våpenlov. I lovforslaget § 16 hadde utvalget oppstilt nærmere krav til personlig skikkethet for den som vil erverve, eie og inneha skytevåpen m.v., og foreslått en adgang for politiet til å ilegge en person karantenetid dersom vedkommende ikke ble ansett å oppfylle kravene til personlig skikkethet. Forslaget om karantenetid var bl.a. begrunnet med at dette ville gi personen en viss forutberegnelighet. Det var ikke blitt foreslått noen hjemmel for ileggelse av karantenetid i lovforslaget § 30 om tilbakekall av våpenkort m.v.

I høringsuttalelsen til Justis- og beredskapsdepartementet fant jeg grunn til å fremheve at jeg i flere ombudsmannssaker har sett eksempler på at politiet også etter gjeldende regelverk har kommet med mer eller mindre konkretiserte formuleringer om karantenetid i forbindelse med vedtak om tilbakekall. Jeg poengterte at hensynet til forutberegnelighet for borgerne også er viktig i saker om tilbakekall. På denne bakgrunn stilte jeg spørsmål om det ikke vil være hensiktsmessig med en særskilt hjemmel for ileggelse av karantenetid også i disse tilfellene, slik det var foreslått for søknadstilfellene. I denne forbindelse viste jeg til at politiet i praksis allerede i dag opererer med en karantenetid i mange tilfeller, og at det derfor trolig vil være en fordel at dette bringes inn i ordnede former.

#### **NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling**

Høringsuttalelsen gjaldt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets invitasjon til høring av NOU 2012:5 «Bedre beskyttelse av barns utvikling», som inneholdt en utredning av det biologiske prinsippens anvendelse innen barnevernet. Utvalget kom med en rekke vurderinger og endringsforslag, herunder forslag til saksbehand-

lingsregler ved vurderingen av fosterhjemsplassering hos personer med nær tilknytning til barnet (særlig slektsfosterforeldre). Det ble foreslått at det i lov eller forskrift fastsettes at beslutning om godkjenning eller avslag på godkjenning av fosterhjem hos nær familie eller andre som gjennom omsorg for barnet e.l. har nær tilknytning til barnet, skal begrunnes etter reglene om enkeltvedtak. Utvalget vurderte også om godkjenning av fosterhjem burde kunne påklages, men foreslo ikke en slik generell regel.

I høringsuttalelsen ga jeg støtte til utvalgets vurdering om at hensynet til barnet tilsier at barneverntjenesten foretar en grundig vurdering av godkjenningsspørsmålet, særlig når barnet allerede har en viss tilknytning til den eller de som er aktuelle som fosterhjem. Å skjerpe kravene til begrunnelse ved avgjørelsen av godkjenningsspørsmålet fremsto derfor som riktig. Bl.a. under henvisning til to klagesaker her, som gjaldt avgjørelser om godkjenning av fosterhjem og som også var nevnt i utvalgets redegjørelse, uttrykte jeg at jeg savnet en nærmere vurdering fra utvalget av spørsmålet om avgjørelsen generelt eller i enkelte tilfeller bør betraktes som et enkeltvedtak. Videre oppfattet jeg at utvalget ikke tok stilling til dette spørsmålet og at utvalgets vurdering av saksbehandlingsregler ved fosterhjemsgodkjenning synes å være noe mangelfull ved at vurderingen utelukkende syntes å være knyttet opp til barnets rettigheter. Også hensynet til de potensielle fosterforeldrenes rettssikkerhet burde vært drøftet ved spørsmålet om klageadgang. Dette spørsmålet hadde bl.a. vært sentralt ved min vurdering av de to nevnte sakene, der en gjaldt besteforeldres ønske om å bli fosterforeldre og den andre gjaldt godkjenning av en privat plassering hos en eldre bror. I førstnevnte sak uttalte jeg bl.a. at «[d]et vil forekomme situasjoner der nettopp denne side av omsorgsspørsmålet får en så vidt dominerende behandling at reglene for enkeltvedtak – bl.a. om klage – bør følges. Et praktisk tilfelle er at den plassering som er bestemt i forbindelse med omsorgsovertakelsen, ikke er blitt effektivert eller håndhevet, med den følge at barnet gjennom en viss tid har hatt et opphold hos andre personer enn sine foreldre – f.eks. besteforeldre – og at disse senere ønsker forholdet formalisert i form av en foster-

hjemsgodkjenning. Gode grunner taler da for å følge reglene om enkeltvedtak.»

#### **Forslag til endringer i barnelova – tilsyn under samvær**

Høringsuttalelsen gjaldt forslag til endringer i reglene om tilsyn under samvær i barnelova. Ombudsmannen hadde behandlet en konkret klage som gjaldt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vedtak om oppnevning av tilsynsperson i forbindelse med samvær med barn, etter pålegg fra tingretten, jf. barnelova § 43 tredje ledd, jf. forskrift 7. desember 2006 nr. 1360 om oppnemning av tilsynsperson m.v. Saken viste problemstillinger knyttet til at direktoratet mente at tingrettens oppnevning var i strid med regelverket. Jeg anså det derfor hensiktsmessig å gjøre Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet oppmerksom på dette i forbindelse med høringen. En kopi av ombudsmannens uttalelse i saken ble derfor oversendt departementet.

#### **INFOFLYT-utvalgets rapport**

Høringsuttalelsen gjaldt en rapport fra INFOFLYT-utvalget, nedsatt av Justis- og politidepartementet i 2010. Temaet for utvalget var informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen i saker med alvorlig kriminalitet og høy risiko. Utvalget foreslo et klarere hjemmelsgrunnlag for INFOFLYT og tiltak som skal sikre at informasjonsutvekslingen mellom de to etatene kan fungere effektivt. Forslaget omfattet bl.a. regler for innsattes rett til innsyn. Noe av bakgrunnen for opprettelsen av utvalget var kritiske merknader og spørsmål fra ombudsmannen (sak 2007/2274 m.fl.).

I uttalelsen til departementet påpekte jeg at ombudsmannen ikke var oppført som høringsinstans, og at høringen hadde blitt fanget opp via andre kanaler. Departementet ble på denne bakgrunn bedt om å sørge for at ombudsmannen for fremtiden får høringsbrev på relevante områder.

Videre uttrykte jeg tilfredshet med utvalgets omfattende arbeid for å kartlegge bruken av INFOFLYT og behovet for regelverksendringer, slik at ordningen i fremtiden bedre kan ivareta bl.a. hensynene til tilstrekkelig rettslig forankring, personvern og notoritet rundt registrerte personopplysninger. Rapporten viste at en slik gjennomgang var påkrevet. De fleste spørsmål som tidligere var reist av ombudsmannen, syntes å være vurdert av utvalget.

Jeg ga min tilslutning til forslaget om å undergi INFOFLYT en særskilt rettslig regulering, ved siden av de alminnelige reglene om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen (nytt kapittel 1a i straffegjennomføringsloven). Opplysningene i INFOFLYT kan være spesielt inngripende og sensitive og få store konsekvenser for den domfelte/innsatte, noe som krever en særlig gjennomtenkning av ulike sider ved ordningen. Jeg understreket avslutningsvis betydningen av at kriminalomsorgen foretar en konkret vurdering av søknader om prøveløslatelse, overføring og andre forhold også for innsatte som er registrert i INFOFLYT.

#### **Forslag om endringer i forvaltningsloven – digital kommunikasjon som hovedregel**

Høringsforslaget gjaldt forslag om å endre forvaltningsloven med sikte på å oppnå regjeringens målsetting om at digital kommunikasjon skal være hovedregelen for kontakt mellom forvaltningen og borgerne. Etter forvaltningsloven §§ 16 og 27 må mottakeren uttrykkelig ha godtatt at forhåndsvarsel og underretning om enkeltvedtak gis ved bruk av elektronisk kommunikasjon. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ønsket å erstatte kravet om samtykke til elektronisk kommunikasjon med en ordning der den enkelte i stedet skal ha mulighet til å reservere seg mot elektronisk kommunikasjon fra det offentlige.

I høringsuttalelsen til departementet fant jeg grunn til å fremheve at det for ombudsmannen fremsto som en avgjørende forutsetning for en eventuell lovendring at den enkelte borger måtte gis tilstrekkelig og individuell informasjon om ordningen, herunder hva som anses å erstatte et samtykke til kun å motta informasjon elektronisk fra det offentlige og hvordan man kan reservere seg mot en slik ordning. Jeg fremhevet videre at det burde vurderes å stille sterkere krav til forvaltningens ansvar for at den elektroniske kommunikasjonen faktisk når frem til mottakeren. Ved en eventuell endring måtte det videre påhvile forvaltningen en særlig plikt til å legge til rette for at ikke enkeltpersoner blir dårligere i stand til å ivareta sine interesser enn før omleggingen.

#### **6. Arbeid med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål**

##### **Sivilombudsmannens menneskerettighetsseminar – Nytt besøksorgan for forebygging av tortur ved frihetsberøvelse**

Ombudsmannen skal bidra til at forvaltningen «respekterer og sikrer menneskerettighetene», jf. sivilombudsmannsloven § 3. I tillegg til annet arbeid jeg gjør på dette området, er det viktig å synliggjøre ombudsmannens menneskerettighetsmandat ved å arrangere et årlig menneskerettighetsseminar. Tema for seminaret som fant sted 27. november 2012 på Litteraturhuset i Oslo, var «Nytt besøksorgan for forebygging av tortur ved frihetsberøvelse. Frivillig protokoll til FNs torturkonvensjon (OPCAT)».

Seminaret hadde ca. 130 deltakere fra offentlig forvaltning, frivillige organisasjoner, akademia, advokatstanden, dommerstanden og Stortinget.

Bakgrunnen for seminaret var regjeringens arbeid med sikte på ratifikasjon og gjennomføring av ny frivillig protokoll til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Formålet med protokollen er å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff gjennom regelmessige besøk fra et uavhengig organ til steder for frihetsberøvelse. I april 2012 avga en interdepartemental arbeidsgruppe en rapport hvor det anbefales at Sivilombudsmannen utpekes som slikt besøksorgan, også kalt Nasjonal forebyggende mekanisme (NFM). Min høringsuttalelse til rapporten er nærmere omtalt i punkt 5 ovenfor.

Den 14. desember 2012 vedtok regjeringen å fremme en proposisjon til Stortinget om ratifikasjon av OPCAT, jf. Prop. 56 S (2012-2013). Regjeringen foreslår at Sivilombudsmannen utpekes som NFM.

På seminaret redegjorde representanter fra Utenriksdepartementet og FNs torturkomité for innholdet i OPCAT og formålet med protokollen. Deretter orienterte en representant fra Justis- og beredskapsdepartementet om hva en eventuell ratifikasjon av protokollen vil innebære når det gjelder etableringen av det nye, nasjonale besøksorganet. To av mine medarbeidere redegjorde for eksisterende kontroll- og tilsynsordninger i forvaltningen og ombudsmannens besøk til lukkede institusjoner. Representanter for Folkeetingets Ombudsmand i Danmark og Justitieom-

budsmannen i Sverige delte så sine erfaringer med NFM-arbeidet så langt i sine respektive land.

Seminaret ble avsluttet med en paneldebatt hvor Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, Barneombudet, psykiatriorganisasjonen We Shall Overcome, Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat på Trandum og Juss-Buss var representert. Disse kom med mange gode innspill til det videre arbeidet med å etablere en NFM i Norge.



*Sivilombudsmannens menneskerettighetsseminar 27. november 2012*

#### **Deltakelse i internasjonale nettverk**

Jeg deltar aktivt i flere internasjonale nettverk, herunder det globale ombudsmannsnettverket International Ombudsman Institute (IOI), hvor jeg også satt i styret inntil november 2012.

I januar deltok jeg på styremøte i IOI Europa i Paris. I mai var det også møte i verdensstyret, i Hong Kong. I april var jeg vert for et styremøte i Oslo. I september var det styremøte i Barcelona.

Hvert fjerde år arrangeres det en IOI verdenskonferanse. Den tiende IOI verdenskonferansen fant sted i november 2012 i Wellington i New Zealand. Tema for konferansen var «Speaking Truth to Power. The Ombudsman in the 21st Century». Problemstillinger knyttet til offentlighet og innsyn var tema for flere av sesjonene. Jeg holdt innlegg om «Developments in FOI (Freedom of Information) and Ombudsmanship -

Norway & USA» og deltok i diskusjon av temaet «Complementary or conflicting? Benefits and disadvantages to being both an Ombudsman and an FOI Commissioner» sammen med ombudsmannskolleger fra hele verden. I tillegg var jeg ansvarlig for gjennomføringen av valget av nye styremedlemmer til det europeiske styret i IOI. Alle innleggene som ble holdt under konferansen, er gjort tilgjengelige på arrangørens nettside.



*Nord-Irlands ombudsmann Tom Frawley, den katalanske ombudsmannen Rafael Ribó og ombudsmann i Polen Irena Lipowicz, samt ombudsmann Arne Fli-flet*

Sivilombudsmannen er medlem i EU-ombudsmannsnettverket. En av mine medarbeidere deltok på et seminar i regi av EU-ombudsmannen i Strasbourg i juni.

Nordisk ombudsmannsmøte ble arrangert på Færøyene i mai. Jeg var vert for vestnordisk ombudsmannsmøte i Oslo i september.

#### **Forvaltningens oppfølging av internasjonale pålegg og avgjørelser**

En annen side ved ombudsmannens menneskerettighetsmandat er å bidra til at forvaltningen følger opp dommer mot Norge i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD). Dette vil særlig være aktuelt der EMDs avgjørelser innebærer at norsk regelverk eller forvaltningspraksis må legges om for å hindre at tilsvarende kren-

kelser av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) skal finne sted i fremtiden.

I 2012 har det vært avsagt dom i tre saker mot Norge i EMD. I saken Butt mot Norge slo EMD fast at det vil være en krenkelse av EMK art. 8 dersom søsknene Abbas og Fozia Butt blir sendt ut av Norge. I saken Lindheim m.fl. mot Norge som omhandlet tomtefeste, kom EMD til at myndighetene ikke hadde foretatt en rimelig avveining mellom festernes interesser og grunneiernes eiendomsrett og konkluderte med at EMK første protokoll art. 1 var krenket. I saken Antwi m.fl. mot Norge kom EMD til at det ikke forelå krenkelse av EMK art. 8. Sakene har ikke foranlediget oppfølging fra ombudsmannens side. EMD avviste i 2012 sakene Shala mot Norge, Abdollahpour mot Norge, Ali mot Norge og X mot Norge.

#### **Uttalelser fra ombudsmannen som omhandler internasjonale menneskerettighetsnormer**

I 2012 var menneskerettigheter aktuelt tema i en god del saker, og jeg avga ni uttalelser hvor Norges menneskerettslige forpliktelser særlig er berørt. Disse sakene er også omtalt i kapittel V i denne meldingen. Noen av sakene er dessuten nevnt i punkt 4 ovenfor.

#### *Krav til bevisets styrke ved ileggelse av 50 % tilleggsavgift (24. januar 2012, sak 2011/871)*

Saken omhandlet spørsmålet om hvilket krav til bevisets styrke som gjaldt ved ileggelse av 50 % tilleggsavgift. Skattekontoret hadde ilagt tilleggsavgift med høy sats under henvisning til at det var «klar sannsynlighetsovervekt» for at den avgiftspliktige hadde opptrådt forsettlig da han krevde tilbakebetalt et beløp han ikke hadde rett til.

På bakgrunn av de nye reglene i ligningsloven om ileggelse av skjerpet tilleggsskatt, alminnelige bevisregler samt uskyldspresumsjonen i EMK art. 6 nr. 2 mente jeg at det var det straffeprosessuelle beviskravet «bevist ut over enhver rimelig tvil» som måtte gjelde når avgiftsmyndighetene la et så vidt belastende faktum til grunn som i dette tilfellet. Det ble derfor bedt om at saken ble vurdert på nytt. Skatteetaten har etter dette lagt om sin praksis i samsvar med min anbefaling, jf. også sak 2011/2766 nevnt nedenfor.

#### *Tillegg til innførselsmerverdiavgift (8. februar 2012, sak 2011/1145)*

Toll- og avgiftsdirektoratet hadde ilagt 5 % tillegg til innførselsmerverdiavgift for ikke rettidig fortolling. På bakgrunn av utviklingen i rettspraksis og forvaltningspraksis kom ombudsmannen til at 5 % tillegg til innførselsmerverdiavgift var straff, og at beviskravet da måtte være klar sannsynlighetsovervekt. Toll- og avgiftsdirektoratets praksis var derfor antagelig i strid med menneskerettsloven, jf. EMK art. 6.

#### *Soningsoverføring til domfeltes hjemland – saksbehandling og forholdet til menneskerettighetene (19. mars 2012, sak 2011/516)*

Saken gjaldt et vedtak om å overføre A til videre soning i hjemlandet av en straffedom avsagt i Norge. Overføring ble besluttet selv om A mente at hans liv og helse ville være i fare p.g.a. mulige represalier fra andre innsatte. Han mente også at han ikke ville få forsvarlig oppfølging av sin helsestilstand. Sentrale spørsmål i saken var hvilke konkrete undersøkelser og vurderinger som ble foretatt forut for overføringen, og om de aktuelle vurderingene i tilstrekkelig grad hadde kommet til uttrykk i vedtaket. Videre reiste saken spørsmål om betydningen av Norges forpliktelser etter EMK art. 3.

Ombudsmannen kritiserte Justis- og beredskapsdepartementet for mangelfull saksutredning i forkant av avgjørelsen om soningsoverføring. De avgjørende vurderingene hadde heller ikke kommet tydelig til uttrykk i vedtaket, og det ble konkludert med at avgjørelsen var utilstrekkelig begrunnet. Det ble ikke funnet holdepunkter for at forpliktelsene etter EMK var brutt i overføringssaken, men departementets vedtak måtte likevel anses som ugyldig som følge av saksbehandlingsfeilene som var avdekket.

#### *Fastsetting av bidrag når bidragspliktige har flyttet til et lavkostland (16. mai 2012, sak 2011/3165)*

Bidragspliktige hadde sagt opp sin stilling som lege i Norge, for å etablere seg med samme yrke i et såkalt lavkostland. Bl.a. under henvisning til EØS-avtalens bestemmelse om fri flyt av arbeidskraft, fastsatte Nav Klageinstans bidraget så lavt at bidragsmottakeren mente det var en urimelig forskyvning av forsørgingsplikten.

Ombudsmannen kom til at det var begrunnet tvil på flere punkter i saken – om utgangspunktet

for den skjønnsmessige vurderingen, om betydningen av EØS-avtalen, hensynet til barnets beste etter FNs barnekonvensjon og sakens opplysning. På denne bakgrunn ba ombudsmannen om at saken ble behandlet på nytt.

*Hensynet til barnets beste ved avgjørelse om straffegjennomføring med elektronisk kontroll (7. juni 2012, sak 2011/2120)*

Saken gjaldt avslag på søknad om straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Kriminalomsorgens behandling av saken reiste spørsmål om straffegjennomføringsforskriften § 7-3 var i strid med FNs barnekonvensjon art. 3 fordi forskriften ikke åpnet for skjønn i klagerens tilfelle.

Ombudsmannen kom til at en naturlig tolkning av straffegjennomføringsforskriften § 7-3 fjerde ledd siste punktum ikke åpnet for nødvendig skjønnsutøvelse ved avgjørelse av søknad om straffegjennomføring for enkelte kategorier domfelte. Bestemmelsen måtte etter ombudsmannens syn tolkes mindre restriktivt enn sin ordlyd for å være i samsvar med overordnede krav, slik Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) fremholdt i sitt svarbrev til ombudsmannen. Ombudsmannen uttalte at det var behov for en klargjøring i tråd med KSFs redegjørelse, men at dette mest hensiktsmessig burde gjøres ved endring av forskriften og ikke bare gjennom revisjon av retningslinjer, slik KSF tok initiativ til. Det ble ikke funnet grunnlag for å rette innvendinger mot at klageren ikke fikk innvilget sin søknad om soning med elektronisk kontroll.

*Innskrenkninger i en pasients rett til forbindelse med omverdenen (29. juni 2012, sak 2011/248)*

Saken gjaldt flere vedtak om innskrenkninger i en pasients yringsfrihet og rett til kontakt med omverdenen, jf. psykisk helsevernloven § 4-5. Bakgrunnen var at pasienten, som var underlagt tvungent psykisk helsevern etter et drap, rømte fra institusjonen og at sykehuset oppfattet situasjonen i de påfølgende ukene som uoversiktlig. Innskrenkningene gjaldt kontroll av samtaler med og besøk av moren og broren av sikkerhetsmessige grunner og forbud mot å kontakte media.

Ombudsmannen kom til at vedtakene om kontroll av samtaler med og besøk av familiedømmede var mangelfulle. Det var også tvil-

somt om det var hjemmel for restriksjonene, særlig når det gjaldt telefonkontroll. Forbudet mot å kontakte media i ca. tre uker var inngripende og rettslig sett tvilsomt. Ombudsmannen viste også til EMK art. 10 og SP art. 19.

*Statsborgerskap for somalisk barn - kravet om klarlagt identitet for barnet ved usikkerhet om farens identitet (17. juli 2012, sak 2011/1182)*

Saken gjaldt Utlendingsnemndas avslag på en søknad om norsk statsborgerskap fra et somalisk barn født i Norge. Søknaden ble avslått fordi det ble ansett å være tvil om barnets identitet som følge av usikkerhet knyttet til farens identitet (avledet identitetstvil). Moren hadde fått norsk statsborgerskap. Klageren kunne ikke se noen saklig grunn til å bli nektet norsk statsborgerskap og viste til at han ikke kunne bli registrert i noe formelt system i Somalia.

Utlendingsmyndighetenes strenge praktisering av identitetsvilkåret ble oppfattet å være begrunnet i en frykt for misbruk gjennom etablering av doble identiteter m.v. Ombudsmannen mente at det var svært usikkert om norsk statsborgerskap for søkeren kunne føre til slikt misbruk av identitet. Det heftet derfor begrunnet tvil ved Utlendingsnemndas vurdering og konklusjon i saken, som var i strid med sterke rettspolitiske hensyn. Nemnda ble bedt om å se på saken på nytt, selv om regelverket nylig var endret. Ombudsmannen ba også nemnda vurdere spørsmålet om rekkevidden av FNs barnekonvensjon i saken, særlig hensynet til barnets beste i art. 3.

*Forvaltningens egen omgjøring av ugyldige vedtak (22. november 2012, sak 2012/1080)*

To og et halvt år etter at klagerens bil ble godkjent etter kjøretøyforskriften, fant veimyndighetene at godkjenningen måtte anses ugyldig, og traff vedtak om omgjøring til skade for klageren.

Ombudsmannen fant at tiden som gikk før godkjenningen ble omgjort, var for lang. Det ble vist til retten til å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter innen rimelig tid, jf. EMK art. 6 nr. 1. De øvrige hensyn i saken tilsa ikke i tilstrekkelig grad omgjøring til den private parts ugunst. Samferdselsdepartementet ble bedt om å behandle saken på ny.



*Beviskrav ved ileggelse av 40 % tilleggsmerverdiavgift og skjønsmessig fastsettelse av grunnlaget for innførselsmerverdiavgift med utgangspunkt i salgssum i Norge (23. november 2012, sak 2011/2766)*

Saken gjaldt bl.a. beregningen av merverdiavgiftsgrunnlaget og ileggelse av 40 % tilleggsmerverdiavgift ved import av hester for videre salg i Norge. Et sentralt spørsmål i saken var hvilke beviskrav som gjelder ved ileggelse av 40 % tilleggsavgift.

I sin saksredegjørelse opplyste direktoratet om en praksisendring med virkning fra 1. januar 2012 som innebærer at det straffeprosessuelle beviskravet skal komme til anvendelse ved ileggelse av administrative sanksjoner på toll- og avgiftsområdet når tilleggsatsen overstiger 30 %. Endringen følger opp ombudsmannens uttalelse 24. januar 2012 i sak 2011/871, jf. ovenfor. Direktoratet opplyste at det ville vurdere tilleggsmerverdiavgiften i denne saken på nytt ut fra den endrede praksisen.

#### **Arbeidet med å styrke menneskerettighetene i Kina**

I tillegg til et tilfredsstillende regelverk, er også rettshåndheveres kunnskap om menneskerettigheter en viktig forutsetning for respekt av menneskerettigheter i alle land. Siden 2005 har ombudsmannen derfor hatt et regelmessig samarbeid med kinesiske justis- og fengselsmyndigheter der man vektlegger besøksutveksling og seminarvirksomhet for å styrke kunnskapsnivået hos rettshåndhevere i Kina. Det er særlig temaene tilknyttet strafferettspleie og godt styresett som har vært viet størst oppmerksomhet.

Siden 2010 har gjennomføringen av bilateralt samarbeid mellom ombudsmannen og kinesiske institusjoner blitt stilt i bero. I likhet med i 2011 har det fra kinesisk hold blitt understreket at suspensjonen ikke omfattet samarbeid med ombudsmannen i internasjonale fora.

I meldingsåret fikk ombudsmannen to invitasjoner fra Kinas riksadvokatembete for deltakelse i henholdsvis «the 4th IAACA Seminar on Anti-Corruption» i Kina og «the 6th IAACA Annual Conference and General Meeting» i Malaysia. Kinas riksadvokat har vært president i IAACA (International Association of Anti Corruption Authorities) siden 2010. Organisasjonen ble etablert i 2006 med Kina som den viktigste støttespilleren. Målsetningen for IAACA er å

styrke gjennomføringen av UNCAC (United Nations' Convention Against Corruption). Pr. desember 2012 er konvensjonen ratifisert av 165 land, herunder Norge og Kina. En av mine juridiske medarbeidere med særlig kjennskap til kinesisk språk og samfunn representerte meg og deltok på begge arrangementene. Temaet for seminaret avholdt i juni i Kina var kap. 5: «Tilbakeføring av midler» i UNCAC. Totalt deltok over 400 representanter fra 73 land, herunder Norge, Danmark, USA, Canada, Frankrike og Storbritannia samt representanter fra internasjonale organisasjoner.

På seminaret hadde min medarbeider en samtale med Kinas riksadvokat om muligheten til å få gjennomført de planlagte samarbeidsaktivitetene mellom våre to institusjoner i den nærmeste fremtid. Under et møte i Beijing med en representant fra Kinas utenriksdepartement fikk min medarbeider utvekslet informasjon om forholdet mellom Norge og Kina etter Nobels fredspris 2010.

Temaet for «the 6th IAACA Annual Conference and General Meeting» i Kuala Lumpur i Malaysia i oktober 2012 var «Technical Assistance and Information Exchange», jf. kap. 6 i UNCAC. Totalt deltok 900 representanter fra 107 land og internasjonale organisasjoner, herunder Interpol, OECD, OLAF, Transparency International, UNDP, UNODC og Verdensbanken.

#### **Andre aktiviteter knyttet til arbeidet med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål**

I februar var en av mine medarbeidere på et Grunnlovssymposium i Bergen, der tema var forslaget til nytt menneskerettighetskapittel i Grunnloven. I april arrangerte Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité en høring om samme tema, hvor jeg deltok i debatten.

En av mine medarbeidere var i mai til stede på en antikorrupsjonskonferanse i Hong Kong med tema «Fighting Corruption in a Changing World». Videre møtte en av mine medarbeidere representanter fra Europarådets menneskehandelskomité (GRETA), da disse besøkte Norge i mai.

Transparency International arrangerte seminar på Litteraturhuset i juni, hvor en av mine medarbeidere deltok. I juni var jeg vertskap for ombudsmannen i Latvia og hans delegasjon. Forebygging av tortur og respekt for menneskerettighetene til frihetsberøvede personer i Norge

var tema for besøket. Det ble organisert besøk til bl.a. Politiets utlendingsinternat på Trandum, Dikemark sykehus og sentralarresten i Oslo politidistrikt.

I august var jeg invitert til Kasakhstan og feiret et ombudsmannsjubileum der. To av mine medarbeidere representerte Sivilombudsmannen på Norsk senter for menneskerettigheters 25-årsjubileum i august.

Nasjonale institusjon for menneskerettigheter arrangerte i september en debatt på Litteraturhuset om sin rapport om bruk av isolasjon i norske fengsler. Lederen for den aktuelle fagavdelingen hos ombudsmannen deltok i paneldebatten.

Jeg holdt innlegg om menneskerettigheter i Grunnloven under Advokatforeningens rettssikkerhetsseminar 2012 i oktober.

En av mine medarbeidere deltok i november 2012 på et møte med den interdepartementale arbeidsgruppen som skal vurdere endringer i Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, herunder opprettelse av en ny Nasjonal institusjon med en annen organisasjonsform og struktur. I møtet ble det orientert om Sivilombudsmannens menneskerettighetsmandat og om hvordan samarbeidet med Nasjonal institusjon har vært. Arbeidsgruppen skal bl.a. vurdere ulike modeller for en fremtidig Nasjonal institusjon for menneskerettigheter i Norge. Det er så langt ikke tatt stilling til spørsmålet om valg av modell, og jeg har avstått fra å kommentere de ulike modellene som arbeidsgruppen vurderer.

## 7. Møter, besøk og foredrag

I løpet av 2012 har mine medarbeidere og jeg hatt møter med ulike organisasjoner og offentlige etater. Møtene åpner for menings- og informasjonsutveksling og gir nyttig innsikt i forvaltningens arbeid samt et bedre grunnlag for å behandle klagesakene som kommer inn.

I 2012 ble det bl.a. gjennomført syv besøk ved lukkede institusjoner, tolv besøk hos andre forvaltningsorganer og holdt 19 foredrag. Videre deltok mine medarbeidere og jeg på tolv ulike representasjonsoppdrag i utlandet og mottok elle-

ve delegasjonsbesøk ved mitt kontor. En oversikt over møter, besøk og reiser i 2012 er inntatt som vedlegg 4 til meldingen.



Besøk til Finnmarkseiendommen, Lakselv 19. april 2012. Med seniorrådgiver Jon Meløy (til venstre)



Besøk hos Lånkassen. Avdelingsdirektør Liv Simonsen (tredje fra venstre) flankert av ombudsmannens medarbeidere fra Avdeling 3



*Besøk hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 21. mars 2012*



*Ombudsmannen med ansatte foran kunsten i Halden fengsel 12. juni 2012*

## II. Statistikk

### 1. Innledning

I dette kapitlet gjennomgås hva som er tilflytt ombudsmannen av saker i løpet av 2012, behandlede saker, herunder avviste og realitetsbehandlede saker. Dette er sammenholdt med registrerte tall ti år tilbake i tid. Det gis også oversikt over saker under behandling, sakenes utfall og hvordan sakene fordeler seg geografisk og sektorisk, herunder hvilke forvaltningsorganer og saksområder sakene gjelder.

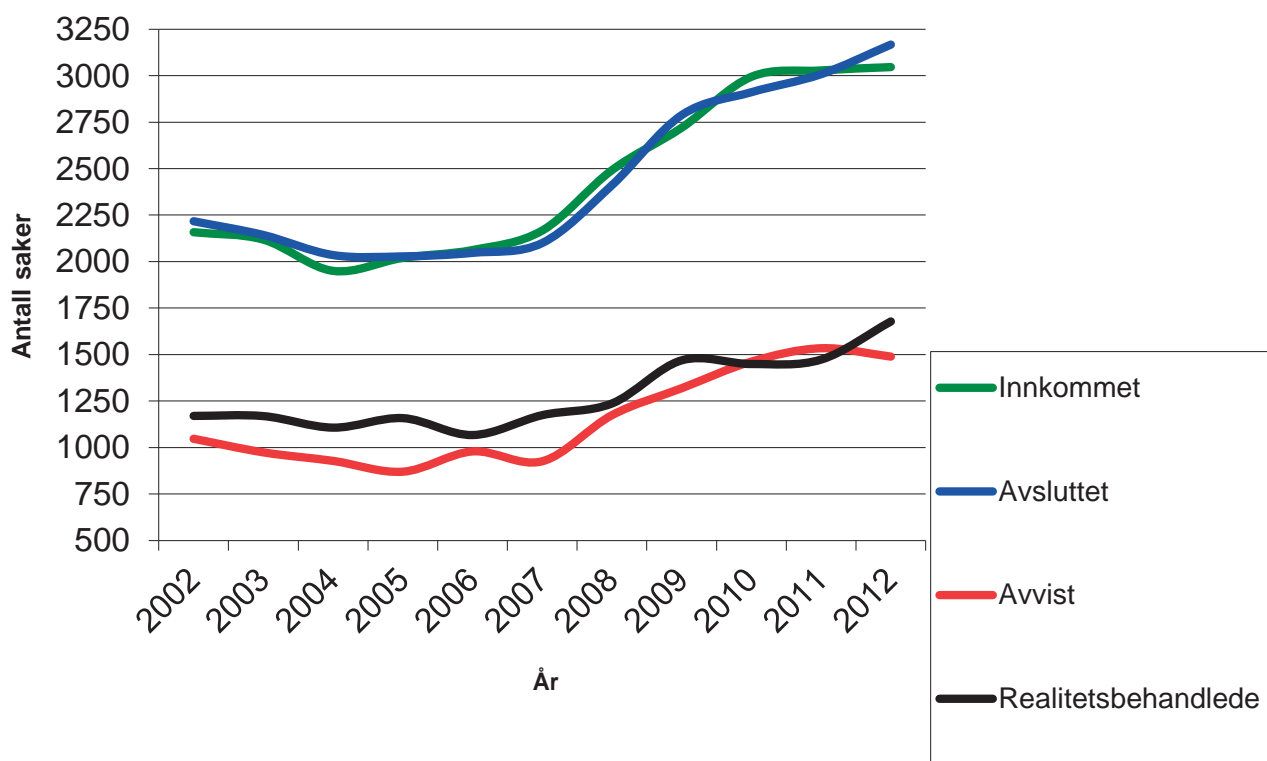
I 2012 ble det registrert 23 171 dokumenter. Av disse er 10 761 innkomne dokumenter og 12 410 utgående dokumenter. At antall utgående dokumenter er høyere enn inngående dokumenter korresponderer også med grafene i figur 1.1, hvor grafene for behandlede og realitetsbehandlede saker uttrykker et markant oppsving sammenholdt med grafene for innkomne og avviste

saker. I perioden 2007-2012 har det vært en jevn økning i antall dokumenter. Antall registrerte dokumenter i 2012 er 3,4 % høyere enn i 2011 (22 416) og 35,7 % høyere enn i 2007 (17 070).

Det kom 1575 generelle forespørsler over telefon. Dette er betydelig lavere enn i 2011, da det ble registrert 1890 generelle forespørsler.

Ombudsmannen mottok 2383 innsynsbegjæringer i 2012, hvor 1136 ble innvilget, 999 avslått og 248 ble delvis innvilget. Avslagene gis i hovedsak hvor ombudsmannen er pålagt taushetsplikt fordi dokumentene omhandler personlige forhold, jf. sivilombudsmannsloven § 9 annet ledd første punktum. Dokumenter som ombudsmannen i medhold av sivilombudsmannsloven § 7 har innhentet fra forvaltningen gis det ikke innsyn i.

Figur 1.1 Innkomne og behandlede saker – avviste og realitetsbehandlede 2002-2012



## 2. Tilfanget av saker i meldingsåret

Ombudsmannen kan ta saker opp til behandling enten etter klage eller av eget tiltak, jf. sivilombudsmannsloven § 5. Kun meget få saker tas opp av eget tiltak, hovedgrunnlaget for ombudsmannens arbeid er klager fra borgerne (tabell 2.1). Både i 2012 og 2011 utgjorde saker tatt opp av eget tiltak 1,1 % av de samlede saker. Sakstilfanget har ligget stabilt på ca. 3000 saker i perioden

2010-2012, med en marginal økning det enkelte år (2994 saker i 2010 og 3028 saker i 2011).

Saksavviklingen har økt i 2012 sammenholdt med 2011 (tabell 2.2). Det er også en nevneverdig nedgang i saksbeholdningen. Saker hvor klageren har klaget hit på ny etter at ombudsmannen avsluttet saken med brev eller uttalelse samt saker hvor ombudsmannen følger opp en tidligere sak, regnes blant «behandlede saker».

Tabell 2.1 Sakstilfang

	2011	2012
Klagesaker og forespørsler .....	2995	3011
Saker tatt opp av eget tiltak .....	33	35
I alt .....	3028	3046

Tabell 2.2 Saksavvikling

	2011	2012
Behandlede saker pr. 31.12.12 .....	3007	3167
Saker under behandling pr. 31.12.12 .....	536	419

Det store flertallet av klager fremsettes av norske borgere bosatt i Norge (tabell 2.3). Enkelte klager kommer fra borgere bosatt i utlandet eller på institusjon, f.eks. fengsler og psykiatriske institusjoner. Andre klager er anonyme eller

kommer inn kun med e-postadresse. Disse fremgår under kategorien «andre». Tallene innbefatter også saker ombudsmannen tok opp av eget tiltak.

Tabell 2.3 Geografisk fordeling av saker opprettet i 2012

Fylke	Antall saker	Saker i %	Folkemengde
			i % 01.01.2012
Østfold .....	171	6,8	5,6
Akershus .....	281	11,2	11,2
Oslo .....	475	19,0	12,3
Hedmark .....	66	2,6	3,9
Oppland .....	55	2,2	3,8
Buskerud .....	80	3,2	5,3
Vestfold .....	102	4,1	4,7
Telemark .....	80	3,2	3,4
Aust-Agder .....	65	2,6	2,2
Vest-Agder .....	82	3,3	3,5
Rogaland .....	143	5,7	8,9
Hordaland .....	290	11,6	9,8
Sogn og Fjordane .....	49	2,0	2,2
Møre og Romsdal .....	113	4,5	5,1
Sør-Trøndelag .....	119	4,8	6,0

Nord-Trøndelag .....	46	1,8	2,7
Nordland .....	126	5,0	4,8
Troms Romsa .....	110	4,4	3,2
Finnmark Finnmarku .....	46	1,8	1,5
Svalbard .....	1	0	0
	2500	100	100
Andre .....	546		
<b>I alt</b> .....	<b>3046</b>		

### 3. Sakenes utfall

I 2012 ble 47 % av henvendelsene til ombudsmannen avvist og 53 % realitetsbehandlet (tabell 3.1). Sakene er å anse som realitetsbehandlet hvor ombudsmannen ikke har funnet at det foreligger en avvisningsgrunn, eksempelvis fordi klageren ikke har uttømt klagemulighetene eller fordi klagen faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde (typisk domstolenes avgjørelser). Fordelingen av avvisningsgrunnene er grafisk presentert i figur 3.2. Mange klager over at offentlige organer ikke svarer på henvendelser eller at behandlingen tar for lang tid. Når en slik sak har blitt ordnet for klageren, f.eks. ved en telefonhenvendelse til forvaltningsorganet, regnes saken som realitetsbehandlet. Av realitetsbe-

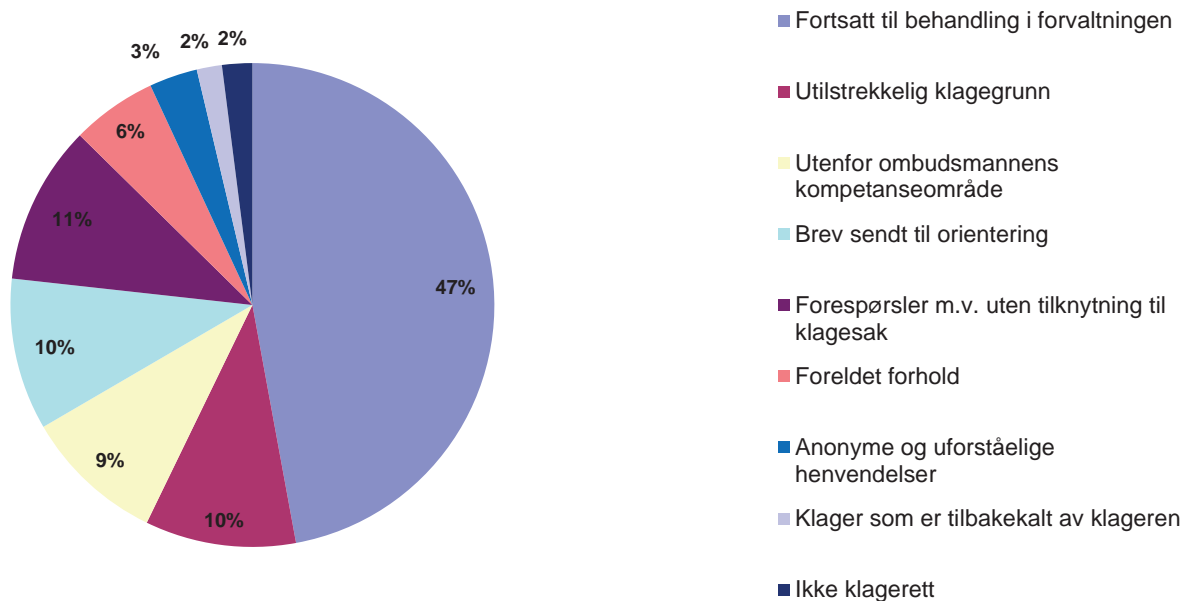
handlede saker endte 11 % av sakene med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt (se figur 3.3). De fleste av disse sakene gjelder selve avgjørelsen, dvs. avgjørelsens materielle innhold (se figur 3.4).

Forvaltningen følger normalt ombudsmannens uttalelser. I saker som er avsluttet med kritikk eller hvor forvaltningsorganet er bedt om å behandle klagen på ny m.v., vil resultatet av den fornyede behandlingen ofte foreligge først etter meldingsåret. Opplysninger om hvordan det gikk med klagerens sak oppdateres fortløpende på saken og publiseres på [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no).

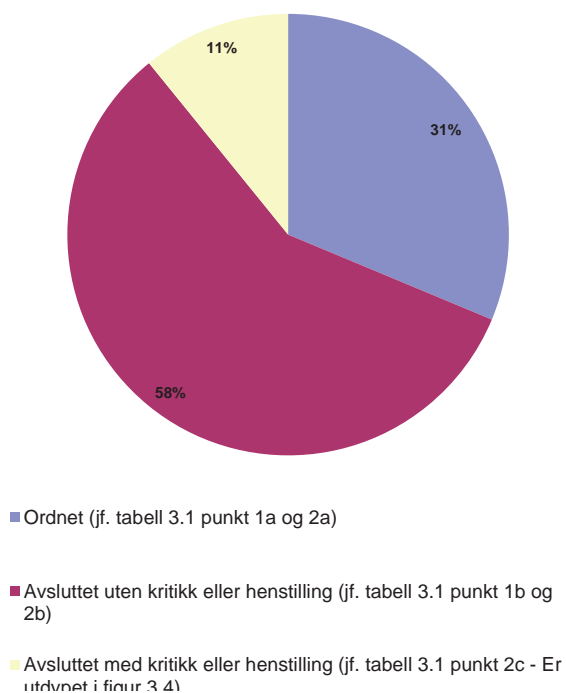
Tabell 3.1 Fordelingen mellom avviste og realitetsbehandlede saker

	2011	2012
<b>Avviste saker</b> .....	1534	1489
<b>Realitetsbehandlede saker</b> .....	1473	1678
1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen		
a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse e.l. ....	383	458
b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem	749	862
2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen (foreleggelse)		
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen .....	67	67
b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem .....	111	109
c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt, eventuelt avbøte skadevirkninger	163	182

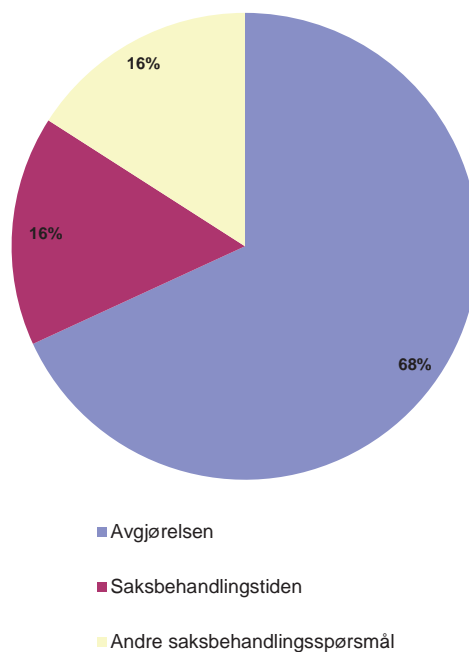
Figur 3.2 Avviste saker (47 %)



Figur 3.3 Realitetsbehandlede saker (53 %)



Figur 3.4 Nærmere om hva sakene som ble avsluttet med kritikk eller henstilling rettet seg mot (11 %)



#### 4. Fordeling av behandlede saker etter forvaltningsorgan og saksområder

Tabellene 4.1 og 4.2 viser behandlede saker i meldingsåret fordelt på henholdsvis forvaltningsorganer og saksområder. Av tallene i tabell 4.1 kan en utlede at 77,7 % av klagen i 2012 rettet seg mot statlige organer. Av disse var 17,6 %

klager på fylkesmennene. 17 % klagde på kommunal forvaltning og kun 1,6 % på fylkeskommunal forvaltning. 3,1 % av klagen var i kategorien «andre». Eksempler er klager hvor forvaltningsorgan er uspesifisert, statlig aksjeselskap (f.eks. Norsk Tipping AS, Fjellinjen AS) eller klage på ombudsmannen.

Tabell 4.1 Fordeling på forvaltningsorganer

	I alt	Avvist	Realitet	Kritikk
<i>Statsministerens kontor</i>	2	1	1	-
<i>Arbeidsdepartementet</i> .....	9	5	4	1
Arbeids- og velferdsetaten (Nav) .....	696	279	417	35
Arbeidstilsynet .....	9	5	4	-
Statens pensjonskasse .....	8	4	4	-
Trygderetten .....	39	15	24	-
<i>Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet</i> .....	10	5	5	-
Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) .....	4	2	2	1
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker .....	1	1	-	-
Forbrukertvistutvalget.....	1	1	-	-
Likestillings- og diskrimineringsombudet / nemnda .....	4	1	3	-
Barneombudet .....	2	1	1	-
<i>Finansdepartementet</i> .....	8	2	6	1
Finanstilsynet .....	4	2	2	-
Skatteetaten, herunder folkeregisteret .....	146	65	81	8
Toll- og avgiftsetaten .....	20	5	15	2
Statens innkrevingssentral .....	9	7	2	-
Finansklagenemnda .....	1	1	-	-
Statistisk sentralbyrå .....	1	1	-	-
<i>Fiskeri- og kystdepartementet</i> .....	7	4	3	-
Fiskeridirektoratet .....	5	3	2	1
Kystverket .....	2	1	1	-
<i>Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet</i> .....	7	-	7	3
Datatilsynet .....	4	1	3	-
Statsbygg.....	1	-	1	-
Den norske kirke .....	8	5	3	-
Departementenes servicesenter .....	1	-	1	-
<i>Forsvarsdepartementet</i> .....	5	1	4	-
Forsvaret .....	2	-	2	-
Nasjonal sikkerhetsmyndighet .....	1	1	-	-



<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> .....	11	4	7	-
Norsk pasientskadeerstatning / Pasientskadenemnda .....	11	3	8	1
Helsedirektoratet .....	17	1	16	4
Statens helsetilsyn / Helsetilsynet i fylkene .....	5	2	3	1
Sykehus- og helseinstitusjoner .....	22	12	10	2
Kontrollkommisjoner .....	2	1	1	1
Regionale helseforetak .....	2	2	-	-
Statens legemiddelverk .....	1	-	1	-
Statens helsepersonellnemnd .....	3	1	2	-
HELFO Helseøkonomiforvaltningen .....	10	7	3	-
Statens autorisasjonskontor for helsepersonell .....	6	2	4	-
Statens strålevern .....	2	2	-	-
Pasient- og brukerombudene .....	1	-	1	-
 <i>Justisdepartementet</i> .....	25	13	12	3
Politidirektoratet .....	32	3	29	2
Utlendingsdirektoratet .....	69	39	30	3
Utlendingsnemnda .....	104	41	63	3
Kriminalomsorgen .....	117	59	58	11
Politi og påtalemyndighet .....	91	62	29	1
Namsmenn .....	16	14	2	1
Domstolene .....	31	30	1	-
Rettferdsvederlagsutvalget .....	2	2	-	-
Statens sivilrettsforvaltning .....	13	2	11	1
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker .....	1	-	1	-
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet .....	2	2	-	-
Erstatningsnemnda for voldsofre / Kontoret for voldsoffererstatning .....	5	-	5	1
Direktoratet for nødkommunikasjon .....	1	1	-	-
Disiplinærnemnden for advokater .....	6	1	5	-
Advokatbevillingsnemnden .....	2	-	2	-
22. juli-kommisjonen .....	5	-	5	-
Kontoret for voldsoffererstatning .....	3	3	-	-
 <i>Kommunal- og regionaldepartementet</i> .....	10	2	8	-
Husbanken .....	5	4	1	-
 <i>Kulturdepartementet</i> .....	8	5	3	-
Norsk rikskringkasting .....	4	4	-	-
Lotteri og stiftelsestilsynet .....	2	1	1	-
Medietilsynet .....	2	-	2	-
Riksarkivet .....	1	1	-	-
Språkrådet .....	1	1	-	-
 <i>Kunnskapsdepartementet</i> .....	1	1	-	-
Norges forskningsråd .....	1	1	-	-
Statens lånekasse for utdanning .....	20	6	14	-

Universiteter og høyskoler .....	35	18	17	3
Utdanningsdirektoratet .....	5	2	3	-
<i>Landbruks- og matdepartementet</i> .....	3	-	3	1
Statens landbruksforvaltning .....	10	4	6	-
Mattilsynet .....	10	6	4	-
Reindriftsforvaltningen .....	11	7	4	2
Statskog SF .....	3	2	1	-
Statens naturskadefond .....	1	-	1	-
<i>Miljøverndepartementet</i> .....	15	5	10	2
Direktoratet for naturforvaltning .....	3	1	2	-
Klima- og forurensningsdirektoratet .....	4	3	1	-
Statens kartverk .....	6	4	2	-
Norsk polarinstitutt .....	1	-	1	-
<i>Nærings- og handelsdepartementet</i> .....	11	4	7	1
Innovasjon Norge .....	1	-	1	-
Brønnøysundregistrene .....	3	2	1	-
<i>Olje- og energidepartementet</i> .....	20	8	12	2
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) .....	4	4	-	-
Statnett .....	1	1	-	-
<i>Samferdselsdepartementet</i> .....	12	5	7	1
Jernbaneverket .....	4	1	3	-
Statens vegvesen .....	33	21	12	1
Post- og teletilsynet .....	1	-	1	-
Luftfartstilsynet .....	1	-	1	-
Flyklagenemnda .....	1	1	-	-
Avinor .....	1	1	-	-
Norges statsbaner (NSB) .....	2	2	-	-
Posten Norge AS .....	5	3	2	-
<i>Utenriksdepartementet</i> .....	6	5	1	-
<i>Fylkesmenn</i> .....	558	194	364	35
<i>Fylkeskommunal forvaltning</i> .....	51	33	18	2
<i>Kommunal forvaltning</i> .....	556	303	253	45
<i>Andre</i> .....	99	95	4	-
<b>I alt</b> .....	3167	1489	1678	182

Tabell 4.2 Fordeling på saksområder

	I alt	Avvist	Realitet
<b>Arbeidsliv, utdanning, forskning, kultur, lotteri, åndsrett, målbruk i offentlig tjeneste</b>			
Isolerte saksbehandlingsspørsmål:			
Saksbehandlingstid, manglende svar .....	36	16	20
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn .....	26	16	10
Sakskostnader, erstatning .....	3	1	2
Tilsetting .....	124	51	73
Arbeids- og tjenesteforhold .....	61	30	31
Arbeidsmiljø, vernebestemmelser .....	12	6	6
Annet om arbeidsliv .....	11	6	5
Grunnskoler .....	39	23	16
Videregående opplæring i skole .....	13	6	7
Videregående opplæring i bedrift .....	3	2	1
Høgskoler og universiteter .....	30	13	17
Godkjenning av læremidler .....	1	1	-
Offentlig godkjenning av yrkesutøvere .....	20	9	11
Studiefinansiering .....	22	7	15
Annet om utdanning .....	5	5	-
Forskning .....	1	1	-
Målbruk i offentlig tjeneste .....	2	2	-
Kultur .....	4	4	-
Lotteri .....	4	3	1
Annet om arbeidsliv m.v. ....	8	3	5
<b>Helse- og sosialvesen, trygd, familie- og personsaker</b>			
Isolerte saksbehandlingsspørsmål:			
Saksbehandlingstid, manglende svar .....	318	85	233
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn .....	39	14	25
Sakskostnader, erstatning .....	21	2	19
Godkjenning av tilbud .....	12	4	8
Behandling, tvang, klage på personell, pasientskade .....	87	45	42
Journal spørsmål m.v. ....	13	5	8
Betaling for opphold, refusjon, pasientmidler .....	15	10	5
Økonomisk stønad .....	71	43	28
Sosiale tjenester utenfor institusjon .....	39	22	17
Annet om helse- og sosialvesen .....	33	19	14

Medlemskap i folketrygden .....	5	1	4
Ytelser ved fødsel, adopsjon, forsørgelse av barn .....	47	22	25
Ytelser ved arbeidsløshet .....	34	23	11
Ytelser ved sykdom .....	377	118	259
Alderspensjon, etterlattepensjon .....	62	23	39
Krigspensjon .....	1	1	-
Annet om trygd .....	40	23	17
Barnebidrag, ektefellebidrag .....	107	38	69
Adopsjon .....	4	2	2
Barnevern, omsorg for barn .....	97	68	29
Barnehager .....	10	6	4
Vergemål, hjelpeverge .....	22	14	8
Ekteskap, separasjon, skilsmisse .....	4	2	2
Annet om familie- og personsaker .....	11	8	3
Annet.....	14	11	3
<b>Ressurs- og miljøforvaltning, plan og bygg, ekspropriasjon, friluftsliv</b>			
Isolerte saksbehandlingsspørsmål:			
Saksbehandlingstid, manglende svar .....	99	26	73
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn .....	18	8	10
Sakskostnader, erstatning .....	3	-	3
Energi .....	27	14	13
Miljøvern .....	60	32	28
Renovasjonsordning, feiing .....	7	3	4
Vannforsyning og avløp .....	28	14	14
Annet om ressurs- og miljøforvaltning .....	3	-	3
Kart- og delingssaker .....	14	9	5
Plansaker .....	122	48	74
Dispensasjon fra plan, strandsone .....	89	24	65
Andre byggesaker .....	236	93	143
Behandlingsgebyr .....	4	2	2
Annet om plan og bygg .....	20	10	10
Ekspropriasjon .....	7	6	1
Friluftsliv .....	6	1	5
Annet .....	12	4	8

### Næring, kommunikasjon, distriktsutbyggingsfond, Husbanken, konkurranseforhold, pris

Isolerte saksbehandlingsspørsmål:

Saksbehandlingstid, manglende svar .....	35	11	24
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn .....	28	16	12
Sakskostnader, erstatning .....	4	2	2

Fiske, fangst, jakt .....	18	11	7
Landbruk, skogbruk, reindrift .....	77	36	41
Industri, håndverk, handel .....	5	2	3
Sjøfart, luftfart .....	4	-	4
Reiseliv, hoteller og restauranter, skjenkebevilling .....	6	1	5
Transportløyver, motorferdsel i utmark .....	6	4	2
Annet om næring .....	7	6	1

Samferdsel (veier, jernbane, havn, flyplass) .....	35	20	15
Postvesen .....	5	2	3
Telefon, kringkasting .....	11	6	5
Vegtrafikk (førerkort, parkeringstillatelse m.v.) .....	62	26	36
Kollektivtransport .....	3	3	-

Husbanken m.m. ....	9	4	5
Konkurranseforhold, pris .....	3	1	2
Annet .....	8	3	5

### Skatter, avgifter

Isolerte saksbehandlingsspørsmål:

Saksbehandlingstid, manglende svar .....	31	8	23
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn .....	4	2	2
Sakskostnader, erstatning .....	3	-	3

Utligning av skattepliktig inntekt .....	77	29	48
Ettergivelse, lemping .....	6	5	1
Andre skattesaker .....	80	39	41

Toll .....	8	4	4
Merverdiavgift, investeringsavgift .....	18	4	14
Særavgifter .....	23	8	15

Annet om skatt og avgifter .....	3	2	1
----------------------------------	---	---	---

### Justis, stiftelser, utlendingssaker

Isolerte saksbehandlingsspørsmål:

Saksbehandlingstid, manglende svar .....	123	56	67
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn .....	32	17	15
Sakskostnader, erstatning .....	3	-	3
Ombudsmannen (klage på) .....	1	1	-

Domstoler .....	22	22	-
Politi, påtalemyndighet .....	106	63	43
Kriminalomsorg .....	115	57	58
Rettshjelp .....	22	15	7
Personvern .....	7	3	4
Tvangsfullbyrdelse, gjeldsordning .....	22	20	2
Tinglysing .....	6	4	2
Offentlige erstatningsordninger .....	21	8	13
Annet om justis .....	19	17	2
Stiftelser .....	1	-	1
Asylsaker .....	54	25	29
Visum.....	14	11	3
Oppholds- og arbeidstillatelse .....	76	32	44
Utvisning, bortvisning .....	12	9	3
Statsborgerskap .....	16	6	10
Annet om utlendingssaker .....	15	10	5
Annet om justis, stiftelser, utlendingssaker .....	3	3	-
<b>Offentlige registre, offentlige anskaffelser, offentlige eiendommer, forsvar, utenriksforvaltning</b>			
Isolerte saksbehandlingsspørsmål:			
Saksbehandlingstid, manglende svar .....	9	5	4
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn .....	19	4	15
Ombudsmannen (klage på) .....	1	1	-
Offentlige registre .....	21	6	15
Offentlige anskaffelser.....	7	5	2
Offentlige eiendommer .....	6	4	2
Forsvar .....	4	1	3
Utenriksforvaltning.....	5	4	1
Annet .....	19	8	11

### III. Om ombudsmannens interne virksomhet i 2012

#### 1. Tiden det tar å behandle sakene hos ombudsmannen

Tiden det tar å behandle klagesakene hos ombudsmannen varierer etter hva saken gjelder, hvor omfattende den er, og hva slags undersøkelser som er nødvendige for å få saken tilstrekkelig opplyst.

Dersom klagen må avvises på formelt grunnlag, blir dette som regel avklart innen kort tid. Normalt sendes det et foreløpig svar innen en til to uker etter at klagen er mottatt. Er det grunn til å undersøke saken nærmere og ta den opp med forvaltningen, kan det ta en del tid før saken avsluttes. Dette har sammenheng med at det aktuelle forvaltningsorganet i disse sakene må få re-

degjøre for sitt syn på klagen. Forvaltningens svar blir deretter oversendt til klageren for merknader, som forvaltningsorganet deretter får anledning til å kommentere. Både hensynet til kontradiksjon og hensynet til at saken skal bli best mulig opplyst tilsier at saksbehandlingstiden for disse sakene kan bli lang. For saker som gjelder innsyn i forvaltningens saksdokumenter, er saksbehandlingstiden derimot kortere enn for andre sakstyper. Det nevnes også at det er en rekke klagere som kommer tilbake med nye henvendelser etter at klagen er avsluttet, noe som krever mye tid og ressurser som ikke lar seg avlese av dagens statistikk. Dette er nærmere omtalt i kapittel II ovenfor.

Tabell 3.1 Gjennomsnittlig tid det tar å behandle saker ved ombudsmannens kontor

	2012	2011	2010
Avviste saker	16 dager	17 dager	15 dager
Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen	46 dager	47 dager	39 dager
Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen	210 dager	183 dager	170 dager

Tabellen viser at tiden det tar å få behandlet sakene har gått noe ned for saker som blir avvist og saker som blir avsluttet uten at de blir tatt opp med forvaltningen. Det er en positiv utvikling. Tabellen viser også at tiden det tar å få ferdigbehandlet saker som avsluttes etter å ha vært tatt opp med forvaltningen har økt. Økningen er ikke foruroligende, og kan sees i sammenheng med at det ble avsluttet 160 saker flere saker i dette meldingsåret enn i forrige meldingsår.

Det kan vanskelig pekes på klare og sikre årsaker til at det har tatt lengre tid å avslutte sakene i år for saker som tas opp med forvaltningen. Det er rimelig å anta at økningen skyldes et samspill av flere faktorer. Én faktor kan være større saksbehandling. Både antall saker som er blitt realitetsbehandlet, og antall saker som har vært tatt opp med forvaltningen, har økt i 2012 i forhold til forrige meldingsår. Også antall saker som endte med kritikk har gått opp. Dette viser at produksjonen ved kontoret har økt. Arbeidet med enkeltsakene er tid- og ressurskrevende, og sakene som blir tatt opp med forvaltningen er ofte de sakene som krever mest tid og ressurser. Priori-

tering mellom å behandle nye innkommende saker, og å avslutte saker under behandling vil også spille inn på saksbehandlingstiden. Det er også grunn til å nevne at det i 2012 har vært en betydelig utskifting av medarbeidere.

Det er viktig at ombudsmannen kan avslutte saker innen rimelig tid. Det er et mål å effektivisere saksbehandlingen i enda større grad. Ut fra hensynet til en riktig behandling av den enkelte klagerens sak må imidlertid siktemålet fortsatt være at behandlingen skal være grundig og forsvarlig.

#### 2. Sivilombudsmannen 50 år. Markering av jubileet

I 2012 var det 50 år siden Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen ble vedtatt og den første ombudsmannen valgt. Dette ble markert på ulike måter i 2012. På 50-årsdagen for sivilombudsmannsloven 22. juni var det et arrangement for de ansatte med foredrag om ombudsmannens historie og virksomhet. Det årlige kon-torseminaret ble i år lagt til Svalbard som en del av markeringen.

Hovedmarkeringen av jubileet var lagt til Stortingets lagtingssal 30. oktober. Der arranger- te institusjonen et seminar over temaet Ombuds- mannen og statsmaktene for vel 100 deltakere

fra ulike offentlige og enkelte private instanser i inn- og utland. Feiringen ble avsluttet med en ju- bileumsmiddag på Grand hotell.



*Tre generasjoner ombudsmenn; Erling Sandene til venstre, Audvar Os i midten, og ombudsmann Arne Fliflet*

### 3. Fremtidig utvikling av organisasjonen

Som alle andre, må også ombudsmannen være opptatt av om rollen og oppgavene til enhver tid oppfylles og om ordningen virker på en fornuftig måte. Ett spørsmål er om organiseringen av kontoret og arbeidet er hensiktsmessig og effektivt. Dette vil bli nærmere vurdert i et eget prosjekt i 2013. Noe annet er samfunnsoppdraget; er det behov for en slik kontrollordning i dagens samfunn – er den relevant? Erfaringene etter 50 år tilsier at institusjonen fortsatt er både påkrevd og relevant. Men ombudsmannen vil selvsagt være lydhør overfor kritikere og særlig overfor Stortingets signaler om utførelsen av oppdraget.

### 4. Ombudsmannen og språk

Lov 11. april 1980 nr. 5 om målbruk i offentlig teneste (målloven), som regulerer forholdet mellom nynorsk og bokmål i den offentlige forvaltning, gjelder ikke for Sivilombudsmannen – lovens § 2 bokstav a. Ombudsmannen har likevel sett det som riktig og viktig å følge lovens bestemmelser. I praksis vil dette si at enhver som henvender seg til Sivilombudsmannen, skal få svar i samme målform som er benyttet i henvendelsen. Også ombudsmannens uttalelser skrives i den målformen som klageren har benyttet. Jeg tar sikte på å videreføre denne praksisen.

Brev til kommuner eller fylkeskommuner blir skrevet i samme målform som kommunen eller fylkeskommunen har vedtatt, dersom de har truffet et slikt vedtak. Statlige organer og kom-



muner som ikke har vedtatt målform, er språklig «nøytrale». Til slike organer vil det variere hvilken målform som velges.

Det forekommer at jeg mottar henvendelser fra klagere som ikke behersker norsk. Dette gjelder særlig utlendingssaker og saker fra kriminalomsorgen, men også saker om skatter og avgifter. Flertallet av disse brevene er skrevet på engelsk.

Ombudsmannen tilstreber å svare på et språk som klageren behersker. Dette er viktig og nødvendig for at ordningen skal være tilgjengelig for alle, ikke bare de som behersker norsk. Som regel blir brev på et utenlandsk språk besvart på engelsk. Når det er nødvendig, benytter mitt kontor autoriserte translatører, både for å få oversatt innkommende og utgående brev.

Uavhengig av språk og målform er det viktig at ombudsmannens brev og uttalelser er tydelige og forståelige. Dette gjelder både i forhold til klagerne og forvaltningen.

Det viktig å unngå faguttrykk som kan være vanskelige å forstå for mange klagere. Likevel er det neppe mulig – og heller ikke ønskelig – å unngå slike uttrykk helt. Utfordringen er å kombinere det rettslige fagspråket med god og lett-fattelig norsk, og samtidig uttrykke seg på en måte som den enkelte klager forstår.

Da ordningen med en sivilombudsmann ble etablert, ble det som kjent trukket frem at ombudsmannen skulle være et personlig korrektiv til den mer upersonlige forvaltningen. Det er derfor et mål at dette også gjenspeiles i brevene og uttalelsene fra ombudsmannens kontor.

## 5. Ombudsmannens kommunikasjonsarbeid

Saker som ombudsmannen behandler, vekker ofte interesse i presse og kringkasting. Det var om lag 1500 presseomtaler om ombudsmannen i løpet av 2012. Interessen kan starte i forbindelse med at en klage er sendt ombudsmannen. Pressen vil da gjerne vite hva ombudsmannen vil gjøre med saken. Deretter knytter interessen seg til ombudsmannens avsluttende uttalelse. Ofte blir ombudsmannen også nevnt i forbindelse med at noen vurderer å sende inn en klage.

De tilfellene der ombudsmannen blir viet størst oppmerksomhet i media, gjelder ofte saker som allerede har fått offentlig oppmerksomhet. Dette kan typisk gjelde saker om større reguleringsplaner eller konsesjoner til store naturinn-

grep. Et eksempel er saken om trasévalg for 420 kV kraftlinje i Sogn og Fjordane.

De fleste ombudsmannssaker som blir omtalt i media, har en lokal forankring. Av den grunn har om lag 70 % av medieomtalen vært i det som anses å være lokalpresse. Det må derfor kunne legges til grunn at lokalmedia har god kjennskap til ombudsmannens eksistens og er opptatt av saker ombudsmannen har til behandling i den grad de berører lokalsamfunnet. Omtalen i lokalmedia vil også kunne fungere som en indikator på hvordan ombudsmannens virksomhet oppfattes i samfunnet.

Når ombudsmannen skal uttale seg i media, må det være faglig begrunnet. Det er viktig at ombudsmannen opptre politisk og faglig uavhengig. Dette krever en viss grad av nøkternhet. Videre er ombudsmannens behandling av enkeltsaker etterfølgende, slik at ombudsmannen ikke bør uttale seg om en konkret sak før forvaltningen har hatt mulighet til å uttale seg om de spørsmålene saken reiser. I motsetning til interesse- og forvaltningsombudene skal ombudsmannen ikke forsvare enkelte grupper eller ha en pådriverrolle for enkelte interesser eller spørsmål. Disse rammene gir visse begrensninger for hva ombudsmannen kan og bør uttale seg om i media.

Ombudsmannen vurderer løpende hva som kan gjøres for å informere publikum om institusjonen. Informasjonsvirksomheten tar sikte på å få spredt presis og dekkende kunnskap om klagebehandlingen og unngå å skape uriktige forestillinger og forventninger om mulighetene. Det vil kunne skade ombudsmannens omdømme om det formidles et misvisende og lite dekkende inntrykk av hva ombudsmannen kan gjøre.

Likevel er det et spørsmål om ombudsmannen er tilstrekkelig godt kjent blant befolkningen og om ombudsmannen er synlig nok i media. I en omdømmeundersøkelse i 2012 viste det seg at mange enten ikke kjente til Sivilombudsmannen eller ikke hadde noen mening om institusjonen i positiv eller negativ forstand. Imidlertid hadde omtrent 25 % av de som kjente til ombudsmannen et positivt inntrykk av institusjonen.

Stortinget ba i Innst. 10 S (2012-2012) om at det i årsmeldingen gis en vurdering av tiltak for å gjøre ombudsmannen bedre kjent.

Ombudsmannen tar sikte på, ved hjelp av eksternt bistand, å analysere dagens situasjon nærmere og foreslå eventuelle tiltak for hvordan om-

budsmannen kan bli mer kjent blant befolkningen og hvordan dette i tilfelle skal gjøres. Dette arbeidet iverksettes i 2013. Blant de tiltakene som allerede er under utredning er tilstedeværelse på sosiale medier, revisjon av nettside og arbeid for at forvaltningen selv skal informere om ombudsmannen.

Det er også innhentet noen rapporter fra de nordiske ombudsmenn om deres medie- og kommunikasjonsstrategi og hvilke tiltak og metoder de benytter seg av for å bli kjent. Blant de tiltakene som fremheves fra de nordiske ombudsmennene er omlegging av årsmeldingene og nye nettsider.

## 6. Organisasjon, personale og økonomi

Per 31. desember 2012 hadde ombudsmannens kontor 47 årsverk, inklusive ombudsmannen, seks kontorsjefer og en administrasjonssjef.

Kontoret hadde 27 årsverk for juridiske saksbehandlere og 12 knyttet til administrasjonen. I tillegg kommer en juriststilling som er finansiert av Utenriksdepartementet. Vedkommende arbeider med menneskerettsspørsmål i Kina.

Fordelingen av ombudsmannens juridiske medarbeidere på de fem fagavdelingene og administrasjonens sammensetning fremgår av personaloversikten i vedlegg 1. Avdelingenes fagområder og administrasjonens arbeidsoppgaver fremgår av vedlegg 3.

Sivilombudsmannens budsjett dekker lønn til ansatte og drift av virksomheten for øvrig. Det vedtatte budsjettet var i meldingsåret 52,2 millioner kroner. I tillegg ble det overført ca 2,5 millioner kroner fra året før, slik at disponible midler utgjorde ca 54,7 millioner kroner. Samlede utgifter beløp seg til ca 52 millioner kroner. Se vedlegg 5.



*Noen av de ansatte ved ombudsmannens kontor*

## 7. Likestilling og arbeid mot diskriminering

En skjematisk oversikt der det redegjøres for likestillingssituasjonen ved kontoret, følger som vedlegg 2 til meldingen.

### Stillingsstruktur og lønnspolitikk

Ombudsmannens kontor har en stillingsstruktur og lønnspolitikk som gir alle like muligheter for lønnsopprykk og avansement. Av de juridiske saksbehandlerne var det 1 spesialrådgiver (kvinne), 18 seniorrådgivere (3 menn og 15 kvinner),

10 rådgivere (4 menn og 6 kvinner) og 2 første-konsulenter (2 menn). Administrasjonen fordelte seg med 1 seniorrådgiver, 3 rådgivere, 1 arkivleder, 1 førstekonsulent og 5 seniorkonsulenter, hvorav alle var kvinner. Av kontorsjefene var det 3 menn og 3 kvinner, mens ledergruppen samlet sett besto av 4 menn og 4 kvinner.

### Arbeidstid

Ombudsmannen har ingen normerte deltidsstillinger, men redusert arbeidstid fordeler seg slik:

	Heltid	Redusert arbeidstid
Juridiske saksbehandlere:		
Kvinner:	15	7
Menn:	8	1
Administrasjonen:		
Kvinner:	11	0
Menn:	0	0
	Antall overtidstimer	
Totalt	529	
Juridiske saksbehandlere:		
Kvinner:	275	
Menn:	244	
Administrasjonen:	10	

### 7.1 Tiltak for å øke likestilling og hindre diskriminering

Ombudsmannen har en enhetlig lønnspolitikk og stillingsstruktur. Alle ansatte har like muligheter til kompetanseheving. Arbeidstidsbestemmelsene og praktiseringen av disse er lagt til rette for fleksibel bruk både for kvinner og menn, det samme gjelder muligheter for permisjoner for omsorg og til karriereutvikling. Det er ingen barrierer for etnisitet og funksjonsevne hos ombudsmannen, forutsatt at man har de riktige kvalifikasjonene. Ombudsmannen legger til rette for arbeidstakere med ulik bakgrunn og funksjonsevne.

## IV. Særskilte temaer

### 1. Innledning

---

Tillit i forvaltningen er en forutsetning for at ombudsmannsinstitusjonen skal fungere godt. Inntrykket er at denne tilliten er til stede. Forvaltningen følger i all hovedsak ombudsmannens anmodninger hva enten de gjelder innsyn i dokumenter, en redegjørelse for en sak eller en ny vurdering av et sakskompleks eller en praksis på et bestemt område. I punkt 2 omtales nærmere forvaltningens oppfølging av ombudsmannens uttalelser, herunder anbefaling til klagerne av søksmål, der forvaltningen ikke følger ombudsmannens syn.

«Tillit i forvaltningen er en forutsetning for at ombudsmannsinstitusjonen skal fungere godt. Inntrykket er at denne tilliten er til stede.»

Ombudsmannens kontroll med Nav har vært et tema i de siste årsmeldingene. I punkt 3 gis det også i 2012 en redegjørelse for arbeidet på dette feltet. Fortsatt kommer det svært mange skriftlige klager på denne etaten, og ofte gjelder klage- ne lang behandlingstid.

Årsmeldingen inneholder vanligvis en redegjørelse for saksbehandlingstiden i deler av forvaltningen, basert på klagesaker og annen erfaring ombudsmannen besitter. Det er naturlig med en kort redegjørelse for enkelte andre organers behandlingstid også i 2012, se punkt 4.

Det siste temaet i dette kapitlet omhandler aktive og krevende klagere. Enkelte klagere er så vidt aktive i egen sak at de skiller seg markant ut fra øvrige klagere, og noen har på andre måter en lite tjenlig kommunikasjonsform. De utfordringer som enkelte skaper for ombudsmannen og for forvaltningen, blir omtalt i punkt 5, sammen med en kortfattet redegjørelse for rettslige rammer for håndtering av atypiske henvendelser. Enkelte prioriteringsspørsmål blir også drøftet noe nærmere.

### 2. Forvaltningens oppfølging av ombudsmannens uttalelser

---

#### 2.1 Generelt inntrykk

Forvaltningen følger normalt ombudsmannens råd og anbefalinger. Det forekommer likevel at forvaltningen ikke retter seg etter ombudsmannens syn fordi det er uenighet om rettsspørsmål. I slike tilfeller kan ombudsmannen anbefale klageren å reise søksmål for å få avklart saken i domstolene. Det innvilges da fri sakførsel.

I en sak hadde en kommune gitt en ansatt en tjenstlig tilrettevisning fordi hun skulle ha brutt gjeldende arbeidstidsbestemmelser (sak 2011/3300, se også kapittel V). Ombudsmannen kom til at vilkårene for tilrettevisning ikke var oppfylt. Kommunen ble bedt om å vurdere tilbake- trekning av tilrettevisningen, men den etterkom ikke dette. Ombudsmannen ba deretter om at ut- talelsen ble lagt på personalmappen til den ansatte, slik at det fremgikk at han ikke hadde delt kommunens oppfatning om berettigelsen av til- rettevisningen. Kommunen bekreftet at den ville gjøre dette.

«Forvaltningen følger normalt ombudsmannens råd og anbefalinger. Det forekommer likevel at forvaltningen ikke retter seg etter ombudsmannens syn fordi det er uenighet om rettsspørsmål.»

I årsmeldingen for 2011 ble det knyttet noen kommentarer til de tilfeller der forvaltningen ikke har fulgt ombudsmannens råd og anbefalinger (kapittel I punkt 6). Kommentarene hadde sin bakgrunn i noen konkrete saker som ombuds- mannen hadde hatt til behandling, deriblant en byggesak (sak 2011/720). Ombudsmannen la til grunn at myndighetene ikke gjennom rettsstridig opptreden kunne skaffe seg rom til å endre det materielle rettsgrunlaget i søkerens disfavør. I den aktuelle saken dreide det seg om en ny kom- munedelplan som gikk i søkerens disfavør. Bodø kommune avsto søknaden under henvisning til planen, og etter klage ble avslaget opprettholdt av Fylkesmannen i Nordland. Saken ble deretter brakt inn for ombudsmannen.

Fylkesmannen la ombudsmannens rettsopp- fatning til grunn, opphevet avslaget som var gitt,

og innvilget byggesøknaden. Omgjøringsvedtaket ble påklaget til Kommunal- og regionaldepartementet. Departementet opphevet fylkesmannens vedtak og sa seg uenig i ombudsmannens rettsoppfatning. Dermed ble fylkesmannens opprinnelige vedtak stående. Vedtaket fra Kommunal- og regionaldepartementet ble klaget inn hit av tiltakshaver, og klagen vil bli behandlet på vanlig måte.

## 2.2 Ombudsmannens anbefaling av søksmål

I årsmeldingen for 2010 og 2011 ble sak 2009/343, om dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 der klageinstansen i Nav hadde opphevet underinstansens avslag på søknad om utførelser, omtalt. Nav avslo kravet på dekning av sakskostnader. Ombudsmannen fant at det var grunnlag for kritikk av avslaget og ba Nav Drift og Utvikling om å behandle saken på ny. I senere brev til advokaten stadfestet Nav avslaget under henvisning til en uttalelse om spørsmålet fra Justisdepartementets lovavdeling i 2009 som Arbeidsdepartementet stilte seg bak. Ombudsmannen fant at uklarheten rundt spørsmålet var lite tilfredsstillende, og at det var nødvendig med en avklaring. I brev 22. mars 2012 ble klageren anbefalt å gå til søksmål. Det er tatt ut stevning i saken for tingretten. Saken er ennå ikke berammet.

Under Stortingets behandling 14. juni 2012 av Kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling om årsmeldingen 2011 fra ombudsmannen, uttalte komitéleder:

«Dersom Sivilombudsmannens uttalelse ikke følges opp, har Sivilombudsmannen en slags siste mulighet til å anbefale klager å reise søksmål. En slik anbefaling innebærer at saksøker får dekket sine egne saksomkostninger, men ordningen har den svakhet at man ikke får dekket motpartens saksomkostninger hvis en skulle tape saken, til tross for at Sivilombudsmannen har anbefalt søksmål. Det har den konsekvens at det er mange som kvier seg for å gå til sak mot staten, fordi den økonomiske risikoen ved prosessen likevel er for stor. De sakene som Sivilombudsmannen har anbefalt klager å gå til søksmål i, er ofte saker av prinsipiell karakter.

Hvis tendensen fremover er slik at forvaltningen i større grad velger å se bort fra Sivilombudsmannens uttalelser, legger jeg og Fremskrittspartiet til grunn at Sivilombudsmannen er grundig og tar det opp i sine fremtidige årsmeldinger, og eventuelt kommer med forslag til hvordan en kan gjennomføre tiltak som kan rette opp en slik utvikling.»

Etter rettshjelpsloven § 16 første ledd nr. 3 innvilges fri sakførsel for den private part i saker hvor søksmål er anbefalt av ombudsmannen. Bestemmelsen tilsvarende § 19 nr. 3 før lovrevisjonen i 2005 (endringslov 15. april 2005 nr. 17). Bestemmelsen var ny ved rettshjelpslovens ikrafttredelse 1. januar 1981, og ble fra Justiskomiteen begrunnet med viktigheten av at saker der forvaltningsorganet ikke følger ombudsmannens uttalelse, får sin endelige løsning ved domstolene, jf. Innst. O. nr.15 (1979-80), jf. Ot.prp. nr.35 (1979-1980) s. 78. Justisdepartementet påpekte den gang at ombudsmannen kun to ganger tidligere hadde anbefalt fri sakførsel for klager.

«Fra ombudsmannens side vises det ingen tilbakeholdenhet med å bruke ordningen med å anbefale søksmål i de saker dette aktualiseres.»

Fra 1981 og frem til 2012 viser tilgjengelige tall at ombudsmannen har anbefalt søksmål i 11 tilfeller. Umiddelbart fremstår antallet anbefalinger som lavt, men det viser også at ordningen ikke brukes i «utide». Dessuten indikerer antallet at ombudsmannens uttalelser i de fleste saker blir fulgt. Fra ombudsmannens side vises det ingen tilbakeholdenhet med å bruke ordningen med å anbefale søksmål i de saker dette aktualiseres.

Det er opp til den enkelte klager å avgjøre om han vil benytte seg av tilbudet om fri sakførsel når ombudsmannen har anbefalt søksmål. Der som han velger å ta ut stevning, løper han – som i enhver annen sak – risiko for at saken kan tapes. Dette gjøres også klageren oppmerksom på av ombudsmannen. Tapes saken, innebærer fri sakførsel riktignok at kostnadene til klagerens egen advokat dekkes. Motparten vil etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd ha krav på full erstatning for sine saksomkostnader fra den tapende part, dersom ikke ett av unntakene i loven kommer til anvendelse. I det lange løp vil ventelig enkelte klager kvie seg for å benytte anbefalingen med tanke på risikoen for å bli idømt motpartens saksomkostnader.

Jeg har derfor bedt Justis- og beredskapsdepartementet tilføye i rundskrivet om fri retts hjelp at motpartens saksomkostnader skal dekkes når ombudsmannen har anbefalt søksmål, uten hensyn til klagerens økonomiske situasjon, og jeg venter på departementets tilbakemelding i saken.

### 3. Ombudsmannens kontroll med Nav i 2012

I 2012 mottok ombudsmannen nær 700 skriftlige klager på Arbeids- og velferdsetaten (Nav og Arbeids- og velferdsdirektoratet). Det er en markant økning fra i underkant av 600 skriftlige klager i 2011. Som i tidligere år, er henvendelsene fordelt på alle slags trygdeytelser og et stort antall Nav-kontorer. Brukerens klagegrunn er som regel enten avgjørelsen i saken, lang saksbehandlingstid, saksbehandlingen for øvrig eller flere av disse klagegrunnene i kombinasjon.

Mange av henvendelsene til ombudsmannen med klage på helt eller delvis avslag på en trygdeytelse, må avvises fordi brukeren henvender seg hit uten først å ha utnyttet ankemuligheten til Trygderetten. Antallet klager til ombudsmannen på Trygderettens kjennelser holder seg ganske konstant, i underkant av 40. Trygderetten er i mange saker satt med medisinskyndige og/eller atfføringskyndige rettsmedlemmer, foruten juridisk kyndig rettsmedlem. Ingen av de trygderettskjennelsene som ble undersøkt her i 2012, ga grunn til kritikk fra ombudsmannen.

«Brukerens klagegrunn er som regel enten avgjørelsen i saken, lang saksbehandlingstid, saksbehandlingen for øvrig eller flere av disse klagegrunnene i kombinasjon.»

I desember 2011 innførte Arbeids- og velferdsetaten en ordning med serviceklage, med det formål å forenkle klageadgangen til Nav Klageinstans, når brukeren mener å ha opplevd svikt i Nav-kontorets saksbehandling i en konkret sak. Fortsatte henvendelser hit om denne typen klager, uten at det først er sendt serviceklage til Nav Klageinstans, kan tyde på at ordningen med serviceklager foreløpig ikke er tilstrekkelig kjent for brukerne.

Godt over 400 av henvendelsene til ombudsmannen med klage på Arbeids- og velferdsetaten, ga likevel grunn til nærmere undersøkelse. Av disse ble mer enn 50 % ordnet, eller ble lovet ordnet innen en angitt tidsramme, som følge av at ombudsmannen tok saken opp med det aktuelle Nav-kontoret. Sakene som ordner seg på denne måten, gjelder i all hovedsak saker hvor klagegrunnen er lang saksbehandlingstid. Ca. 5 % av alle sakene som ble undersøkt nærmere, endte med kritikk fra ombudsmannen.

I 2012 økte antall klager på saksbehandlingstiden i Nav betydelig, fra ca. 180 i 2011 til ca. 270 i 2012. Nærmere 200 av disse klagene gjaldt behandlingstiden, og for en vesentlig del av dem også manglende foreløpig svar, i saker om ytelser ved sykdom. Det var spesielt mange klager, ca. 120, på Navs behandlingstid i saker om uførepensjon. Hovedtyngden av de sistnevnte klagene var rettet dels mot Nav Pensjon og dels mot forvaltningsenhetene i Nav, og kom inn i løpet av de første månedene i 2012. Det synes derfor nærliggende å anta at dette for en vesentlig del skyldtes at fra og med årsskiftet 2011/2012 ble oppgavene med å beregne og samordne uførepensjonen, samt å sende ut vedtak til brukeren, overført fra Nav Pensjon til forvaltningsenhetene i Nav. Ved nærmere undersøkelser av disse sakene herfra, ble da også denne omfordelingen av arbeidsoppgaver i Nav opplyst å være hovedårsaken til at behandlingstiden hadde trukket ut i disse sakene, uten at brukeren var blitt varslet om det. Dette kan tyde på at omfordelingen kanskje ikke var planlagt godt nok før den ble gjennomført.

«I 2012 økte antall klager på saksbehandlingstiden i Nav betydelig... Det var spesielt mange klager ... i saker om uførepensjon.»

Fortsatt mottar ombudsmannen relativt mange klager på behandlingstiden ved Nav Internasjonalt. Ombudsmannen er kjent med at organet i 2011 satte i verk tiltak for å bedre saksavviklingen. Selv om organet har iverksatt viktige forbedringstiltak, kan det likevel nå være grunn til reise spørsmål om Nav Internasjonalt har tilstrekkelige ressurser til å ivareta kontorets omfattende og til dels vanskelige arbeidsoppgaver på en tilfredsstillende måte.

«Fortsatt mottar ombudsmannen relativt mange klager på behandlingstiden ved Nav Internasjonalt.»

Medarbeidere fra ombudsmannens kontor besøkte i desember 2012 Nav Forvaltning Bergen. Møtet ble ledet av fylkesdirektøren for Nav i Hordaland. Bakgrunnen for besøket var et inntrykk fra klagesakene her over tid om en vanskelig arbeidssituasjon der. Redegjørelsen fra Nav bekreftet dette inntrykket, samtidig som mange iverksatte tiltak hadde bidratt til betydelige for-

bedringer. En tydelig positiv utvikling i saksavviklingen og sakshåndteringen stemmer også godt med ombudsmannens senere erfaringer med klagesaker på Nav Forvaltning Bergen.

Lang saksbehandlingstid i Arbeids- og velferdsetaten ble også omtalt i årsmeldingene for 2010 og 2011.

## 4. Saksbehandlingstid i forvaltningen

### 4.1 Generelt om saksbehandlingstid

I årsmeldingen for 2011 er det på side 44–47 gitt en omtale av ombudsmannens erfaringer knyttet til saksbehandlingstiden i forvaltningen, og hvilken betydning behandlingstiden har for borgerne. Det ble også pekt på noen utviklingstrekk innenfor enkelte deler av forvaltningen. Saksbehandlingstiden i forvaltningen har også i 2012 vært et gjennomgående tema i henvendelser til ombudsmannen. Etter å ha vært stabilt noen år, var det i 2012 en markant økning i antallet saker som dreide seg om saksbehandlingstid eller manglende svar. Det ble dette året mottatt 628 slike klager, mot 537 saker i 2011.

«Etter å ha vært stabilt noen år, var det i 2012 en markant økning i antallet saker som dreide seg om saksbehandlingstid eller manglende svar.»

I enkelte tilfeller kan organiseringen av forvaltningen føre til at den totale saksbehandlingstiden blir lang selv om behandlingen i det enkelte organet eller en avdeling innenfor et organ isolert sett er akseptabel. For borgerne har det som regel liten betydning hva som er årsaken til at det tar tid før saken får en endelig avklaring. Det er derfor viktig at forvaltningen er bevisst på å holde den totale saksbehandlingstiden på et akseptabelt nivå. Dette er særlig aktuelt for store og komplekse forvaltningsorganer, der saker av og til må behandles i flere avdelinger, som f.eks. i Nav og i utlendingsforvaltningen. Det er også viktig at saker som av ulike grunner blir stilt i bero, blir prioritert når grunnen til berostillelsen opphører.

«For borgerne har det som regel liten betydning hva som er årsaken til at det tar tid før saken får en endelig avklaring.»

Ved behandling av klager må forvaltningen være bevisst på den totale saksbehandlingstiden. Det er viktig at klager blir forberedt og oversendt til klageorganet raskt. Dette vil være en fordel også for underinstansen da saker vil kunne behandles mens de fortsatt er noenlunde friskt i minne. Dersom en sak har tatt uforholdsmessig lang tid i førsteinstans, bør klageorganet se hen til dette ved prioriteringen av sine saker.

En kort omtale av enkelte av det siste årets saker som omhandler saksbehandlingstiden i forvaltningen, finnes i kapittel V. Nedenfor omtales enkelte utviklingstrekk med utgangspunkt i ombudsmannens behandling av klager og øvrige henvendelser det siste året.

«Dersom en sak har tatt uforholdsmessig lang tid i førsteinstans, bør klageorganet se hen til dette ved prioriteringen av sine saker.»

### 4.2 Nav

Antallet klager knyttet til saksbehandlingstiden i Nav har de siste årene vært høyt. Etter en marginal nedgang i 2011, har antallet saker på dette området hatt en markant oppgang i 2012, se punkt 3, over.

### 4.3 Utlendingsdirektoratet

Saksbehandlingstiden i Utlendingsdirektoratet har vært et stadig tilbakevendende tema for ombudsmannen, og temaet er bl.a. omtalt i de to siste årsmeldingene. Den senere tiden synes direktoratet å ha hatt et særskilt fokus på effektivisering av saksbehandlingen og reduksjon av saksbehandlingstiden. Som en følge av dette, har behandlingstiden gått ned på en del saksområder. Særlig gjelder dette saker om asyl, permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Dette gjenspeiler seg i antallet klager til ombudsmannen, som har vist en nedgang i 2012 sammenlignet med tidligere år. Det er positivt at direktoratet på sine nettsider gir god og oppdatert informasjon om forventet saksbehandlingstid. Der fremgår det bl.a. at 80 % av sakene om familieinnvandring, som flere ganger tidligere har vært et tema for ombudsmannen, nå behandles innen seks måneder.

«Det er positivt at direktoratet på sine nettsider gir god og oppdatert informasjon om forventet saksbehandlingstid.»

I en overgangsperiode kan direktoratets omlegging av saksbehandlingsrutinene på et område medføre at de som søker etter skjæringstidspunktet for ny rutine, får saken sin behandlet før de som leverte søknaden før dette tidspunktet. Mange søkere oppfatter dette som urettferdig, og slike ordninger bryter med det alminnelige prinsippet om at saker som utgangspunkt skal behandles i den rekkefølgen de har kommet inn. Jeg har ikke gjort noen nærmere vurdering av om det etter omstendighetene kan være forsvarlig at nyordninger av saksbehandlingen får slike utslag. Det kan imidlertid neppe være holdbart at saksbehandlingstiden blir vesentlig lengre for søknader som har kommet inn før en bestemt dato, enn de som har kommet inn etter den samme datoen.

Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstid i klagesaker, og tidsbruken fra en klage mottas til saken sendes til Utlendingsnemnda, fremstår fortsatt som utilfredsstillende lang i mange tilfeller. Denne problemstillingen ble tatt opp med utlendingsdirektoratet i 2010, se sak 2010/2788 som er omtalt i årsmeldingen for 2011 på side 56–57. Ombudsmannen vil fortsette å følge utviklingen på dette området.

«I tilfeller der saksbehandlingstiden er lenger enn det som må kunne forventes ... er det viktig at forvaltningen på eget initiativ holder søkerne orientert om...»

I tilfeller der saksbehandlingstiden er lenger enn det som må kunne forventes, f.eks. på bakgrunn av opplysninger om saksbehandlingstid på Utlendingsdirektoratets nettsider, er det viktig at forvaltningen på eget initiativ holder søkerne orientert om behandlingstiden. I 2011 forela jeg en asylsak for Utlendingsdirektoratet der saksbehandlingen hadde blitt stanset i påvente av en avklaring av den spente situasjonen i utlendingens hjemland (sak 2011/2101). Ved avslutningen av saken ble den totale saksbehandlingstiden, som var over tre år, kritisert. I tillegg uttalte jeg:

«På grunnlag av de bestemmelsene som følger av forvaltningsloven og god forvaltningsskikk, vil direktoratet i en del tilfeller ha plikt til å holde de det gjelder orientert om beslutninger av betyd-

ning for saksbehandlingen. Dette vil bl.a. kunne være aktuelt nettopp der det er fattet en avgjørelse om å stanse behandlingen av saker fra et konkret område, og oppholdet får vesentlig betydning for saksbehandlingstiden i saken. På denne bakgrunn kan det synes som en fordel om direktoratet hadde utarbeidet rutiner for å holde de berørte orientert om beslutninger som i den foreliggende saken.»

#### 4.4 Utlendingsnemnda

Ombudsmannen har også tidligere år mottatt enkelte klager over saksbehandlingstiden i Utlendingsnemnda. I 2012 var det imidlertid en markant oppgang i henvendelser om dette. Nemndas opplysninger på sine nettsider kan også tyde på at saksbehandlingstiden har gått opp. Mitt inntrykk er imidlertid at nemnda har et ønske om å få ned saksbehandlingstiden og arbeider aktivt for å oppnå dette. Ombudsmannen vil følge med på utviklingen i behandlingstiden også hos Utlendingsnemnda.

### 5. Utfordrende klagere

#### 5.1 Introduksjon

Alle borgere vil få erfaring med forvaltningssaker gjennom et livsløp, det være seg tillatelser, offentlige pålegg eller saker om stønader eller tjenester. Mange vil være aktive i egen sak, og en god del vil klage på avgjørelser. Offentlige organer har plikt til å ta hensyn til innspill og synspunkter i saksbehandlingen. Dette gjelder selv om henvendelsene kan oppfattes som unødvendig og særlig tidkrevende av det aktuelle organet, eller ha en form som er lite formålstjenlig.

«Offentlige organer har plikt til å ta hensyn til innspill og synspunkter i saksbehandlingen.»

Ombudsmannen har lang erfaring med klagere som kan oppfattes som utfordrende. De er i fåtall. Det er likevel ønskelig å synliggjøre også denne delen av virksomheten og skissere noen prinsipper for forsvarlig behandling både hos ombudsmannen og i forvaltningen. Fokus vil i første rekke være klagere som er særlig aktive. Temaet er høyst relevant for forvaltningen, og formodentlig i noen grad også for Stortinget. Utfordrende klagere er videre et internasjonalt fenomen som diskuteres i ulike fora.

I det følgende vil det i punkt 5.2 beskrives en del utfordringer disse klagerne gir for både ombudsmannen og forvaltningen. Punkt 5.3 tar for



seg hvordan forvaltningen bør opptre overfor borgerne slik at kontakten kan bli formålstjenlig, og i punkt 5.4 gjennomgås hovedtrekkene i forvaltningens rettslige rammer for håndtering av henvendelser. I punkt 5.5 beskrives ombudsmannens egen praksis på dette feltet, og enkelte prioriteringsspørsmål drøftes kort. Noen avsluttende merknader følger i punkt 5.6.

## 5.2 Situasjonsbeskrivelse – noen utfordringer

Enkelte særlig aktive klager sender en rekke omfattende henvendelser pr. brev og e-post i sin sak uten at noe særlig nytt fremkommer. Ombudsmannen har registrert hundrevis av dokumenter i saker som ikke kan føre frem. Andre har mange ulike saker gående samtidig. F.eks. fremmet en person 63 klagesaker for ombudsmannen i 2012 innenfor ulike saksområder. Å holde oversikt over mange saker og mye korrespondanse kan være svært krevende, både for arkivpersonale og saksbehandlere. Omfattende korrespondanse kan også føre til feil i saksbehandlingen, f.eks. ved at nye forhold ikke blir vurdert eller at vesentlige opplysninger «forsvinner» i alle ordene. Dette kan være vanskelig å unngå, både for forvaltningen og for ombudsmannen.

«Å holde oversikt over mange saker og mye korrespondanse kan være svært krevende, både for arkivpersonale og saksbehandlere.»

Noen klager har kanskje opplevd en feil fra forvaltningen en gang og klarer ikke å legge denne feilen bak seg. De kan derfor komme tilbake med en rekke henvendelser om samme forhold gjennom mange år, selv om saken er avsluttet.

Enkelte kan klage over mange ulike forhold over lang tid og slik sett oppfattes som en utfordring. Til illustrasjon hadde en person nærmere 100 ulike saker hos ombudsmannen i løpet av en tiårsperiode, med mange henvendelser i en rekke av sakene. Langt de fleste klagene var grunnløse.

En del klager har også en uvanlig kommunikasjonsform. Brev kan være svært ordrike og usammenhengende, kanskje på mange titalls sider og med en rekke vedlegg. Slike brev skrevet med utydelig håndskrift kan by på ekstra utfordringer. Noen brev er usaklige i formen og kan omfatte nedsettende uttalelser om arbeidsplassen eller saksbehandleren, trusler om å «bruke pressen», å anmelde eller gå til søksmål. Politi-

anmeldelser forekommer. Likeså direkte trusler mot enkeltpersoner. Pågående atferd under møter kan også oppleves som en særlig utfordring, og enkelte vil ikke gå når møtet er over.

Noen av de aktive og krevende klagerne har en atferd som kan indikere en psykisk sykdom eller avvikstilstand, og kommunikasjonen kan preges av en svært subjektiv forståelse av virkeligheten. Trusler om selvdrap forekommer. Telefonsamtaler kan være hyppige og intense uten mulighet for normal kommunikasjon.

I den digitale hverdagen er det nye muligheter for dem som ønsker å spre et budskap eller forfølge sin sak. Dette gir igjen nye utfordringer: Hvordan skal henvendelser der ombudsmannen er én av en lang rekke ulike adressater håndteres? Og hvordan håndteres en rekke e-poster fra samme avsender hver dag eller hver uke – skal de journalføres og deretter saksbehandles?

«I den digitale hverdagen er det nye muligheter for dem som ønsker å spre et budskap eller forfølge sin sak.»

Utfordringene i en organisasjon ligger altså på mange plan, bl.a. arkivteknisk, kapasitetsmessig og for organisasjonens effektivitet og arbeidsmiljø. Ansattes profesjonalitet og holdninger til medmennesker kan også bli utfordret. Og ikke minst oppstår prioriteringsspørsmål ved at håndtering av disse klagerne kan gå på bekostning av andre gjøremål: Saker blir ikke håndtert like raskt som de ellers ville blitt, ventetiden på et sentralbord blir lengre, organisasjonen blir mer presset i alle ledd.

## 5.3 Hvordan bør forvaltningen opptre?

Bidrar offentlige organer til at enkelte borgere utvikler en lite hensiktsmessig atferd, og kan det tas grep for å hindre en slik utvikling? Dette er spørsmål ethvert offentlig organ bør stille seg. Noen har som nevnt opplevd feil og forsømmelser fra et forvaltningsorgan. Å arbeide aktivt for å hindre feil er selvsagt viktig også i dette perspektivet. Dessuten må offentlige organer være profesjonelle og imøtekommende i kontakten med borgerne. Å oppleve å bli tatt på alvor er sentralt for de fleste i møtet med forvaltningen.

«Å oppleve å bli tatt på alvor er sentralt for de fleste i møtet med forvaltningen.»

Når feil begås, må forvaltningen ta grep. Avbøting av feilen der det er mulig, en passende beklagelse og initiativ til å ta tak i uheldige rutiner m.v., kan bidra til å avslutte en sak. Dette ble omtalt i årsmeldingen for 2011 på side 52-53. Og motsatt: Manglende profesjonalitet, manglende erkjennelse av feil og manglende vilje til å ta tak i uheldige forhold kan bidra til at enkelte forfølger en sak i lang tid.

«Uansett årsak er det viktig at offentlige organer har et bevisst forhold til utfordrende klager som fenomen.»

For noen kan livssituasjonen i seg selv bidra til atferden, slik som sykdom, sosial utstøting og tvungen plassering i anstalter. Uansett årsak er det viktig at offentlige organer har et bevisst forhold til utfordrende klager som fenomen.

#### 5.4 Kort om forvaltningens rettslige rammer for håndtering av henvendelser

En borger skal ha uhindret mulighet til å kontakte et offentlig organ i egen sak. Korrespondanse skal gjennomgås, og brev skal som utgangspunkt besvares av forvaltningen. Etter forvaltningsloven skal borgeren også ha mulighet til å snakke med en tjenestemann. Her er det likevel satt visse grenser; retten gjelder i «den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det» og parten skal ha «saklig grunn» (§ 11d). Forvaltningen har uansett adgang til å sette rammer for slike samtaler.

Er saken avgjort og det ikke er kommet til nye forhold, vil en klager ikke ha rett til en ny vurdering (lovens § 28 tredje ledd). Klageren vil heller ikke ha rett til en samtale eller et møte med en tjenestemann. God forvaltningsskikk krever imidlertid at korrespondanse fortsatt gjennomgås og at det som utgangspunkt gis et svar. Dette gjelder selv om klageren er svært aktiv og saken fortsatt ikke kan føre frem. Men det må vurderes konkret hva svarbrev skal inneholde. Etter omstendighetene kan det være nok å bekrefte at brev er registrert og gjennomgått.

Når en sak er avsluttet, er det også rom for å prioritere svar på henvendelser etter andre oppgaver. Det er imidlertid i utgangspunktet ikke adgang til å nedprioritere en ny sak initiert av en særlig aktiv klager bare ut fra tidligere erfaring. Dette vil kunne innebære en usaklig forskjells-

behandling. Det kan imidlertid tenkes at sakens karakter og tidligere håndtering av samme eller lignende problemkompleks kan forsvare en slik nedprioritering. Dette må vurderes konkret.

#### 5.5 Ombudsmannens praksis og enkelte prioriterings spørsmål

##### Noen arkivrutiner

Enkelte særlig aktive klager er ressurskrevende også arkivmessig. Dette gjelder bl.a. mottak, spørsmål om registrering, avklaring av rett sak der klageren har mange saker til behandling, spørsmål om splitting av saker fordi ulike forhold tas opp etc. Det kan være ønskelig at ulike henvendelser fra samme person samles i en sak, noe som gir bedre kontroll og mindre tidsbruk. På den annen side kan det også være hensiktsmessig å skille ulike sakstyper fra hverandre.

Enkelte uforståelige e-poster vurderes som såkalt spam (e-søppel) og registreres ikke. F.eks. gjelder dette ulike meningsytringer på e-post til et høyt antall – gjerne flere titalls – offentlige etater og organisasjoner. Som oftest vil imidlertid uklare og omfattende e-poster henføres under en sak og journalføres eller arkiveres. Dessuten vurderes det om henvendelser kan slås sammen. For enkelte særlig aktive klager er det opprettet egne undermapper på postmottaket, der både e-poster og telefakser samles og gjennomgås regelmessig av saksbehandleren. Denne behandlingsformen sikrer bedre kontroll og prioritering av arbeidsoppgaver på arkivet.

##### Saksbehandling ved nye henvendelser og nye saker

Alle henvendelser blir gjennomgått hos ombudsmannen, uansett lengde, form og antall. Vedlegg blir også gjennomgått i den grad det er nødvendig for å ta stilling til saken. Det brukes generelt mye tid på å sortere informasjon og anførsler i korrespondansen.

«Det brukes generelt mye tid på å sortere informasjon og anførsler i korrespondansen.»

I motsetning til forvaltningen, som må behandle alle klager fra personer med rettslig klageinteresse, er det ombudsmannen som avgjør «om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling». Ombudsmannen avviser årlig mange klager etter sivilombudsmannsloven § 6 fjerde ledd.

Dette gjelder også saker som tas opp av særlig aktive klagerere.

Er det grunn til å undersøke saken nærmere, innhentes saksdokumenter fra forvaltningen og videre undersøkelsesskritt vurderes. I denne vurderingen sees det ikke hen til at klageren oppfattes som utfordrende og kanskje har hatt mange tidligere klagesaker hos ombudsmannen.

#### **Saksbehandling ved gjentatte henvendelser i avsluttede saker**

Kommer klageren tilbake til en avsluttet sak, vurderes klagerens eventuelle nye argumentasjon. Ombudsmannen tar stilling til om saken bør undersøkes videre, eller om det bør gis mer veiledning eller en bedre begrunnelse. Ytterligere veiledning og en mer utfyllende begrunnelse antas å kunne være viktig for klageren, og det vil også kunne avverge videre henvendelser som ikke kan føre til et annet resultat. Her kan det ligge store pedagogiske utfordringer. Ombudsmannen personlig vil gjerne underskrive det nye brevet, noe som kan bidra til at klageren kan avfinne seg med sakens utfall.

For klagerer som likevel fortsetter sin korrespondanse, vil brev bli vurdert og besvart etter noe tid. Det vises gjerne til at saken er avsluttet. Noen klagerer får også beskjed om at videre korrespondanse i saken vil bli registrert og vurdert, men ikke besvart. I enkelte saker vil likevel ombudsmannen gjennomgå hele sakskomplekset på nytt etter en konkret vurdering.

Det antas at ombudsmannens håndtering av de utfordrende klagerne bidrar til å avlaste forvaltningen og også i noen grad Stortinget.

#### **HMS-perspektivet**

At noen klagerer som nevnt kan oppleves som utfordrende, er viktig å erkjenne. Ombudsmannen tilstreber åpenhet internt om slike forhold, og ulike tiltak kan være aktuelle.

Ett tiltak er å vurdere om ansatte ved behov skal skjermes eller avløses, særlig i situasjoner der en saksbehandler håndterer alle henvendelsene fra en utfordrende klager. Ikke minst er dette viktig for en fortsatt profesjonell behandling av henvendelser. Opplæring av nyansatte tilstrebes også, bl.a. opplæring i å håndtere krevende telefonsamtaler og møter med klagerer.

«Ett tiltak er å vurdere om ansatte ved behov skal skjermes eller avløses, særlig i situasjoner der en saksbehandler håndterer alle henvendelsene fra en utfordrende klager.»

Klare rammer for besøk praktiseres. Virksomheten har videre enkelte rutiner for å håndtere sikkerhetsutfordringer, og disse vil bli videreutviklet.

#### **Prioriteringsspørsmål**

De utfordrende klagerne krever mye ressurser, selv om de er i fåtall. Tidsbruken kan omregnes ikke i ukeverk, men i årsverk. Det er videre klart at håndteringen går ut over andre klagerer og øvrige oppgaver. Et viktig spørsmål er derfor om ombudsmannens praksis er hensiktsmessig, eller om prioriteringen bør være noe annerledes.

«De utfordrende klagerne krever mye ressurser, selv om de er i fåtall. Tidsbruken kan omregnes ikke i ukeverk, men i årsverk.»

Alle har rett til å henvende seg hit med egne opplevelser av urett. Mange av de særlig aktive klagerne kan også være utsatt for «urett» i sivilombudsmannslovens forstand, slik som manglende svar, slett saksbehandling eller uriktige vedtak. Ombudsmannen vil ikke avvise en henvendelse alene med den begrunnelse at klageren har hatt mange tidligere ugrunnede saker, eller fordi brev har en uheldig form. Institusjonen er som nevnt til for alle, bl.a. frustrerte innsatte, fortvilte borgere, sårbare pasienter og andre utsatte grupper – som kan ha en kommunikasjonsform som nettopp kan være lite formålstjenlig.

Det er imidlertid rom for å avvise klager i større grad enn i dag ved at ombudsmannen ikke finner grunn til videre behandling – selv om en «urett» i lovens forstand kan ha skjedd. Dette kan gjelde manglende svar eller en mindre saksbehandlingsfeil som ikke har hatt betydning for sakens utfall. Kost-nytte-vurderinger har hittil hatt en beskjeden plass i ombudsmannens virke, slik mandatet er oppfattet. Videre er det mulig å prioritere gjentatte henvendelser i avsluttede saker på en mer restriktiv måte, særlig der det allerede er foretatt en grundig vurdering.

Ombudsmannen vil i 2013 gjennomgå sin organisering i et eget prosjekt og bl.a. vurdere om

det er hensiktsmessig å opprette en silingsordning for bedre å kunne skille mellom klager som bør behandles grundig, og klager som bør undergis en forenkelt behandling.

### 5.6 Avslutning

Noen borgere utfordrer offentlige kontorers profesjonalitet på mange plan. Det er viktig å være rustet til dette i form av bl.a. god organisering, gode rutiner, opplæring av nyansatte og løpende holdningsarbeid. Å erkjenne utfordringen er et godt utgangspunkt. Håndtering av henvendelser fra disse borgerne er en del av ordinært forvaltningsarbeid. I vår digitale verden kan det se ut til at utfordringene knyttet til særlig aktive klager er økende.

Forvaltningen kan være fristet til å begrense kontakten med noen borgere på ulike måter. Det er imidlertid enkelte rettslige skranker for hva som er mulig, både i arkivlovgivningen, forvaltningslovgivningen og i ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk. Alle borgere skal f.eks. møtes med respekt og profesjonalitet. Innenfor disse rammene er det likevel et handlingsrom. Først og fremst er en vennlig, imøtekommende og selvkritisk holdning viktig, noe

som kan hindre utviklingen av lite formålstjenlig atferd. Dernest kan fasthet være nødvendig. Dette er en stor utfordring så vel for ombudsmannen som for andre offentlige myndigheter.

Idealet om at alle skal behandles skikkelig og få svar på alle henvendelser, uansett hvor mange og hvordan de er formulert, støter lett an mot ønsket om en effektiv og god forvaltning. Dette har også en viktig samfunnsøkonomisk side som ikke skal underslås. Ingen er tjent med at enkelte særlig utfordrende klager båndlegger store ressurser i forvaltningen ved å utnytte gode forvaltningsrettslige prinsipper.

*«Norsk forvaltning, og ikke minst også ombudsmannen, må leve med at enkelte er særlig aktive eller på andre måte fremtrer som spesielt utfordrende.»*

Utgangspunktet er likevel klart: Alle, uansett forutsetninger og kommunikasjonsform, har rett til å arbeide aktivt for egen sak. Norsk forvaltning, og ikke minst også ombudsmannen, må leve med at enkelte er særlig aktive eller på andre måte fremtrer som spesielt utfordrende.

## V. Oversikt over saker av alminnelig interesse i året 2012

Etter ombudsmannsinstruksen § 12 skal årsmeldingen inneholde «en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som ombudsmannen mener har alminnelig interesse». Retningsgivende for utvalget av saker til meldingen er om saken anses å være representativ for sakstypen, om den er relevant som eksempel på saksbehandlingsfeil som er gjort, om saken er prinsipiell og rettsavklarende og om saken omhandler spørsmål av rettssikkerhetsmessig karakter.

Sakene er i stor utstrekning anonymisert. Bakgrunnen er bestemmelsene om taushetsplikt og dels hensynet til klagerne. Ettersom referater fra sakene publiseres og gjøres allment tilgjengelig, er klagerens navn gjennomgående ikke tatt med. Saker som er av særlig privat eller personlig karakter og som ikke kan anonymiseres tilstrekkelig, tas ikke med i meldingen.

Sakene er referert ved tittel og ingress nedenfor<sup>1</sup>. Dessuten er datoen for ombudsmannens uttalelse angitt. Sakene er klassifisert i ulike rettsområder, og de sakene som omhandler alminnelig forvaltningsrettslige problemstillinger er referert innledningsvis. Referat av hva vedkommende forvaltningsorgan eller tjenestemann har uttalt om klagen, fremgår av uttalelsene som publiseres fortløpende i fulltekst på ombudsmannens nettsted, [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no) og på Lovdata, [www.lovdata.no](http://www.lovdata.no). Rettsdata publiserer sakene en gang i året på [www.reettsdata.no](http://www.reettsdata.no).

Det løpende arbeidet med enkeltsakene og min kontakt med forvaltningen gir meg et generelt inntrykk av forvaltningens saksbehandling og virksomhet. Det er en fare for at mitt arbeid med enkeltsakene kan gi et fortegnert inntrykk av forvaltningens saksbehandling generelt. Klagesakene har jo sitt utspring i situasjoner der borgerne føler seg galt og urettferdig behandlet. På bakgrunn av den kontakten jeg ellers har med forvaltningen gjennom besøk og inspeksjoner, er

det mitt inntrykk at de saker jeg har tatt med i meldingen er representative ut fra de ovennevnte kriteriene.

### Alminnelig forvaltningsrett

#### Sakshandsamingstida i klagesak om uførestønad 9. februar 2012 (sak 2011/425)

Saka gjaldt sakshandsamingstida av klage 15. januar 2010 over avslag på krav om 50 % uførestønad. Nav Forvaltning Bergen hadde fyrst etter fleire meldingar både frå advokaten til brukaren, brukaren og herifrå, handsama saka ferdig 31. august 2011. Nav Forvaltning Bergen brukte òg sær sars lang tid på å svare ombudsmannen og ga ikkje tilfredsstillande svar før etter fleire oppmødingar.

Etter den utgreiinga som Nav Forvaltning Bergen ga for framdrifta i denne saka, meinte ombudsmannen at saka hadde lege utan handsaming sær sars lenge, og sakshandsaminga måtte kritisertast.

#### Soningsoverføring til domfeltes hjemland – saksbehandling og forholdet til menneskerettighetene

19. mars 2011 (sak 2011/516)

Saken gjaldt et vedtak om å overføre A til videre soning i hjemlandet av en straffedom avsagt i Norge. Overføring ble besluttet selv om A mente at hans liv og helse ville være i fare på grunn av mulige represalier fra andre innsatte. Han mente også at han ikke ville få forsvarlig oppfølging av sin helsetilstand. Sentrale spørsmål i saken var hvilke konkrete undersøkelser og vurderinger som ble foretatt forut for overføringen, og om de aktuelle vurderingene i tilstrekkelig grad hadde kommet til uttrykk i vedtaket. Videre reiste saken spørsmål om betydningen av Norges forpliktelse etter art. 3 i EMK.

Ombudsmannen kritiserte Justis- og beredskapsdepartementet for mangelfull saksutredning i forkant av avgjørelsen om soningsoverføring. De avgjørende vurderingene hadde heller ikke kommet tydelig til uttrykk i vedtaket, og det ble konkludert med at avgjørelsen var utilstrekkelig begrunnet. Det ble ikke funnet holdepunk-

<sup>1</sup> I forbindelse med at ombudsmannen gikk over til fullelektronisk saksbehandling i 2011, fikk enkelte eldre saker som fortsatt var til behandling nytt saksnummer. For disse sakene er både gammelt og nytt saksnummer oppgitt.

ter for at forpliktelsene etter EMK var brutt i overføringssaken, men departementets vedtak måtte likevel anses som ugyldig som følge av saksbehandlingsfeilene som var avdekket.

**Tildeling av 40 % driftstilskudd til privatpraktiserende fysioterapeut – habilitet, opplysning av saken, kvalifikasjonsvurdering m.v.**

10. april 2012 (sak 2011/501)

En kommune tildelte et 40 % driftstilskudd (driftsavtale) til en privatpraktiserende fysioterapeut. Driftsavtalen var tilknyttet et institutt i kommunen og søkeren som fikk tilskuddet var allerede medeier og daglig leder ved instituttet. Den andre søkeren påklaget vedtaket. Han mente at kommunen hadde gjort flere saksbehandlingsfeil, bl.a. ved ikke å innkalle ham til intervju og ved å legge vekt på en innstilling fra medarbeiderne ved instituttet. Han mente også at det heftet feil ved vurderingen av søkerens kvalifikasjoner og at det var lagt vekt på utenforliggende hensyn.

Ombudsmannen konkluderte med at kommunen hadde begått flere saksbehandlingsfeil. Han uttalte at tildelingsprosessen var preget av manglende kunnskap om det relevante regelverket og sviktende rutiner for behandling av slike saker. Verken underinstansen eller klageinstansen hadde oppfylt sitt ansvar for opplysning av saken og kommunen hadde lagt vesentlig vekt på instituttets innstilling, som det i denne saken skulle ha vært sett bort ifra på grunn av inhabilitet. Videre var det ikke foretatt noen tilfredsstillende sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av de to søkerne. Det var også lagt vekt på utenforliggende hensyn. Ombudsmannen hadde ikke grunnlag for å uttale noe om hvem av de to søkerne som var best faglig skikket og som skulle ha fått tildelt driftstilskuddet, men uttalte at det i tildelingsprosessen under enhver omstendighet ble begått en urett mot klageren. Kommunen ble derfor bedt om å vurdere hvordan dette eventuelt kunne bøtes på.

Kommunen uttalte at feilene som var begått ikke nødvendigvis hadde ført til at feil søker ble tildelt driftstilskuddet, og at kommunen ikke ønsket «å yte skadebot for saksbehandlingsfeil som ikke har hatt innvirkning på det endelige resultatet». Ombudsmannen tok dette til orientering.

**Krav om dekning av rettsaksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 første ledd**

11. april 2012 (sak 2011/374)

Landbruks- og matdepartementet avsto å dekke rettsaksomkostninger med hjemmel i forvaltningsloven § 36, under henvisning til at det forelå en rettskraftig dom om det underliggende forhold, der ingen av partene ble tilkjent saksomkostninger.

Ombudsmannen uttalte at den foreliggende dommen ikke var til hinder for at det kunne foreligge krav på rettsaksomkostninger med hjemmel i forvaltningsloven § 36. Tvisteloven innebar ingen endring av rettstilstanden på dette punkt. Departementet ble bedt om å vurdere omkostningskravet på nytt.

Departementet foretok en ny vurdering, og kom til at vedtaket om avslag på rettsaksomkostninger bygget på feil rettsanvendelse og måtte oppheves. Saken ble sendt tilbake til Statens Landbruksforvaltning for ny behandling.

**Ervervstillatelse for grovkalibret revolver – avslag etter forbud gitt i rundskrivs form**

17. april 2012 (sak 2011/486)

Saken gjelder politiets avslag på en søknad om ervervstillatelse for en revolver av typen Smith & Wesson kaliber .500 magnum. Søknaden ble avslått av politidistriktet uten nærmere vurdering. Det ble vist til et generelt forbud mot pistoler og revolvere med kraftige kalibre nedlagt av Politidirektoratet i rundskrivs form (rundskriv 2008/003). Klagen ble behandlet av direktoratet, som fastholdt avslaget.

Ombudsmannen konkluderte med at Politidirektoratet hadde gått ut over sine fullmakter ved utformingen av rundskrivet. Søkeren hadde ikke fått en reell toinstansbehandling av søknaden, og ombudsmannen fant grunn til å informere Justis- og beredskapsdepartementet om saken.

**Namsfogdens saksbehandlingstid i sak om endring av gjeldsordning**

4. mai 2012 (sak 2012/761)

Saken gjaldt en namsfogds saksbehandlingstid i sak om endring av gjeldsordning.

Ombudsmannen kom til at saksbehandlingstiden av den aktuelle gjeldsordningssaken var kritikkverdig. Saksbehandlingstiden hadde vært

lang, og namsfogden hadde ikke kunnet gi noen forklaring på årsakene til dette. Det var videre tvil knyttet til arkivrutinene ved kontoret. Ombudsmannen fant grunn til å orientere Politidirektoratet og Riksarkivet om saken.

**Tildeling av driftstilskudd til fysioterapeut i privat praksis – opplysning av saken, kvalifikasjonsvurdering, utenforliggende hensyn m.v.**

28. juni 2012 (sak 2010/2546)

En kommune tildelte et 40 % driftstilskudd til en fysioterapeut. Driftstilskuddet var del av et samarbeid om fysioterapitjenester mellom tre kommuner, og var knyttet til et privat praksisfelleskap. En av søkerne klaget til ombudsmannen. Hun viste til at kommunen hadde gjort feil både i saksbehandlingen og i kvalifikasjonsvurderingen. bl.a. pekte hun på at det ikke ble gjennomført intervjuer av søkerne.

Ombudsmannen konkluderte med at tildelingsprosessen ikke hadde vært tillitvekkende. Kommunen hadde ikke sørget for at saken var tilstrekkelig opplyst, og den hadde heller ikke foretatt en tilfredsstillende sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av søkerne. Det knyttet seg også noe usikkerhet til om det ble tatt utenforliggende hensyn ved tildelingen. Ombudsmannen hadde imidlertid ikke grunnlag for å uttale seg sikkert om feilene hadde resultert i at klageren ble forbigått.

**Sak om stengsler i strandsonen – krav til rettslig begrunnelse**

2. juli 2012 (sak 2011/2142)

Saken gjaldt fjerning av stengsler i strandsonen i Bergen kommune. Under henvisning til fri-luftsloven påla kommunen en av grunneierne å fjerne bl.a. skilt, tujahekk og gjerde. Fylkesmannen i Hordaland opphevet kommunens pålegg. Naboene klaget opphevelsen inn for ombudsmannen.

Det fremsto som uklart hvilke rettsregler fylkesmannen hadde basert sitt vedtak på. Ombudsmannen kom til at det var begrunnet tvil om vedtaket oppfylte forvaltningslovens krav til rettslig begrunnelse. Fylkesmannen ble derfor bedt om å vurdere saken på nytt.

**Delvis utelukkelse fra fellesskapet og overføring av en domfelt til varetektsavdeling – krav til skriftlighet og underretning**

6. juli 2012 (sak 2011/494)

Saken gjaldt delvis utelukkelse av en innsatt fra fellesskapet i Tromsø fengsel, og et påfølgende opphold på varetektsavdelingen i fengselet. Et sentralt spørsmål i saken var hvilke krav som gjelder til skriftlighet og underretning til den innsatte i forbindelse med utelukkelsesvedtak. Saken reiste også spørsmål om fortsatt opphold på varetektsavdelingen utgjorde et rettighetsinn-grep overfor den innsatte som forutsatte at skulle ha vært fattet et eget vedtak om dette.

Ombudsmannen fant grunn til å kritisere kriminalomsorgen for ikke å ha gitt skriftlig underretning til den innsatte da utelukkelsesvedtaket overfor ham opphørte. Det var imidlertid ikke grunnlag i saken for å rette avgjørende rettslige innvendinger mot at det ikke ble fattet et eget vedtak i forbindelse med det etterfølgende oppholdet på varetektsavdelingen.

**Rettslig klageinteresse i konsesjonssak**

24. juli 2012 (sak 2011/487)

A klaget på vedtak fra hovedutvalget for utvikling og kultur i Skien kommune om å gi B konsesjon for erverv av eiendommen X. Både kommunen og fylkesmannen avviste klagen under henvisning til at A ikke hadde rettslig klageinteresse. A klaget saken inn for ombudsmannen.

Ombudsmannen kom til at A hadde rettslig klageinteresse og ba fylkesmannen behandle saken på nytt. Etter en gjennomgang av de generelle utgangspunktene for vurderingen av rettslig klageinteresse i en slik sak, ble det konkret bl.a. lagt vekt på at konsesjonsmyndighetenes vedtak kan få betydning for odelstaksten og at hovedutvalgets vedtak ikke var begrunnet i samsvar med forvaltningslovens regler. Avgjørelsen var av en slik karakter at klagerett burde innrømmes.

Fylkesmannen i Telemark foretok deretter en fornyet gjennomgang av saken og omgjorde sitt vedtak, slik at klager ble ansett å ha rettslig klageinteresse.

**Sak om eiendomsskattetaksering av fritidseiendom i Råde kommune**

7. august 2012 (sak 2010/2979)

Saken gjelder Råde kommunes eiendomsskattetaksering av en fritidseiendom.

Ombudsmannen kom til at eiendomsskattekontorets forberedelse og tilretteleggelse av klagesaken for overskattetakstnemnda ikke syntes å oppfylle kravene til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningskikk. Det var nærliggende å anta at feil og mangler ved saksbehandlingen hadde hatt innvirkning på taksten overskattetakstnemnda hadde satt. Kommunen ble derfor bedt om å behandle saken på nytt. Ombudsmannen hadde også generelle bemerkninger til kommunens bruk av sjabloner ved eiendomsskattetakseringer.

**Annullering av universitetseksamen – spørsmålet om klageadgang**

14. august 2012 (sak 2012/1824)

En gruppe studenter klaget over eksamensavviklingen ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), da den skriftlige eksamen som ble gitt, var identisk med en eksamen gitt året før. Studentene påsto at de kandidater som på forhånd hadde gjort seg kjent med den tidligere gitte eksamensoppgaven, og eventuelt medbrakt løsningsforslaget, hadde hatt en betydelig fordel. NTNUs klagenemnd ga klagerne medhold, fant at forholdet utgjorde en formell feil og at eksamenen skulle annulleres for samtlige kandidater. Kandidatene fikk ikke anledning til å påklage klagenemndas vedtak. Det ble vist til uttalelser i forarbeidene til universitets- og høyskoleloven om dette.

Ombudsmannen fant at det ikke var rettslig grunnlag for å avskjære kandidatene rett etter hovedregelen i forvaltningsloven § 28 til å påklage vedtaket. En slik begrensning av klageretten burde fremgått i lov, her universitets- og høyskoleloven. Ombudsmannen ba NTNU behandle spørsmålet om klagerett på ny.

I ny behandling av saken vedtok NTNUs klagenemnd å oppheve vedtaket om annullering av eksamen.

**Sak om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 – nødvendighetskriteriet**

17. august 2012 (sak 2011/2482)

I sak om skolebytte for barneskoleelev kom kommunen og fylkesmannen til at tidspunktet for advokatens inntreden i saken tilsa at utgiftene ikke hadde vært nødvendige for å få endret vedtaket.

Ombudsmannen kom til at forvaltningens begrunnelse for avslaget ikke var rettslig holdbart, da det måtte legges avgjørende vekt på partens subjektive oppfatning av om det var nødvendig med advokat. Det kunne ikke stilles krav om årsakssammenheng, da dette innebar det samme som å legge til grunn en objektiv norm. Fylkesmannen ble bedt om å behandle saken på nytt.

Etter den nye behandlingen av saken omgjorde fylkesmannen tidligere vedtak og tilkjente sakskostnader.

**Barnebidrag – manglende kontradiksjon ved skjønnsfastsetting av inntekt**

27. august 2012 (sak 2011/2926)

I bidrags sak om skjønnsfastsetting av bidragspliktiges inntekt innhentet klageinstansen opplysninger per telefon fra bidragspliktiges arbeidsgiver. Spørsmålet var om bidragspliktige burde vært forelagt disse opplysningene før vedtak ble fattet.

Ombudsmannen mente klageinstansen burde gitt bidragspliktige anledning til å uttale seg om opplysningene, og at informasjon av betydning for saken dermed ikke ble underlagt kontradiksjon.

I den fornyede vurderingen ble bidragspliktige orientert om opplysningene i saken og gitt anledning til å uttale seg. Nav Klageinstans opprettholdt sin vurdering om at bidragspliktige ikke hadde en rimelig grunn for den lave inntekten, og omgjorde ikke vedtaket.

**Fylkesmannens informasjonsplikt ved behandling av klage etter plan- og bygningssloven**

27. august 2012 (sak 2012/230)

Ved behandlingen av klage fra nabo på byggetillatelse, ba Fylkesmannen i Oslo og Akershus om nærmere opplysninger fra Eidsvoll kommune om hvilke vurderinger som var foretatt. Klager



ble ikke informert om kommunens svarbrev til fylkesmannen. Han anførte i klagen til ombudsmannen at fylkesmannen ved dette hadde brutt sin informasjonsplikt.

Ombudsmannen kom til at det forelå brudd på informasjonsplikten i forvaltningsloven § 17 tredje ledd ved at fylkesmannen ikke gjorde klager kjent med opplysningene som fremkom i kommunens svarbrev. Etter en konkret vurdering kom imidlertid ombudsmannen til at det var grunn til å regne med at denne feilen ikke kunne ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Han lot derfor saken bero.

#### **Reduksjon av oppmålingsgebyr – selvkostprinsippet**

12. september 2012 (sak 2011/1789)

Saken gjaldt selvkostprinsippet som skranke for oppmålingsgebyr ved opprettelse av nye eiendommer. Tromsø kommune avslo søknad om skjønsmessig nedsettelse av oppmålingsgebyr for 20 boligeiendommer. Avslaget ble stadfestet av Fylkesmannen i Troms.

Ombudsmannen kom til at det knyttet seg tvil til om saken var tilstrekkelig opplyst da fylkesmannen fattet sitt vedtak. Ved anførsler om at et gebyr er i strid med selvkostprinsippet har forvaltningen bevisbyrden for at det ikke er tilfellet. I denne saken kunne ombudsmannen verken se at kommunen eller fylkesmannen hadde fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon på at selvkostprinsippet var overholdt. Fylkesmannen ble derfor bedt om å vurdere saken på nytt.

#### **Justis- og beredskapsdepartementets saksbehandling i sak om soningsoverføring til Norge – tidsbruk og saksoppfølging overfor utenlandske myndigheter**

12. september 2012 (sak 2011/2970)

Saken gjaldt Justis- og beredskapsdepartementets behandling av en søknad om soningsoverføring av en domfelt fra Hellas til Norge. Da det ble klaget til ombudsmannen, hadde det gått mer enn tre år og tre måneder siden søknaden ble fremsatt for departementet. Av klagen fremgikk det bl.a. at departementet hadde ventet på en tilbake melding fra greske myndigheter i over ett år før det ble minnet om saken fra norsk side.

Ombudsmannen kritiserte Justis- og beredskapsdepartementet for mangelfull saksoppfølging overfor greske myndigheter. I tillegg var det grunn til å kritisere den interne saksbehandlingen i departementet, herunder at forsinkelsen som hadde funnet sted fra begynnelsen av ikke syntes å ha ført til at den videre behandlingen av saken ble prioritert.

#### **Sak om klageadgang på vedtak om sakskostnader – Nemnda for pionerdykkere**

30. september 2010 (sak 2011/554, tidl. sak 2009/2941)

Nemnda for pionerdykkere omgjorde avslag på krav om erstatning for etterlatte etter britiske dykkere. Advokaten, som hadde tatt opp spørsmålet om omgjøring, krevet dekket sakskostnader etter forvaltningsloven § 36. Nemnda avslo kravet, og klage på avslaget ble avvist av Arbeidsdepartementet, som mente at nemndas vedtak ikke var gjenstand for klage.

Ombudsmannen mente at det var flere forhold som talte for at vedtak om sakskostnader måtte kunne påklages til departementet, selv om selve erstatningsavgjørelsene ikke kunne det. Departementet ble bedt om å behandle klagen, men avslo, under henvisning til at det ikke hadde adgang til det.

Ombudsmannen kom deretter til at det etter en samlet vurdering ikke var grunn til nærmere undersøkelser av sakskostnadsavgjørelsen.

#### **Dekning av kostnader etter forvaltningsloven § 36 til advokats reisetid i forbindelse med nemndmøte**

17. oktober 2012 (sak 2011/1894)

Saken gjaldt krav om dekning av kostnader til en advokats reisefravær knyttet til et møte i Utlendingsnemnda. Utlendingsdirektoratets vedtak ble omgjort til partens gunst, og parten fikk dekket utgifter til advokat etter forvaltningsloven § 36. Utlendingsnemnda ville imidlertid ikke dekke kostnadene knyttet til tre timers reisetid som advokaten hadde fakturert klienten for i forbindelse med nemndmøtet, og begrunnet dette med at reisetiden var utenfor «normal arbeidstid». Advokaten hadde etter nemndas syn ikke tapt arbeidsfortjeneste i denne tiden.

Etter ombudsmannens kritiske spørsmål la nemnda om sin praksis på området. Klageren

fikk likevel ikke dekket kostnadene knyttet til reisetiden. Ombudsmannen uttalte deretter at hvilken tid på dagen reisen foregikk på, ikke kan være avgjørende for om partens kostnad for fakturert reisetid må anses som nødvendig etter forvaltningsloven § 36. Utlendingsnemnda ble bedt om å se på saken på nytt. Nemnda besluttet deretter å dekke reisekostnadene.

#### **Kriminalomsorgens behandling av søknad om prøveløslatelse – utredningsplikt**

19. oktober 2012 (sak 2010/2745)

Saken gjaldt kriminalomsorgens avslag på As søknad om prøveløslatelse etter utholdt 2/3 soningstid.

Ombudsmannen kritiserte enkelte sider ved kriminalomsorgens saksbehandling, herunder forhold knyttet til saksutredningen. Ombudsmannen fant imidlertid ikke grunn til å rette avgjørende rettslig kritikk mot selve beslutningen om å avslå As søknad om prøveløslatelse.

#### **Behandlingen av sak om tilbakeføring til avdeling med høyt sikkerhetsnivå – nedtegning av opplysninger og krav til begrunnelse**

19. oktober 2012 (sak 2011/514)

Saken gjaldt tilbakeføringen av A fra frigangsavdelingen ved Bodø fengsel til fengselets avdeling med høyt sikkerhetsnivå.

Ombudsmannen kritiserte kriminalomsorgen for ikke å ha nedtegnet sentrale opplysninger som ble gitt muntlig fra politiet. Begrunnelsen kunne heller ikke sies å ha vært fullt ut tilfredsstillende ettersom det overhodet ikke fremgikk av kriminalomsorgens vedtak at det var lagt vekt på opplysninger som var unntatt fra den innsattes innsyn. Ombudsmannen fant imidlertid ikke grunnlag for å rette avgjørende kritikk mot selve konklusjonen om å tilbakeføre A til avdeling med høyt sikkerhetsnivå.

#### **Spørsmål om avgjørelse om internatplass ved skole er enkeltvedtak**

26. oktober 2012 (sak 2012/460)

Avslag på søknad om såkalt forsterket plass på et internat tilhørende en videregående skole, ble av fylkeskommunen ikke ansett som et enkeltvedtak, slik at det ikke forelå klagerett. Klage på av-

gjørelsen ble derfor avvist, også av fylkeskommunens klagenemnd.

Ombudsmannen kom til at avslaget om forsterket plass ved internatet var et enkeltvedtak.

#### **Sak om ny 420 kV kraftledning gjennom Bremanger kommune – krav til klageinstansens begrunnelse**

29. oktober 2012 (sak 2012/640)

Saken gjaldt Olje- og energidepartementets trasévalg gjennom Bremanger kommune for ny 420 kV kraftledning på strekningen fra Ørskog i Møre og Romsdal til Sogndal i Sogn og Fjordane. Departementet besluttet at kraftledningen ikke skulle gå gjennom Førdedalen, slik Norges vassdrags- og energidirektorat hadde vedtatt, men derimot lengre nord gjennom Myklebustdalen.

Det fremstod som uklart hvordan departementet hadde vurdert og vektlagt de ulike hensynene i trasévalget, og hvorfor departementet konkluderte som det gjorde. Når departementet valgte et alternativ som ikke fulgte fagutredningene, måtte det stilles særlige krav til begrunnelsen. Ombudsmannen kom til at det var begrunnet tvil til forhold av betydning i saken. Departementet ble derfor bedt om å vurdere saken på nytt, og særlig den begrunnelsen som er gitt for valg av trasé.

#### **Et brev fra en tollregion ble ansett for å være et enkeltvedtak da det fastslo at to produkter var avgiftspliktige etter sjokolade- og sukkervareavgiften**

29. oktober 2012 (sak 2012/1205)

Et brev fra en tollregion til en iskremprodusent fastslo i vedtaks form at to produkter brukt som ingredienser i iskrem er avgiftspliktige etter sjokolade- og sukkervareavgiften. Toll- og avgiftsdirektoratet unnlot å behandle en klage på dette brevet fordi de ikke anså det for å være et enkeltvedtak.

Når tollregionen, etter en vurdering av vareprøver, fastslo i vedtaks form at to produkter var avgiftspliktige, innebar dette etter ombudsmannens syn en plikt for iskremprodusenten til å beregne og innbetale avgift når disse produktene ble brukt i produksjonen. Ombudsmannen kom til at brevet var et enkeltvedtak og ba direktoratet om å realitetsbehandle klagen.

Etter å ha mottatt ombudsmannens uttalelse behandlet direktoratet klagen og opphevet tollregionens vedtak.

#### **Forvaltningens egen omgjøring av ugyldige vedtak**

22. november 2012 (sak 2012/1080)

To og et halvt år etter at klagerens bil ble godkjent etter kjøretøyforskriften, fant veimyndighetene at godkjenningen måtte anses ugyldig, og traff vedtak om omgjøring til skade for klageren.

Ombudsmannen fant at tiden som gikk før godkjenningen ble omgjort, var for lang, og at de øvrige hensyn i saken ikke i tilstrekkelig grad tilsa omgjøring til den private parts ugunst. Samferdselsdepartementet ble bedt om å behandle saken på ny, og departementet opphevet omgjøringsvedtaket slik at den opprinnelige godkjenningen ble stående.

#### **Sak om saksbehandlingstiden ved Nav Klageinstans Oslo og Akershus – forberedende behandling av anke til Trygderetten over vedtak om reduksjon av uføretrygd**

26. november 2012 (sak 2012/2065)

A mente Nav Klageinstans Oslo og Akershus brukte unødvendig lang tid på å forberede og oversende hans ankesak til Trygderetten.

Ombudsmannen aksepterte at forberedelsen av en ankesak for Trygderetten generelt kan ta lenger tid enn det tar å fatte klagevedtak i samme sak, og da særlig i uoversiktlige og komplekse saker. En saksbehandlingstid på cirka ti måneder fra As anke ble mottatt til oversendelsesbrevet til Trygderetten var ferdigstilt, fremsto likevel som for lang. Ombudsmannen hadde også kritiske merknader til at klageinstansens informasjon om forventet saksbehandlingstid i foreløpige svar til A fremsto som lite realistiske tidsangivelser.

#### **Pålegg om retting av ulovlig forhold – kommunen omgjorde eget vedtak under forberedende klagesaksbehandling og fylkesmannens senere vedtak ble nytt førsteinstansvedtak som det var klagerett på**

4. desember 2012 (sak 2012/823)

Saken reiste spørsmål om Larvik kommune hadde benyttet sin kompetanse til å endre eget vedtak i klagesak eller om den kun hadde oversendt

saken til fylkesmannen for behandling med en tilrådning om å ta klagen til følge.

Ombudsmannen tolket kommunens beslutning slik at den omgjorde sitt tidligere vedtak på bakgrunn av klagen. Ettersom kommunens siste vedtak ikke var påklaget, var fylkesmannens etterfølgende vedtak å anse som et nytt førsteinstansvedtak i saken, som det var klagerett på. Fylkesmannen i Vestfold ble bedt om å behandle spørsmålet om sin vedtakskompetanse på nytt, herunder spørsmål om klagerett.

#### **Advokater**

##### **Advokatsalær i sak etter universitets- og høyskoleloven**

13. februar 2012 (sak 2011/1883)

En advokat bisto en student i en skikkethetssak. Høyskolen reduserte advokatens salær, slik at timesatsen ble begrenset til den offentlige salær-sats. Det fremgikk av universitets- og høyskoleloven at høyskolen skulle dekke advokatkostnadene, mens begrensningen til den offentlige salær-sats fremgikk av et rundskriv.

Ombudsmannen kom til at en slik begrensning skulle vært bestemt i lov eller forskrift for å kunne være bindende. Det ble bedt om at saken ble behandlet på nytt. Ved den nye behandlingen ble ombudsmannens forståelse av regelverket lagt til grunn, slik at advokatsalæret ikke ble begrenset til den offentlige salær-sats.

#### **Barn**

##### **Innvilgelse av barnetillegg som grunnlag for endring tilbake i tid**

20. februar 2012 (sak 2011/1793)

Spørsmålet i saken var om vedtak om innvilgelse av barnetillegg etter folketrygdloven, utgjorde en særlig grunn til å endre barnebidrag tilbake i tid, jf. barnelova § 74.

Ombudsmannen kom til at det var tvil knyttet Nav Klageinstans Østs forståelse av regelverket og til vurderingen av om vilkårene for endring tilbake i tid forelå, jf. barnelova § 74 annet ledd. Det ble bedt om at saken ble behandlet på nytt.

Ved den nye behandlingen ble tidligere vedtak stadfestet, men med en annen begrunnelse. Vedtaket skal være påklaget til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

### Fastsetting av barnebidrag når foreldrene er under utdanning

20. april 2012 (sak 2011/2918)

En fars valg om å starte på en fireårig utdanning ble av Nav Klageinstans funnet å være «rimelig grunn» til ikke å ha inntekt ved beregningen av barnebidrag. Han hadde fra tidligere ikke fullført utdanning utover videregående skole, og det ble derfor funnet at han var under slik «vanlig utdanning», som aksepteres som årsak til ikke å ha inntekt. Han hadde over 20 års erfaring innen et annet yrke og hadde hatt god inntekt de siste årene.

Ombudsmannen kom til at Nav Klageinstans hadde tolket regelverket feil ved ikke å vurdere individuelle forhold, som f.eks. bidragsmottakerens alder og tidligere arbeidserfaring, ved vurderingen av om han hadde rimelig grunn til ikke å ha inntekt. På denne bakgrunn ba ombudsmannen om at saken ble behandlet på nytt.

Nav Klageinstans behandlet saken på nytt og kom til at bidragsmottakeren hadde rimelig grunn til å være uten inntekt.

### Fastsetting av bidrag når bidragspliktige har flyttet til et lavkostland

16. mai 2012 (sak 2011/3165)

Bidragspliktige hadde sagt opp sin stilling som lege i Norge, for å etablere seg med samme yrke i et såkalt lavkostland. Blant annet under henvisning til EØS-avtalens bestemmelse om fri flyt av arbeidskraft, fastsatte Nav Klageinstans bidraget så lavt at bidragsmottakeren mente det var en urimelig forskyvning av forsørgingsplikten.

Ombudsmannen kom til at det var begrunnet tvil på flere punkter i saken – om utgangspunktet for den skjønnsmessige vurderingen, om betydningen av EØS-avtalen, hensynet til barnets beste etter barnekonvensjonen og sakens opplysning. På denne bakgrunn ba ombudsmannen om at saken ble behandlet på nytt.

Nav Klageinstans behandlet saken på nytt og omgjorde vedtaket slik at den bidragspliktiges inntekt skjønnsmessig ble fastsatt til ca 225 000 kroner. Det ble lagt vekt på at den skjønnfastsatte inntekten gjør den bidragspliktige i stand til å dekke en rimelig andel av underholdskostnadene til barna.

### Samværsfradrag ved barnebidrag

23. oktober 2012 (sak 2011/3586)

Nav Klageinstans godkjente bidragsmottakerens, søknad om endring av bidrag, da bidragspliktige, ikke oppfylte samværsavtalen fra 2001. Etter avtalen skulle bidragspliktige ha et samvær tilsvarende klasse 03, men han erkjente at samværet hadde blitt redusert til klasse 02. Klageinstansen fant det «klart» bevist at avtalen ikke ble fulgt, og satte samværsfradraget til klasse 0, jf. fastsettingsforskriften § 9 tredje ledd. Bidragspliktige klaget til ombudsmannen over at det ikke ble gitt samværsfradrag, da han fortsatt hadde samvær.

Ombudsmannen kom til at klageinstansens vedtak var i samsvar med gjeldende regelverk. Det var likevel generelle innvendinger til bevisregelen i § 9 tredje ledd, som avviker fra prinsippet om fri bevisvurdering, og det ble funnet grunn til å be Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vurdere denne forskriftsbestemmelsen.

### Erstatning

#### Sak om oppreisningsordningen for tidligere barnevernsbarn

13. mars 2012 (sak 2011/2002, 2011/2004 og 2011/2010)

Saken gjaldt tolkningen av Vedtekter for oppreisningsordningen for tidligere barnevernsbarn. Etter § 5 ellefte ledd kan det gjøres et skjønnsmessig fradrag i oppreisningssummen dersom søknaden gjelder «samme forhold» som det tidligere er utbetalt erstatning eller oppreisning for. X kommune mente denne bestemmelsen kom til anvendelse i sak om oppreisning etter overgrep og omsorgssvikt i et fosterhjem som kommunen hadde godkjent, da søkerne hadde mottatt oppreisning etter en tilsvarende ordning i Y kommune som følge av overgrep og omsorgssvikt under plassering på barnehjem i Y.

Ombudsmannen kom til at søknaden til X kommune ikke dreide seg om de «samme forhold» som det ble utbetalt oppreisning for av Y kommune, og at X kommune hadde lagt feil forståelse av vedtektene til grunn. Videre ga X kommunes saksbehandling grunn til kritiske merknader om forvaltningslovens bestemmelser om krav til sakens opplysning og vedtakets be-

grunnelse, og om habilitetsbestemmelsene i kommuneloven § 40 tredje ledd bokstav c.

Kommunen behandlet saken på nytt og tilkjente oppreisning etter den kommunale ordningen.

#### **Sak om dekning av sakskostnader på erstatningsrettslig grunnlag**

28. august 2012 (sak 2011/3014)

Selskap A hadde anskaffet to firehjulinger til bruk i virksomheten. Bokettersynsrevisor stilte spørsmål om firehjulingene var driftsmidler. A fikk derfor varsel om etterberegning av merverdiavgift, endring av ligning og endring av grunnlag for arbeidsgiveravgift uten at de øvrige skatte- og avgiftsmessige konsekvensene av Skatt sørs oppfatning av de faktiske forholdene var vurdert. Skattyteren krevet erstatning for advokatutgifter knyttet til arbeidet med å imøtegå varselet.

Ombudsmannen mente at det var mye som talte for at saksbehandleren forut for varslet burde ha vært oppmerksom på at næringsinntekten måtte reduseres hvis firehjulingene ikke kunne anses som driftsmiddel. En slik eventuell mangelfull helhetlig forståelse av grunnleggende regler innenfor skatte- og avgiftsretten, kunne vanskelig anses unnskyldelig. Ombudsmannen viste også til arbeidsgiveransvaret og reglene om anonyme og kumulative feil. Han ba Skattedirektoratet om å se på erstatningsspørsmålet på nytt.

### **Familie og person**

#### **Oppnevning av tilsynsperson under samvær med barn**

20. september 2012 (sak 2012/2)

Tingretten hadde pålagt Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) å oppnevne tilsynsperson i forkant av overnattingssamvær. Under henvisning til at det ikke var adgang til å pålegge tilsyn med et slikt innhold som var gitt, avslø Bufetat dette. Etter klage mente direktoratet at det kunne oppnevnes tilsynsperson, men med et annet innhold enn pålegget.

Ombudsmannen kom til at direktoratets vedtak vanskelig kunne sies å innebære en tillempling av rettens pålegg. Da domstolenes virksom-

het faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde, kunne ombudsmannen ikke uttale seg om rettens anvendelse av regelverket, og kommenterte derfor på generelt grunnlag direktoratets redegjørelse for forståelsen av regelverket.

### **Fiske og fangst**

#### **Overtredelsesgebyr etter akvakulturloven**

17. august 2012 (sak 2011/2718)

Et selskap i fiskeoppdrettsnæringen ble ilagt overtredelsesgebyr på 210 768 kroner fordi selskapet unnlot å søke om tillatelse etter flytting av fortøyningene til et oppdrettsanlegg. Selskapet hadde ingen fortjeneste ved fortøyningsendringen, som Fiskeridirektoratet fant var nødvendig etter uvær som skadet de opprinnelige feste- punktene.

Ombudsmannen fant at det var mangler ved direktoratets vedtak om å ilegge overtredelsesgebyret, jf. forvaltningsloven § 25. Direktoratet burde vurdert om gebyret var å anse som «straff» og om ileggelsen var forenlig med Grunnloven § 96. Ved ny behandling av saken kom direktoratet til at den anvendte forskriftsbestemmelsen ikke var tilstrekkelig hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr, slik at dette bortfalt.

#### **Gebyr for overtredelse av laksetildelingsforskriften**

23. november 2012 (sak 2011/518)

Fiskeridirektoratet ble i tidligere uttalelse bedt om å vurdere på nytt vedtak om ileggelse av gebyr for overtredelse av laksetildelingsforskriften § 29, jf. akvakulturloven § 30 første ledd, jf. akvakulturreaksjonsforskriften § 11. Det var foretatt endring av oppdrettsanlegget før tillatelsen forelå. Ombudsmannen kom til at gebyrets størrelse ikke var beregnet i samsvar med regelverket, da det ikke ble foretatt konkrete undersøkelser om foretakets fortjeneste ved overtredelsen. I nytt vedtak fastholdt direktoratet tidligere avgjørelse.

Ombudsmannen kom til at det fortsatt var tvil om alle relevante forhold var vurdert, og direktoratet ble på nytt bedt om å behandle utmålingen av gebyret.

## Helse

### **Innskrenkninger i en pasients rett til forbindelse med omverdenen**

29. juni 2012 (sak 2011/248)

Saken gjaldt flere vedtak om innskrenkninger i en pasients rett til kontakt med omverdenen, jf. psykisk helsevernloven § 4-5. Bakgrunnen var at pasienten, som var underlagt tvungent psykisk helsevern etter et drap, rømte fra institusjonen og at sykehuset oppfattet situasjonen i de påfølgende ukene som uoversiktlig. Innskrenkningene gjaldt kontroll av samtaler med og besøk av moren og broren av sikkerhetsmessige grunner og forbud mot å kontakte media.

Ombudsmannen kom til at vedtakene om kontroll av samtaler med og besøk av familied medlemmer var mangelfulle. Det var også tvilsomt om det var hjemmel for restriksjonene, særlig når det gjaldt telefonkontroll. Forbudet mot å kontakte media i ca. tre uker var inngripende og rettslig sett tvilsomt.

### **Tildeling av driftstilskudd til fysioterapeut i privat praksis – betydningen av gjenværende fysioterapeuts uttalelse**

23. juli 2012 (sak 2011/2038)

Saken gjaldt en kommunes tildeling av et 100 % driftstilskudd til fysioterapeut i privat praksis knyttet til et bestemt institutt. Institutteieren, som var svært aktiv i tildelingsprosessen, ønsket en søker som var vikar ved instituttet. Hun fikk til slutt tilskuddet. Klageren mente seg best faglig skikket og fremholdt at kommunen feilaktig hadde lagt avgjørende vekt på institutteierens syn.

Ombudsmannen var kritisk til at gjenværende fysioterapeut (institutteier) hadde hatt en aktiv rolle i tildelingssaken. Det var usikkert om den som ble tildelt driftstilskuddet var best faglig skikket, men det var ikke grunnlag for å konkludere klart med hensyn til hvem som burde fått driftstilskuddet. Ombudsmannen understreket kommunens ansvar for å fordele det knapphetsgodet som slike driftstilskudd er, og uttalte at ideologiske preferanser i kommunen ikke kunne være utslagsgivende.

## Kommunikasjon

### **Pålegg fra Posten Norge AS om plassering av postkasser i samlestativ**

29. juni 2012 (sak 2011/2933)

Høsten 2009 vedtok Posten å praktisere en tydeligere håndtering av Postens retningslinjer, herunder Postens adgang til å anvisse plassering av postkasser «inntil en avstand på 100 meter fra port/innkjørsel». En velforening klaget et slikt pålegg inn for ombudsmannen.

Ombudsmannen kom til at Posten hadde adgang til å pålegge samlestativer i tettbygde strøk, og at bruken av anvisningsmyndigheten ikke var urimelig.

## Kriminalomsorg

### **Rutiner for kontroll av postsendinger i fengsel**

16. april 2012 (sak 2011/3541)

Saken gjelder Ringerike fengsels rutiner for kontroll av innsattes sending av post til enkelte særskilte grupper mottakere, der adgangen til kontroll er begrenset.

Ombudsmannen mente det var uheldig at det var uklart om fengselets interne rutiner var fullt ut i samsvar med straffegjennomføringsloven og retningslinjene til den. Fengselet ble bedt om å gjennomgå sin interne instruks og oppslag i fengselet for å bringe innholdet bedre i samsvar med overordnet regelverk på området.

### **Langvarig utelukkelse av en innsatt fra fellesskapet i Trondheim fengsel – begrunnelse og rapportering**

29. mai 2012 (sak 2011/510)

Saken gjelder kriminalomsorgens utelukkelse av A fra fellesskapet i Trondheim fengsel i en periode på ca. 110 dager. Utelukkelsen reiste spørsmål knyttet til de vurderinger som ble gjort i forbindelse med de aktuelle beslutningene og ulike sider ved saksbehandlingen. Ombudsmannen mente at begrunnelsene i vedtakene burde ha vært noe mer utførlige. Kriminalomsorgen ble også kritisert for flere brudd på straffegjennomføringslovens bestemmelser om rapportering til overordnet organ ved langvarig utelukkelse av fengselsinnsatte. Verken fengselet eller regionen hadde overholdt sine rapporteringsforpliktelser.

Ombudsmannen fant imidlertid ikke grunn til å rette avgjørende kritikk mot selvebeslutningene om å utelukke A fra fellesskapet.

I brev til direktørene i kriminalomsorgens regioner, landets fengselsledere og Kriminalomsorgens utdanningssenter tiltrådte Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) ombudsmannens uttalelse i saken. I brevet ble det også presisert hvilke rapporteringsrutiner som skal følges i utelukkelsessaker og opplyst at ombudsmannens uttalelse ville bli hensyntatt i forbindelse med KSFs pågående arbeid med revidering av retningslinjene til straffegjennomføringsloven.

### **Hensynet til barnets beste ved avgjørelse om straffegjennomføring med elektronisk kontroll**

7. juni 2012 (sak 2011/2120)

Saken gjaldt avslag på søknad om straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Kriminalomsorgens behandling av saken reiste spørsmål om straffegjennomføringsforskriften § 7-3 var i strid med FNs barnekonvensjon art. 3 fordi forskriften ikke åpnet for skjønn i klagerens tilfelle.

Ombudsmannen kom til at en naturlig tolkning av straffegjennomføringsforskriften § 7-3 fjerde ledd siste punktum ikke åpnet for nødvendig skjønnsutøvelse ved avgjørelse av søknad om straffegjennomføring for enkelte kategorier domfelte. Bestemmelsen måtte etter ombudsmannens syn tolkes mindre restriktivt enn sin ordlyd for å være i samsvar med overordnede krav, slik Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) fremholdt i sitt svarbrev til ombudsmannen. Ombudsmannen uttalte at det var behov for en klargjøring i tråd med KSFs redegjørelse, men at dette mest hensiktsmessig burde gjøres ved endring av forskriften og ikke bare gjennom revisjon av retningslinjer, slik KSF tok initiativ til. Det ble ikke funnet grunnlag for å rette innvendinger mot at klageren ikke fikk innvilget sin søknad om soning med elektronisk kontroll.

### **Ombudsmannens besøk til Ila fengsel og forvaringsanstalt i desember 2010 – varetektsfengsling av forvaringsdømte, psykisk sykdom og isolasjon**

23. november 2012 (sak 2010/2930)

Et viktig tema under ombudsmannens besøk til Ila fengsel og forvaringsanstalt 21. desember 2010 var situasjonen for psykisk syke og svakt

fungerende innsatte. Ombudsmannen ønsket nærmere informasjon om bruken av isolasjon overfor denne gruppen. Videre ønsket ombudsmannen en redegjørelse for en forvaringsdømt som ble varetektsfengslet etter utløpet av tidsrammen for forvaring i påvente av rettskraftig dom. Han mistet adgangen til korttidspermisjoner for behandling i denne tiden. Uttalelser ble innhentet fra både Kriminalomsorgen region nordøst og senere fra Riksadvokaten.

Ombudsmannen uttalte at det er bekymringsfullt at det kan være vanskelig å få overført alvorlig psykisk syke innsatte til psykiatriske døgninstitusjoner. Det ble imidlertid ikke ansett naturlig for ombudsmannen å undersøke dette nærmere. Uansett er det fengselslederen og helsetjenesten som må ta affære dersom fortsatt opphold ved anstalten er utilrådelig på grunn av utstrakt isolasjon eller andre forhold. Påtalemyndighetens rolle ved beramning av saker om prøveløslatelse fra forvaring og forlengelse av tidsrammen ble belyst i brev fra Oslo statsadvokatembeter og Riksadvokaten. Når det gjaldt permisjon fra varetekt for forvaringsdømte, uttalte ombudsmannen at adgangen burde tydeliggjøres.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning ble informert om ombudsmannens syn og om undersøkelser for øvrig.

### **Landbruk, skogbruk og reindrift**

#### **Merking av rein – vilkåret «offentlige interesser» i reindriftsloven § 75 første punktum**

5. juli 2012 (sak 2011/575)

Reineier A klaget til Reindriftsstyret over at distriktstyret i hans reinbeitedistrikt utøvde en ulovlig praksis i forbindelse med merking av rein. Reindriftsstyret svarte bl.a. at det ikke behandler «enkeltsaker som angår interne privatforhold i et reinbeitedistrikt». A klaget saken inn for ombudsmannen.

Ombudsmannen kom til at det forelå offentlig interesse i å bringe et eventuelt lovstridig forhold til opphør, jf. reindriftsloven § 75 første punktum. Reindriftsmyndighetene ble derfor bedt om å foreta en vurdering av hvorvidt distriktets merkepraksis var i overensstemmelse med reindriftslovens regler.

Reindriftsmyndighetene igangsatte deretter en undersøkelse av merkepraksisen i det aktuelle distriktet.

## Næring, bevilninger, tillatelser, løyver

---

### Tilbakekall av kjøreseddel

14. desember 2012 (sak 2012/1748)

I sak om tilbakekall av tillatelse til å drive personbefordring mot vederlag, var det spørsmål om dette skulle vært avgjort av domstolene eller om det kunne gjøres administrativt av politiet. Spørsmål om selve skikkethetsvurderingen og varigheten av tilbakekallet ble også undersøkt.

Ombudsmannen kom til at det var adgang til å tilbakekalle kjøreseddelen administrativt og hadde noen generelle merknader knyttet til dette, som Politidirektoratet ble bedt om å være oppmerksom på. Den foretatte skikkethetsvurderingen og spørsmålet om tilbakekallets varighet hadde ombudsmannen ingen særskilte merknader til.

## Offentlighet og innsyn

---

### Sak om innsyn i arbeidsmiljøundersøkelse

20. februar 2012 (sak 2011/2826)

Kommunal rapport klaget over vedtak av Fylkesmannen i Oslo og Akershus som stadfestet Bærum kommunes avslag på innsyn i en arbeidsmiljøundersøkelse i kommunen. Avslaget var hjemlet i offentlighetsloven § 14 første ledd. Klageren mente at det eksterne selskapet som hadde utført arbeidsmiljøundersøkelsen, ikke kunne ansees som en del av kommunen, men måtte betraktes som en oppdragstaker. Kommunal rapport klagde også over at saken ikke var tilstrekkelig opplyst fordi fylkesmannen bare hadde hatt tilgang til en brøkdel av dokumentene og at meroffentlighetsvurderingen var mangelfull.

Etter en konkret vurdering kom ombudsmannen til at det ikke var grunnlag for å kritisere fylkesmannens vurdering av de aktuelle dokumentene som organinterne. Ombudsmannen kritiserte fylkesmannens meroffentlighetsvurdering, som kun knyttet seg til én enkelt rapport, da meroffentlighetsvurderingen ville kunne falle forskjellig ut for de ulike enhetene i kommunen. Meroffentlighetsvurderingen var derfor ikke tilstrekkelig til å oppfylle utredningsplikten, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 17, og kravet til en konkret og selvstendig vurdering i offentlighetsloven § 29. Fylkesmannen ble bedt om å foreta en ny meroffentlighetsvurdering som tilfredsstilte disse kravene.

Fylkesmannen foretok deretter en ny meroffentlighetsvurdering av arbeidsmiljøundersøkelsen i sin helhet, med unntak av noen rapporter. Under forutsetning av at fylkesmannen også fikk oversendt de resterende rapportene, fant ombudsmannen å kunne la saken bero, da den foretatte vurderingen viste at fylkesmannen hadde foretatt en selvstendig og konkret vurdering av de dokumentene som fylkesmannen hadde fått oversendt.

### Saksbehandlingstiden ved krav om innsyn i søkerlister ved et sykehus

1. mars 2012 (sak 2012/157)

A klaget over manglende opprettelse og utlevering av søkerlister ved X sykehus.

Ombudsmannen konkluderte med at sykehusets begrunnelse for den totale tidsbruken knyttet til behandlingen av innsynsbegjæringen som var på nesten seks uker, ikke var saklig. Ombudsmannen viste til at fristberegninger etter offentlighetsloven har med «virkedager» å gjøre, og at det derfor bare er offentlige fridager i forbindelse med julen, som har relevans for fristberegningen. Utover offentlige fridager må et forvaltningsorgan på vanlig måte prioritere sine oppgaver på en forsvarlig måte.

Ombudsmannen uttalte også at det etter offentlighetslovens system ikke er et relevant hensyn i forhold til progresjonen i saksbehandlingen, hvem som begjærer innsyn eller hvordan vedkommende i ettertid bruker informasjonen. Verken As tidligere opptreden eller sykehusets frykt for hvordan A ville kunne bruke opplysningene, var derfor hensyn sykehuset hadde adgang til å legge vekt på. Det er utelukkende hensynene bak offentlighetsloven som organet har adgang til å vektlegge ved behandlingen av innsynsbegjæring etter offentlighetsloven.

### Klage over innsynsavslag – underinstansens plikt til å videresende klage til klageinstansen

27. april 2012 (sak 2011/2408)

En innsatt klaget over at fengselet hadde avvist hans klage over avslag på innsyn, i stedet for å sende den videre til behandling i overordnet instans. Selv om fengselet hadde latt klageren få lese gjennom det ønskede dokumentet, krevde



han å få en kopi av dokumentet og at klagen over avvisningen ble behandlet av regionen.

Ombudsmannen uttalte at førsteinstansen har plikt til å videresende saken til behandling i klageinstansen, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd første punkt, når et avslag på en innsynsbegjæring blir påklaget og førsteinstansen opprettholder avslaget. Fengselets avvisning av klagen over innsynsavslaget var derfor i strid med loven. Fremvisningen av dokumentet til gjennomlesing innebar ikke full innvilgelse av den innsattes innsyns krav, slik at han fremdeles hadde rettslig interesse i å få behandlet klagen over innsynsavslaget. Klageren hadde uansett krav på behandling av klagen over avvisningen, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd jf. § 2 tredje ledd. Ombudsmannen mente også at det var et klart brudd med det alminnelige kravet til god forvaltningsskikk at fengselet ventet tre måneder før det ga klageren en skriftlig tilbakemelding på hans klage over avvisningen.

**Sak om innsyn i helseopplysninger – klageinstansens adgang til å få oversendt dokumenter fra underinstansen**

29. juni 2012 (sak 2010/2557)

Folkehelseinstituttet avslo innsyn i en rekke dokumenter som gjaldt bivirkninger ved vaksinasjon mot svineinfluensa. Avslaget ble påklaget til Helse- og omsorgsdepartementet som opprettholdt avslaget. A anførte for ombudsmannen at det kun var de taushetsbelagte opplysningene som skulle unntas, og at det skulle vært gitt innsyn i de øvrige delene av dokumentene.

I forbindelse med ombudsmannens behandling av saken kom det frem at departementet under klagebehandlingen ikke hadde fått oversendt alle dokumentene innsynsbegjæringen omhandlet. Dette ble begrunnet med at dokumentene inneholdt helseopplysninger som det etter helseregisterloven ikke var adgang til å oversende departementet. Ombudsmannen kunne ikke se at det forelå grunnlag for en slik tolkning av regelverket, og ba derfor departementet på nytt vurdere adgangen til å få oversendt de relevante saksdokumentene, slik at As begjæring om dokumentinnsyn kunne behandles i to instanser.

Departementet innrettet seg etter ombudsmannen og fikk oversendt dokumentene. Saken ble deretter behandlet på nytt, men departemen-

tet kom til samme resultatet som i sitt opprinnelige vedtak.

**Innsyn i dokument som gjeld Noregs statskalender**

20. august 2012 (sak 2012/435)

Saka gjeld Fornying-, administrasjons og kyrkjedepartementet sitt avslag på krav om innsyn i dokument knytta til nedlegginga av Noregs statskalender.

Ombudsmannen bad departementet om å gjere ei ny vurdering av meirinnsynsspørsmålet då det var vanskeleg å sjå at departementet hadde gjort den vurderinga og interesseveginga som offentleglova § 11 krev.

Departementet gjorde ei ny vurdering av meiroffentlegheit og ga klageren innsyn i dokument 13 i saka.

**Offentlighet i byrådet i Oslo under kommunal parlamentarisme**

7. september 2012 (sak 2011/3431)

Saken gjaldt spørsmålet om offentlighet for dokumenter oversendt byrådet og sakslister til byrådsmøtene under kommunal parlamentarisme.

Praksis for byrådet i Oslo kommune var at saksfremlegg med vedlegg og sakslister ble unnatt offentlighet frem til byrådskonferansen hadde vedtatt innstilling i saker hvor byrådet var delegert avgjørelsesmyndighet, og frem til byrådsmøtet hadde vedtatt innstilling i saker hvor byrådet innstilte for bystyret. Ombudsmannen kom til at denne praksisen var i strid med reglene i offentlighetsloven, og ba om å bli orientert om kommunens videre behandling og oppfølging av uttalelsen.

**Offentlighet i byrådet i Bergen under kommunal parlamentarisme**

7. september 2012 (sak 2011/3432)

Saken gjaldt spørsmålet om offentlighet for dokumenter oversendt byrådet og sakslister til byrådsmøtene under kommunal parlamentarisme.

Praksis for byrådet i Bergen kommune var at saksfremlegg med vedlegg og sakslister ble unnatt offentlighet frem til byrådskonferansen hadde vedtatt innstilling i saker hvor byrådet var delegert avgjørelsesmyndighet, og frem til byråds-

møtet hadde vedtatt innstilling i saker hvor byrådet innstilte for bystyret. Ombudsmannen kom til at denne praksisen var i strid med reglene i offentlighetsloven, og ba om å bli orientert om kommunens videre behandling og oppfølging av uttalelsen.

## Plan og bygg

### Dispensasjon fra reguleringsplan

21. desember 2011 (sak 2011/268)

Saken gjaldt dispensasjon fra gjeldende reguleringsplan. Kommunen avsto søknaden, men fylkesmannen omgjorde vedtaket og innvilget dispensasjon.

Ombudsmannen uttalte at en forutsetning for innvilgelse av dispensasjon etter plan- og bygningsloven 1985 § 7 er at det foreligger spesifiserte, klare grunner som tilsier at dispensasjon skal gis. Det er ikke tilstrekkelig at fylkesmannen mener at hensynene bak reguleringsplanen ikke blir skadelidende.

Fylkesmannens rettsoppfatning etterlot «be-grunnet tvil» om forhold av betydning i saken, jf. sivilombudsmannsloven § 10, og fylkesmannen ble bedt om å vurdere saken på nytt.

Etter en fornyet vurdering av saken fant fylkesmannen ikke grunn til å omgjøre sitt vedtak. Ombudsmannen fant etter en helhetsvurdering ikke grunn til å gå videre med saken, men presiserte at dette ikke innebar at han sluttet seg til fylkesmannens rettsforståelse.

### Kommuneplan for Frogn 2005 – 2017 fornyet planvedtak

6. januar 2012 (sak 2011/799, tidl. sak 2008/434)

Kommuneplan for Frogn 2005 – 2017 ble godkjent uten at dokumenter knyttet til konsekvensutredningen hadde vært lagt ut til offentlig ettersyn. Ombudsmannen ba kommunen om å behandle saken på ny. Etter at dokumentene var lagt ut til nytt offentlig ettersyn, fattet kommunestyret nytt kommuneplanvedtak 20. september 2010 med hjemmel i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77. A klaget på nytt og viste til at den nye plan- og bygningsloven 27. juni 2008 nr. 71 med tilhørende konsekvensutredningsforskrift skulle vært lagt til grunn ved det nye kommuneplanvedtaket.

Ombudsmannen mente at det var plan- og bygningsloven av 2008 som skulle vært benyttet, og anbefalte at kommunen gjennomgikk saksbehandlingen ut fra denne forutsetningen.

### Hjemmelsgrunnlaget for pålegg om retting av dørbredder

6. februar 2012 (sak 2011/591)

Fylkesmannen i Rogaland stadfestet Stavanger kommunes pålegg om retting av dørbredder i prosjektet Y. Minst en dør til rom for varig opphold, og minst en dør til bad/toalett, ble pålagt en bredde på 9 M (0,9 meter – «M» tilsvarer 0,10 meter). Fylkesmannen mente pålegget hadde hjemmel i forskrift 22. januar 1997 nr. 33 om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK), heretter omtalt som TEK 1997.

Ombudsmannen kom til at pålegget ikke hadde hjemmel i TEK 1997 og ba om at fylkesmannen behandlet saken på nytt. Det ble bl.a. lagt vekt på at det av ordlyden i TEK 1997 ikke kunne utledes et konkret krav om dørbredde på 9 M. Veiledningen til forskriften kunne ikke tas til inntekt for et absolutt krav om dørbredder på 9 M. Ombudsmannen uttalte at pålegg om retting kan være tyngende og kostnadskrevende for tiltakshavere, og at hjemmelsgrunnlaget i slike tilfeller i alle fall bør være klarere enn i den foreliggende situasjonen.

Fylkesmannen omgjorde deretter sitt eget vedtak og opphevet kommunens pålegg om retting av dører.

### Avvisning av søknad under henvisning til privatrettslige forhold

17. februar 2012 (sak 2011/237)

A søkte om utvidelse av en flytebrygge på sin eiendom, men naboen rettet innsigelser mot dette og viste til at det forelå uklarheter om hvor grensen mellom eiendommene gikk. Fylkesmannen i Hordaland avviste søknaden under henvisning til de uklarhetene som var blitt påberopt. I klagen hit ble det gjort gjeldende at fylkesmannen ikke hadde grunnlag for å avvise søknaden.

Ombudsmannen kom til at fylkesmannen ikke hadde rettslig grunnlag for å avvise søknaden. Det påligger bygningsmyndighetene å kontrollere om et tiltak strider mot bestemmelsene som er gitt i eller i medhold av plan- og byg-

ningsloven, jf. plan- og bygningsloven 1985 § 95 nr. 2. Dette omfatter kravet om minste avstand til nabogrense på fire meter, jf. plan- og bygningsloven 1985 § 70 nr. 2. Siden plan- og bygningsloven oppstiller et slikt krav, som det påligger bygningsmyndighetene å kontrollere, må bygningsmyndighetene foreta en vurdering av om kravet er oppfylt eller ikke.

Etter ombudsmannens uttalelse foretok fylkesmannen en fornyet gjennomgang av saken og la ombudsmannens rettsoppfatning til grunn. Fylkesmannen omgjorde sitt vedtak og saken ble sendt tilbake til kommunen for ny behandling.

#### **Dispensasjon etter pbl. 2008 § 19-2 fra avstandskravet i pbl. 1985 § 70 nr. 2**

1. mars 2012 (sak 2011/1023)

Saken gjaldt dispensasjon fra avstandsregelen i plan- og bygningsloven 1985 § 70 nr. 2 for veranda oppført 2,1 meter fra nabogrensen. Naboen hevdet at verandaen førte til sjenanse og innsyn, og at vilkårene for å gi dispensasjon ikke var oppfylt.

Ombudsmannen uttalte at forbudet mot bygging nærmere nabogrensen enn fire meter innebærer at lovgiver har foretatt en avveining av interesser. Det må da utvises tilbakeholdenhet med å dispensere fra dette. At ulempene naboen vil oppleve er beskjedne vil derfor ikke være et selvstendig argument for at dispensasjon skal gis etter pbl. 2008 § 19-2. Tiltakshaver må kunne påvise relevante fordeler ved dispensasjon. En slik fordel må være tilstrekkelig spesifisert og klart angitt, og den må ligge innenfor de rammene plan- og bygningsloven setter. Ombudsmannen kom på denne bakgrunn til at det heftet begrunnet tvil ved den dispensasjonsvurderingen som var blitt foretatt. Fylkesmannen ble derfor bedt om å vurdere saken på nytt.

Etter en fornyet vurdering av saken opprettholdt fylkesmannen sitt vedtak men med ny begrunnelse. Ombudsmannen fant ikke grunn til å gå videre med saken.

#### **Avvisning av etterhåndssøknad om tiltak på fremmed grunn – privatrettslige forhold**

13. mars 2012 (sak 2011/1482)

Oslo kommune behandlet en etterhåndssøknad for vesentlig reparasjon av en garasje, som sto på

fremmed grunn. Grunneier og tiltakshaver var uenige om de privatrettslige rettighetene. Grunneierne klaget til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, som kom til at tiltakshavers søknad skulle avvises. Tiltakshaveren fremholdt at hans privatrettslige rettigheter var tilstrekkelig klare, at fylkesmannen ikke hadde rettslig grunnlag for å avvise søknaden og at resultatet uansett var urimeleg.

Ombudsmannen fant ikke grunn til å kritisere det resultatet fylkesmannen hadde kommet til. Fylkesmannen hadde foretatt en begrenset, men tilstrekkelig, undersøkelse av de privatrettslige forholdene. Han hadde videre tatt utgangspunkt i retningslinjene om at dersom ikke tiltakshaver har sannsynliggjort tilstrekkelige privatrettslige rettigheter til å utføre et tiltak på fremmed grunn, bør søknaden avvises. Fylkesmannen hadde også vurdert om det var forhold som talte for at det burde gjøres unntak fra dette utgangspunktet. Avvisning av søknaden var således i tråd med rettstilstanden etter plan- og bygningsloven av 1985.

#### **Prejudisiell vurdering av reguleringsplan ved klagebehandling av rammetillatelse for oppføring av sjøboder**

13. mars 2012 (sak 2010/2823)

A søkte om rammetillatelse for oppføring av fem sjøboder. Kommunen godkjente søknaden. Fylkesmannen foretok en prejudisiell vurdering av reguleringsplanen som var anført å være gjeldende, og kom til at planen var ugyldig som følge av at det i 1992 var foretatt en vesentlig endring av en reguleringsplan uten at prosedyrene for slik endring var fulgt, og at denne planen derfor ikke kunne legges til grunn. Fylkesmannen avslo deretter byggesøknaden under henvisning til at tiltaket var i strid med gjeldende reguleringsplan. A brakte saken inn for ombudsmannen og anførte bl.a. at en eventuell tilsidesettelse av planvedtaket måtte skje etter reglene for omgjøring i forvaltningsloven § 35.

Ombudsmannen har i denne saken tidligere uttalt at det var tvilsomt om endringen av planen måtte anses som vesentlig. Grensedragningen mellom hva som er å anse som en vesentlig endring og hva som er å anse som en mindre vesentlig endring av en reguleringsplan, vil bero på skjønn og lokalpolitiske vurderinger. I en prejudisiell vurdering bør fylkesmannen ha gode hol-

depunkter før det konkluderes med at kommunens egen vurdering av dette spørsmålet er uriktig. Ombudsmannen kom uansett til at reguleringsendringen fra 1992 eventuelt bare kunne anses som et angripelig vedtak, og at tiltakshaver måtte kunne legge planen til grunn inntil den eventuelt blir omgjort. Fylkesmannen ble derfor bedt om å vurdere saken på nytt.

I sin fornyede vurdering la fylkesmannen til grunn ombudsmannens rettsoppfatning, om at reguleringsendringen ikke kunne sees bort fra som en nullitet på bakgrunn av fylkesmannens prejudisielle vurdering av om den var mindre vesentlig. Fylkesmannen opphevet imidlertid kommunens vedtak med en annen begrunnelse.

#### **Overgangsbestemmelsene for plansaker i ny plan- og bygningslov**

26. mars 2012 (sak 2011/2155)

Saken gjaldt skjæringspunktet mellom plan- og bygningsloven 1985 og plan- og bygningsloven 2008 ved behandling av reguleringsplan. Flora kommune vedtok reguleringsplanen etter plan- og bygningsloven 1985 i tråd med planforslaget. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane hadde fremmet innsigelse. Saken ble derfor oversendt Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse. Departementet forkastet planforslaget og begrunnet delvis sitt vedtak med bestemmelser i plan- og bygningsloven 2008. I klagen til ombudsmannen ble det bl.a. anført at departementet feilaktig behandlet saken etter plan- og bygningsloven 2008.

Ombudsmannen kom til at Miljøverndepartementet ikke hadde rettslig adgang til å anvende plan- og bygningsloven 2008 ved behandlingen av planen når den var lagt ut til offentlig ettersyn før loven trådte i kraft. Han ba derfor departementet behandle saken på ny.

Departementet fant ikke grunn til å behandle saken på ny. Ombudsmannen fastholdt uttalelsen.

#### **Reguleringsplan for Lillehammer sentrum – spørsmål om fylkeskommunens innsigelsesadgang var avskåret**

18. april 2012 (sak 2011/595)

Med bakgrunn i at konkrete bygninger ikke var angitt som bevaringsverdige i et forslag til reguleringsplan, fremmet fylkeskommunen innsigel-

se mot planen. Miljøverndepartementet kom til at fylkeskommunens innsigelsesadgang ikke var avskåret. Etter klagerens syn kunne innsigelsen ha vært fremmet i forbindelse med den forutgående kommunedelplanen, som også omfattet kulturminnetemaer.

Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å reise rettslige innvendinger mot Miljøverndepartementets konklusjon.

#### **Krav til begrunnelse for vedtak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2**

15. mai 2012 (sak 2011/2812)

Saken gjaldt dispensasjon fra arealformålet i kommuneplanens arealdel. Volda kommune ga dispensasjon fra LNF-formål til oppføring av et tilbygg til en fritidsbolig. Vedtaket ble stadfestet av Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Naboene klaget til ombudsmannen på dispensasjonsvedtaket og viste bl.a. til at fritidsboligen lå midt i et landbruksområde i drift.

Ombudsmannen uttalte at et grunnleggende krav til begrunnelse for et vedtak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 er at det fremgår at hvert av lovens kumulative vilkår er vurdert og hvilke konklusjoner vurderingene munnet ut i. Det fremgikk ikke uttrykkelig av fylkesmannens vedtak at begge vilkårene var vurdert og funnet oppfylt. Ombudsmannen kom derfor til at fylkesmannens vedtak var ugyldig.

Fylkesmannen behandlet saken på ny. I den nye gjennomgangen av saken vurderte fylkesmannen begge de kumulative vilkårene i dispensasjonsbestemmelsen og stadfestet kommunens vedtak. Ombudsmannen lot saken bero med fylkesmannens nye vurdering.

#### **Dispensasjonssøknad etter ikrafttredelse av plan- og bygningsloven 2008**

6. juni 2012 (sak 2011/2413)

Fylkesmannen i Telemark opphevet et vedtak fra Fyresdal kommune, der det ble gitt dispensasjon for fradeling av tomter til husbygging, og sendte saken tilbake til ny behandling. I forbindelse med den nye behandlingen for kommunen endret grunneieren dispensasjonssøknaden, herunder de omsøkte tomtenes størrelse og grenser. Fylkesmannen behandlet dispensasjonssøknaden etter plan- og bygningsloven av 1985 til

tross for at endringene i dispensasjonssøknaden var innkommet etter ikrafttredelse av ny plan- og bygningslov.

Etter en konkret vurdering kom ombudsmannen til at endringene i søknaden var av en slik karakter at det var naturlig å anse det som en ny søknad. Dispensasjonsvurderingen skulle dermed vært foretatt etter plan- og bygningsloven av 2008. Fylkesmannen ble bedt om å behandle saken på nytt etter riktig lovverk. Ombudsmannen hadde også reservasjoner mot det resonnementet fylkesmannen syntes å ha lagt til grunn for sin vurdering etter 1985-loven.

Etter ombudsmannens uttalelse foretok fylkesmannen en fornyet vurdering av saken. Spørsmålet om dispensasjon ble, i tråd med ombudsmannens uttalelse, behandlet i medhold av plan- og bygningsloven 2008. Etter en konkret vurdering kom fylkesmannen til at vilkårene for dispensasjon var til stede.

#### **Klage over reguleringsplanvedtak – Leitet i Fusa kommune**

12. juni 2012 (sak 2011/666)

Spørsmål om saka var godt nok opplyst då fylkesmannen stadfesta reguleringsplanvedtaket til kommunen.

Ombudsmannen kom til at saka burde ha vore grundigare opplyst.

#### **Fylkesmannens innvilgelse av dispensasjon uten dispensasjonssøknad og uten kommunal behandling**

19. juli 2012 (sak 2011/2256)

Saken gjaldt dispensasjon fra regelen i plan- og bygningsloven om minsteavstand til nabogrense for terrasse, forstøtningsmur og levegg, som var oppført mindre enn to meter fra nabogrensen. Fylkesmannen i Rogaland ga dispensasjon uten at det var inngitt søknad om dette og uten at spørsmålet var blitt vurdert av kommunen. Naboen klaget vedtaket inn for ombudsmannen.

Ombudsmannen kom til at fylkesmannen hadde lagt til grunn en feil forståelse av sin adgang til å gi dispensasjon. I tillegg var selve dispensasjonsvurderingen mangelfull. På denne bakgrunn ble fylkesmannen bedt om å oppheve

sitt vedtak og sende saken tilbake til kommunen for ny behandling.

Etter en fornyet vurdering av saken omgjorde fylkesmannen sitt vedtak som ugyldig i medhold av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Kommunens vedtak ble opphevet, og saken ble sendt tilbake for fornyet behandling.

#### **Reguleringsplan for Lian og Kystadmarka – spørsmål om reguleringsplanen var motivert av saklige hensyn, og om usaklig forskjellsbehandling, forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjonen og manglende begrunnelse**

20. desember 2012 (sak 2011/40)

En reguleringsplan innebar bl.a. at en rekke hytter som kommunen hadde vurdert å være «til nedfalls», var blitt regulert til friluftsområde uten rett for eierne til å kreve innløsning.

Ombudsmannen mente det forelå tvil med hensyn til om reguleringsplanen var motivert ut fra saklige hensyn, og kom til at reguleringsplanen ikke kunne opprettholdes for disse eiendommenes vedkommende. Fylkesmannens vedtak fremsto dessuten som mangelfullt begrunnet. Fylkesmannen ble bedt om at saken ble behandlet på nytt.

#### **Sosiale tjenester**

##### **Klageadgangen i sak om TT-kort**

19. desember 2012 (sak 2012/1871)

Klageren ble godkjent av Oslo kommune som TT-bruker. Han ble tildelt rødt TT-kort, for ordinære TT-brukere, men påsto seg berettiget til hvitt TT-kort, tiltenkt brukere med særskilte behov. Søknaden ble ikke tatt til følge, og han fikk ikke påklage avgjørelsen, da kommunen mente at dette var en organisatorisk avgjørelse og ikke et enkeltvedtak.

Ombudsmannen fant at ikke bare godkjenningen som TT-bruker, men også tildelingen av ulike kort, dreier seg om en form for rettighet, som må kunne påklages. Byråden ble gjort oppmerksom på mangelen ved praksis her, og mangler ved kommunens TT-forskrift, og Samferdselsdepartementet ble underrettet i et eget brev.

## Skatt, ligning, toll, avgift og eiendomsskatt

### Krav til bevisets styrke ved ileggelse av 50 % tilleggsavgift

24. januar 2012 (sak 2011/871)

Saken omhandlet spørsmålet om hvilket krav til bevisets styrke som gjaldt ved ileggelse av 50 % tilleggsavgift. Skattekontoret hadde ilagt tilleggsavgift med høy sats under henvisning til at det var «klar sannsynlighetsovervekt» for at den avgiftspliktige hadde opptrådt forsettlig da han krevde tilbakebetalt et beløp han ikke hadde rett til.

På bakgrunn av de nye reglene i ligningsloven med hensyn til ileggelse av skjerpet tilleggs-skatt, alminnelige bevisregler samt uskyldspresumsjonen i EMK art. 6 nr. 2 mente ombudsmannen at det var det straffeprosessuelle beviskravet «bevist ut over enhver rimelig tvil» som måtte gjelde når avgiftsmyndighetene la et så vidt belastende faktum til grunn som i dette tilfellet. Det ble derfor bedt om at saken ble vurdert på nytt.

### Tillegg til innførselsmerverdiavgift

8. februar 2012 (sak 2011/1145)

Saken gjaldt Toll- og avgiftsdirektoratets vedtak om ileggelse av 5 % tillegg til innførselsmerverdiavgift for ikke rettidig fortolling, og i denne forbindelse spørsmål om tillegget var å anse som straff i medhold av EMK art. 6, hvilke beviskrav som skulle stilles og hva som lå i uaktsomhetskravet i tolloven § 16-10.

På bakgrunn av utviklingen i rettspraksis og forvaltningspraksis kom ombudsmannen til at 5 % tillegg til innførselsmerverdiavgift er straff, og at beviskravet da er klar sannsynlighetsovervekt. Ombudsmannen kom videre til at det var bevist med klar sannsynlighetsovervekt at selskap A uaktsomt hadde overtrådt tolloven § 16-10, og at Toll- og avgiftsdirektoratet ikke kunne kritiseres for å ha valgt å ilegge A og ikke transportøren, tillegget.

### Sak om eiendomsskattetaksering av fraflyttet landbrukseiendom

14. mars 2012 (sak 2011/556)

Saken gjaldt en kommunes eiendomsskattetaksering av en landbrukseiendom til 3 950 000

kroner. Eiendommen var fraflyttet fordi våningshuset var ubeboelig. Kommunen hadde ikke gitt noen konkret begrunnelse for taksten, ut over at den omfattet hovedhus og to brygger med sjøbodanlegg (flere sjøboder).

Ombudsmannen hadde flere innvendinger til kommunens saksbehandling og avgjørelser. Det var grunn til tvil om eiendommen var taksert etter de spesielle reglene som gjaldt for eiendomsskattetaksering av landbrukseiendommer. Videre syntes det som om kommunen ikke hadde foretatt noen egen vurdering av våningshusets verdi. Fem av sjøbodene og den ene brygga hørte til noen fritidseiendommer som tidligere var skilt ut fra landbrukseiendommen. Eiendomsskatten for disse bygningene skulle vært utskrevet til eierne. Eierne hadde en stetsevarig rett til å ha brygga og sjøbodene på landbrukseiendommen. Det kunne ikke være riktig at tomteverdien for brygga og sjøbodene skulle føre til økt eiendomsskattetakst for landbrukseiendommen. Der som tomteverdien skulle skattlegges, måtte det trolig være sammen med bygningene. Ombudsmannen hadde også bemerkninger til kommunens behandling av anførsler om usaklig forskjellsbehandling. Kommunen ble bedt om å taksere eiendommen på nytt.

Kommunen takserte senere eiendommen på nytt.

### 1. Skattemessig bosted i 2008 – spørsmål om anvendelse av overgangsbestemmelsen til fireårsregelen 2. Spørsmål om avvising av anmodning om endring av ligning for 2003 var klart urimelig

23. april 2012 (sak 2011/2067)

Saken gjaldt primært om skattyter hadde krav på å få sin klage på ligningen for 2008 behandlet etter overgangsregelen som ble gitt da den tidligere fireårsregelen i skatteloven § 2-1 fjerde ledd ble opphevet med virkning fra og med inntektsåret 2004. Subsidiært var reist spørsmål om det var klart urimelig av Skatt øst ikke å ta skattyters ligning for 2003 opp til endring.

Etter en samlet vurdering fant ombudsmannen det klart urimelig at Skatt øst hadde lagt avgjørende vekt på tidsmomentet da skattekontoret behandlet og avviste skattyters anmodning om å ta ligningen hans for 2003 opp til endring. Ombudsmannen fant for øvrig ikke rettslig grunnlag for kritikk av Skatt østs standpunkt om at et

spørsmål om skattemessig utflytting i 2003 ikke kunne inngå som en del av ligningen for 2008, men måtte vurderes sammen med ligningen for 2003. Det forutsatte at ligningen for 2003 ble tatt opp til ny behandling.

Etter en ny vurdering av klagen tok Skatt øst skattyterens ligning for 2003 opp til behandling. Ligningen av ham for årene 2003 til og med 2010 ble endret.

**Sak om særfradrag for store sykdomsutgifter på grunn av kronisk utmattelsessyndrom (CFS/ME)**

24. april 2012 (sak 2011/3293)

Helsedirektoratet hadde avslått As krav om særfradrag for store sykdomsutgifter knyttet til behandling ved privat helseinstitusjon av hans kone og tre barn som alle hadde fått diagnosen ME.

Ombudsmannen kom til at Helsedirektoratet hadde forstått skatteloven § 6-83 annet ledd for snevert med hensyn til de konkrete krav som i det enkelte tilfelle må stilles til det offentlige helsetilbudet for at det skal kunne oppfylle vilkåret om å være et «tilsvarende tilbud» som utelukker at skattyter kan få særfradrag for utgifter til privat behandling.

**Skatteavtalen med Brasil – spørsmål om frist for å ta opp en sak med kompetent myndighet**

27. august 2012 (sak 2011/2114)

I skatteavtalen med Brasil er en skattyters adgang til å ta opp en sak med kompetent myndighet regulert i art. 26 nr. 1. Etter bestemmelsens ordlyd er denne adgangen uten tidsfrist. Under henvisning til ti års fristen i ligningsloven § 9-6 hadde Skattedirektoratet avvist en anmodning om å ta skritt til å få i stand en gjensidig avtale med kompetent myndighet i Brasil.

Etter en konkret vurdering av tolkningsmomentene knyttet til skatteavtalen med Brasil kom ombudsmannen til at ordlyden og regelen i art. 26 nr. 1 måtte suppleres med tiårsfristen i ligningsloven § 9-6.

**Sak om dekning av sakskostnader etter ligningsloven § 9-11**

11. september 2012 (sak 2011/2238)

Skatt sør holdt bokettersyn i en liten, nyetablert virksomhet, A. Ett av funnene var at (selskapet) A hadde utbetalt diettgodtgjørelse til selskapets eneste ansatte uten at de formelle legitimasjonskravene i trekkforskriften var fullt ut oppfylt. A fikk derfor etterberegnet arbeidsgiveravgift, selv om det ikke var tvilsomt at diettgodtgjørelsen ellers var dokumentert og rettmessig. Ved hjelp av advokat fikk A medhold av skatteklagenemnda i at de aktuelle legitimasjonsreglene likevel måtte anses oppfylt, og etterberegningen falt bort. As krav om sakskostnader ble avslått.

Ombudsmannen kom til at A hadde hatt god grunn til å søke advokathjelp, og at det, alle forhold tatt i betraktning, ville være urimelig om skattyter måtte dekke advokatutgiftene selv.

**Beviskrav ved ileggelse av 40 % tilleggsmerverdiavgift og skjønsmessig fastsettelse av grunnlaget for innførselsmerverdiavgift med utgangspunkt i salgssum i Norge**

23. november 2012 (sak 2011/2766)

Saken gjaldt beviskrav ved ileggelse av 40 % tilleggsmerverdiavgift og prinsipper for fastsettelse av merverdiavgiftsgrunnlaget ved import av fire hester for videresalg i Norge.

Under sakens behandling hos ombudsmannen endret toll- og avgiftsmyndighetene sine retningslinjer i samsvar med ombudsmannens uttalelse 24. januar 2012 i sak med referanse 2011/871, slik at det straffeprosessuelle beviskravet også skal komme til anvendelse ved ileggelse av administrative sanksjoner på toll- og avgiftsområdet når tilleggssatsen overstiger 30 %. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at det vil vurdere tilleggsmerverdiavgiften i saken på nytt ut fra de endrede beviskravene.

Tollvesenets fastsettelse av merverdiavgiftsgrunnlaget i saken ble gjort ved anvendelse av bestemmelsen om alternativ tollverdi i dagjeldende tollverdiforskrift § 8, som nå er inntatt i tolloven § 7-16. Bestemmelsen om alternativ tollverdi skal anvendes når ingen av de øvrige fastsettelsesmetodene angitt i tollverdiforskriftens §§ 2-7 får direkte anvendelse.

I denne saken tok Tollvesenets fastsettelse av alternativ tollverdi etter § 8 utgangspunkt i salgssummen i Norge uten å vurdere verdifastsetningsprinsippene i forskriftens § 6, som angir en egen metode for beregning av tollverdien ut fra salgssum i Norge. Etter ombudsmannens syn skulle Tollvesenet vurdert fastsettelsesprinsippene i tollverdiforskriften § 6, selv om disse ikke gjelder direkte ved verdifastsettelse etter § 8.

## Skole

### Skoleskyss og skolefritidsordning

23. mars 2012 (sak 2011/2536)

Saken gjaldt en elevs rett til skyss til og fra skolen de dagene skolefritidsordningen (SFO) ikke skulle benyttes. Eleven bodde så langt fra skolen at han hadde rett til gratis skoleskyss til og fra skolen, men ikke til SFO. Foreldrenes søknad om at sønnen gratis fikk ta skolebussen de dagene det ikke var behov for å bruke SFO-plassen, ble avslått fordi foreldrene ikke oppga faste dager skolebussen skulle benyttes.

Ombudsmannen mente at Fylkesmannen i Oslo og Akershus la til grunn feil tolkning av opplæringslovas bestemmelse om rett til gratis skoleskyss når det ble stilt vilkår om at skolebussen skulle benyttes faste dager. Fylkesmannen ble bedt om å behandle saken på nytt. Videre fant ombudsmannen grunn til å underrette Kunnskapsdepartementet om sin forståelse av skyssbestemmelsene og ba om at behovet for endringer i regelverket blir vurdert.

Etter en ny vurdering av saken, opphevet fylkesmannen vedtaket og ba Ruter fatte nytt vedtak som sikrer elevens rett til skyss.

## Tilsettingssaker, offentlig tilsetningsforhold og driftsavtaler

### Tjenstepåtaler ved anførte brudd på taushets- og tjenesteplikter

12. januar 2012 (sak 2011/545)

Ansatte i en kommunes barne- og familieetat reagerte bl.a. på nedleggelsen av en barnevernsinstitusjon, og sendte brev til kommunens helse- og sosialkomité for å belyse kritikkverdige forhold. Kommunen fant at klagernes innhenting av opplysninger og oversendelsen av brevet innebar

brudd på henholdsvis tjenesteplikt og lovbestemt taushetsplikt. Klagerne ble derfor ilagt tjenstepåtaler.

Ombudsmannen fant at de aktuelle reaksjonene i saken var av slik karakter at det burde ha vært stilt tydelige krav til klarhet og sikkerhet hva gjaldt så vel de faktiske forhold som de rettslige utgangspunkter. Den begrunnelse som var gitt for tjenstepåtalene etterlot i lys av dette berettiget tvil både om hvilke vurderinger som lå til grunn for illeggelsene, og om faktiske forhold som kunne være av betydning. Kommunen ble derfor bedt om å se på saken på nytt.

Klagenemnda foretok en ny vurdering av saken, men fant ikke grunn til å endre vedtaket.

### Tjenstlig tilrettevisning for brudd på arbeidstidsbestemmelser

7. juni 2012 (sak 2011/3300)

En kommunalt ansatt arbeidstager klaget over å ha blitt ilagt en tjenstlig tilrettevisning for brudd på arbeidstidsbestemmelsene i kommunen. Spørsmålet som ble undersøkt nærmere her var om den ansatte hadde brutt varslingsbestemmelsene for permisjoner i arbeidsmiljøloven § 12-3 annet ledd jf. § 12-7, ved at hun ikke hadde orientert kommunen om at det kunne bli aktuelt med permisjon på kort varsel fordi familien hennes ønsket å bli fosterhjem.

Ombudsmannen konkluderte med at den ansatte ikke hadde noen rettslig plikt til å informere kommunen om familiens planer, før den dagen familien ga formell beskjed til barneverntjenesten om at den var klar for å motta oppdrag. Vilårene for å ilagge tilrettevisning var derfor ikke oppfylt, og kommunen ble kritisert for å ha ilagt tilrettevisningen på et slikt grunnlag. Kommunen ble bedt om å vurdere tilbaketreking av tilrettevisningen, og om å holde ombudsmannen orientert om hva kommunen foretok seg i saken.

Kommunen vurderte saken på nytt, men tilrettevisningen ble ikke trukket tilbake.

Ombudsmannen ba om at hans uttalelser ble lagt på arbeidstakerens personalmappe, slik at det ville fremgå at ombudsmannen ikke hadde delt kommunens oppfatning om berettigelsen av tilrettevisningen.



**Skriftlig advarsel i arbeidsforhold – spørsmål om utsendelse av e-post ga hjemmel til å ilegge en skriftlig advarsel**

24. august 2012 (sak 2011/2740)

En etatssjef fikk en skriftlig advarsel etter å ha sendt ut en e-post til alle deltakerne i et internt møte som hadde funnet sted dagen før. Arbeidsgiver mente innholdet berettiget en skriftlig advarsel.

Ombudsmannen kom til at den aktuelle e-posten var innenfor det klager kunne ytre seg om i den aktuelle situasjonen, og arbeidsgiver hadde derfor ikke adgang til å reagere med en skriftlig advarsel.

**Støttekontakt – arbeidstaker eller oppdragstaker?**

24. august 2012 (sak 2011/3397)

Saken gjaldt spørsmålet om en støttekontakt skulle anses for å være arbeidstaker eller oppdragstaker.

Etter en konkret vurdering kom ombudsmannen til at støttekontakten i denne saken måtte regnes som arbeidstaker. Kommunen ble derfor bedt om å foreta en ny vurdering av arbeidsforholdet sett i lys av ombudsmannens kommentarer, og dessuten rette opp de feil som var begått som følge av at støttekontakten hadde vært behandlet som oppdragstaker.

Kommunen foretok deretter en ny vurdering av As tilknytningsforhold, og la til grunn at hun var å anse som arbeidstaker. De feil som var begått som følge av at hun var behandlet som oppdragstaker ble rettet opp.

**Midlertidig omdisponering av tjenestemann**

24. august 2012 (sak 2012/306)

Saken gjaldt spørsmålet om det lå innenfor arbeidsgivers styringsrett å omdisponere midlertidig en tjenestemann fra et arbeidssted til et annet.

Ombudsmannen kom til at den inngåtte arbeidsavtalen satte begrensninger for styringsretten. Arbeidsgiveren hadde ved omdisponeringen handlet utenfor styringsretten og brutt bestemmelsene i arbeidsavtalen. På den bakgrunn ble arbeidsgiver bedt om å vurdere tiltak for å rette opp den urett som hadde blitt begått mot klager ved avtalebruddet.

Det var i saken ikke gitt skriftlig forhåndsvarsel eller lignende, noe ombudsmannen fant kritikkverdige.

Arbeidsgiveren la ombudsmannens rettsoppfatning til grunn, og beklaget de saksbehandlingsfeil som var gjort. Videre ble det gitt uttrykk for at klagerens utgifter til juridisk bistand i forbindelse med saken, ville bli dekket og at det øvrige erstatningskravet var oversendt regionalt nivå for videre behandling.

**Saksbehandlingen ved valget av rektor når to skoler skal slås sammen**

26. september 2012 (sak 2011/605)

To skoler ble slått sammen, og rektorene konkurrerte om hvem som skulle være rektor for den nye skolen. A fikk ikke stillingen, og klaget over at han var forbigått, at det forelå brudd på ansiennitetsprinsippet og at valget berodde på et uriktig faktisk grunnlag. Det ble også reist spørsmål om saken var behandlet i tråd med kommunens delegasjonsreglement.

Ombudsmannen kom til at det knyttet seg tvil til deler av kommunens avgjørelse. Tvilen gjaldt bl.a. hvilke momenter kommunen hadde vektlagt, og hvordan ansiennitetsprinsippet var veid opp mot andre momenter.

**Skriftlig irettesettelse – gjengjeldelse for varsling av kritikkverdige forhold**

23. november 2012 (sak 2012/279)

Saken gjaldt spørsmålet om en ansatt hadde varslet om kritikkverdige forhold og om en påfølgende skriftlig irettesettelse var gjengjeldelse etter varsling.

Ombudsmannen kom til at irettesettelsen var en ulovlig gjengjeldelse for varsling om kritikkverdige forhold. Kommunen ble bedt om å vurdere saken på nytt, herunder rett til økonomisk kompensasjon.

**Tilsetting av to interne lærere – saksbehandling**

10. desember 2012 (sak 2012/1240)

En kommune lyste ut to vikarstillinger som lærere. Kun to interne søkere ved skolen ble innkalt til intervju. Kommunen erkjente overfor ombudsmannen at tilsettingsprosessen kunne vært

håndtert bedre. Ombudsmannen uttalte at saksbehandlingen ga grunnlag for kritikk.

#### **Tilsetting av kirkeverge – krav til sakens opplysning og kvalifikasjonsvurdering**

17. desember 2012 (sak 2012/1827)

Det var to søkere til en stilling. Den som ble tilsatt var godt kjent for tilsettingsmyndigheten. Klageren, som ikke ble tilsatt, hadde betraktelig mer relevant utdanning og erfaring. Ved vurderingen av henne ble opplysninger fra en selvvalgt referanse om hennes (manglende) «kirkeaktivitet» tillagt betydelig vekt. Denne referansen tilhørte denne samme menighet som søkeren. Klageren mente at hun ikke fikk mulighet til å imøtegå opplysningene.

Ombudsmannen kom til at det forelå begrunnet tvil om saken var tilstrekkelig opplyst for tilsettingsmyndigheten. Videre mente han det forelå tvil ved den kvalifikasjonsvurderingen som ble foretatt, idet tilsettingsorganet syntes å ha lagt uforholdsmessig stor vekt på erfaring og forhåndskjennskap til den søkeren som ble tilsatt.

#### **Trygd og pensjon**

##### **Sak om hvilken betydning krav om uførepensjon og klage over avslag på krav om uførepensjon kan ha for retten til arbeidsavklaringspenger**

29. juni 2012 (sak 2012/941)

På generelt grunnlag, av eget tiltak, ble det herfra stilt spørsmål til Arbeids- og velferdsdirektoratet om hvilken betydning det kunne ha for retten til arbeidsavklaringspenger om brukerne fremmet krav om uførepensjon eller påklaget avslag på krav om uførepensjon.

Ombudsmannen vurderte spørsmålet annerledes enn Arbeids- og velferdsdirektoratet, og uttalte bl.a. at det var grunn til tvil om det fremgikk tilstrekkelig tydelig av Navs rundskriv at Nav måtte foreta selvstendige vurderinger av om søkere av uførepensjon kunne ha krav på arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven § 11-13 første ledd.

Arbeids- og velferdsdirektoratet orienterte senere om at direktoratet tok sikte på å foreta presiseringer i rundskrivet til folketrygdloven §§ 11-13 og 12-6, og at direktoratet også ville vurdere å foreta presiseringer i grensesnittsrutiner og opplæringsmateriell.

#### **Navs behandling av saker om utsatt fedrekvote – foreldrepenger**

7. september 2012 (sak 2012/1362)

Arbeids- og velferdsdirektoratets oppfølging av brev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om behandling av saker om rett til utsatt fedrekvote, herunder fornyet behandling av tidligere avgjorte saker, ble tatt opp med direktoratet på generelt grunnlag. Arbeids- og velferdsdirektoratet ga en redegjørelse for hvordan departementets synspunkter var fulgt opp i praksis, og for tiltak som var igangsatt for å forhindre at retten til fedrekvote går tapt.

Ombudsmannen tok redegjørelsen til etterretning, og merket seg at direktoratet har tatt i bruk en ny og tydeligere utgave av informasjonsbrevet som blir sendt til far.

#### **Utlendingssaker**

##### **Praktiseringen av løsningskravet ved søknad om norsk statsborgerskap**

25. juni 2012 (sak 2011/490)

Saken gjaldt utlendingsmyndighetenes avslag på As søknad om norsk statsborgerskap fordi vilkåret om løsning fra annet statsborgerskap ikke ble ansett oppfylt.

Ombudsmannen mente det var uheldig at utlendingsmyndighetene bygget sin tolking og praktisering av statsborgerloven § 10 første ledd siste punktum på forarbeidene og ikke det som kan sies å følge av en naturlig forståelse av lovens ordlyd. På bakgrunn av støtten i forarbeidene og praksis fant ombudsmannen det likevel ikke riktig å kritisere at Utlendingsnemnda hadde lagt til grunn at statsborgerforskriften § 6-1 var uttømmende, og at tilfeller som falt utenfor ordlyden måtte vurderes etter dispensasjonsbestemmelsen i statsborgerloven § 19. Ombudsmannen fant imidlertid grunn til å orientere Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om saken med tanke på å etablere et større samsvare mellom ordlyden i regelverket og praksis. Videre hadde ombudsmannen merknader knyttet til adgangen til å realitetsvurdere en søknad etter utløp av tilsagnsfristen og utlendingsmyndighetenes saksbehandling. Ombudsmannen fant at saken ikke hadde vært tilstrekkelig opplyst for Utlendingsnemnda og ba nemnda vurdere hva som mest hensiktsmessig burde gjøres overfor A.

Utlendingsnemnda tok deretter saken opp til ny behandling og fattet nytt vedtak om å innvilge klageren norsk statsborgerskap. Nemnda endret også sin egen standardmal som benyttes i løsningsaker med ny informasjon til søkerne om at en søknad om statsborgerskap kan bli realitetsvurdert også hvis løsning oppnås etter utløpet av tilsagnsfristen. Videre orienterte Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ombudsmannen om at departementet arbeider med å ferdigstille en instruks til Utlendingsdirektoratet om tolkning av statsborgerloven § 10 første ledd jf. statsborgerforskriften § 6-1 nr. 5. Departementet forbereder også en høring om å endre ordlyden i den nevnte forskriftsbestemmelsen.

**Statsborgerskap for somalisk barn – kravet om klarlagt identitet for barnet ved usikkerhet om farens identitet**

17. juli (sak 2011/1182)

Saken gjaldt Utlendingsnemndas avslag på en søknad om norsk statsborgerskap fra et somalisk barn født i Norge. Søknaden ble avslått fordi det

ble ansett å være tvil om barnets identitet som følge av usikkerhet knyttet til farens identitet (avledet identitetstvil). Moren hadde fått norsk statsborgerskap. Klageren kunne ikke se noen saklig grunn til å bli nektet norsk statsborgerskap og viste til at han ikke kunne bli registrert i noe formelt system i Somalia.

Utlendingsmyndighetenes strenge praktisering av identitetsvilkåret ble oppfattet å være begrunnet i en frykt for misbruk gjennom etablering av doble identiteter m.v. Ombudsmannen mente at det var svært usikkert om norsk statsborgerskap for søkeren kunne føre til slikt misbruk av identitet. Det heftet derfor begrunnet tvil ved Utlendingsnemndas vurdering og konklusjon i saken, som var i strid med sterke rettspolitiske hensyn. Nemnda ble bedt om å se på saken på nytt, selv om regelverket nylig var endret.

**Vedlegg 1****Ombudsmannens kontor – personaloversikt**

Ombudsmannens kontor hadde per 31. desember 2012 følgende avdelingsinndeling og personalsammensetning. Avdelingenes saksområder fremgår av vedlegg 3.

**Avdeling 1:**

Kontorsjef: Bjørn Dæhlin  
 Nestleder: Annicken Sogn  
 Seniorrådgiver: Ingvild Lovise Bartels  
 Seniorrådgiver: Jostein Løvoll  
 Rådgiver: Maria Bakke  
 Rådgiver: Martine Refsland Kaspersen  
 Rådgiver: Solveig Moe  
 Førstekonsulent: Harald Krogh Ankerstad

**Avdeling 2:**

Kontorsjef: Eivind Sveum Brattegard  
 Nestleder: Camilla Wohl Sem  
 Seniorrådgiver: Elisabeth Fougner  
 Seniorrådgiver: Kari Bjella Unneberg  
 Rådgiver: Stine Elde  
 Rådgiver: Harald Søndena Jacobsen  
 Rådgiver: Lene Stivi

**Avdeling 3:**

Kontorsjef: Berit Sollie  
 Nestleder: Bente Kristiansen  
 Seniorrådgiver: Eva Grotnæss Barnholdt  
 Seniorrådgiver: Marianne Lie Løwe  
 Seniorrådgiver: Torbjørn Hagerup Nagelhus

**Avdeling 4:**

Kontorsjef: Lisa Vogt-Lorentzen  
 Seniorrådgiver og  
 fung. nestleder: Marianne Guettler Monrad  
 Seniorrådgiver: Thea Jåtog  
 Seniorrådgiver: Audun Bendos Rydmark  
 Seniorrådgiver: Ingeborg Sæveraas  
 Rådgiver: Marianne Aasland Gisholt  
 Rådgiver: Mathias Emil Hager  
 Rådgiver: André Klakegg  
 Førstekonsulent: Johan Vorland Wibye

**Avdeling 5:**

Kontorsjef: Annette Dahl  
 Nestleder: Arnhild Haugestad  
 Seniorrådgiver: Therese Stange Fuglesang  
 Seniorrådgiver: Siv Nylenna  
 Seniorrådgiver: May-Britt Mori Seim  
 Seniorrådgiver: Ingeborg Skonnord  
 Rådgiver: Edvard Aspelund

**Andre:**

Kontorsjef: Harald Gram  
 Spesialrådgiver: Yeung Fong Cheung<sup>1</sup>

**Administrasjonen:**

Administrasjonssjef: Solveig Antila

**Økonomi, personal, generell drift:**

Seniorrådgiver: Solveig Torgersen

**Kontor og resepsjonstjeneste:**

Seniorkonsulent: Torill H. Carlsen  
 Seniorkonsulent: Nina Olafsen  
 Seniorkonsulent: Mette Stenwig  
 Førstekonsulent: Mary Anita Borge

**Arkiv, web og bibliotek:**

Arkivleder: Annika Båshus  
 Rådgiver: Liv Jakobsen Føyen  
 Rådgiver: Elisabeth Nordby  
 Rådgiver: Anne-Marie Sviggum  
 Seniorkonsulent: Anne Kristin Larsen  
 Seniorkonsulent: Kari Partyka

**Følgende hadde permisjon pr. 31. desember 2012:**

Seniorrådgiver: Øystein Nore Nyhus  
 Seniorrådgiver: Heidi Quamme Kittilsen  
 Seniorrådgiver: Johan Nyrerød Spiten  
 Seniorrådgiver: Cathrine Opstad Sunde  
 Rådgiver: Jan Gunnar Aschim  
 Rådgiver: Signe Christophersen  
 Rådgiver: Dagrun Grønvik  
 Seniorkonsulent: Tina Hafslund

1. Medarbeideren er finansiert av Utenriksdepartementet med ombudsmannen som arbeidsgiver.

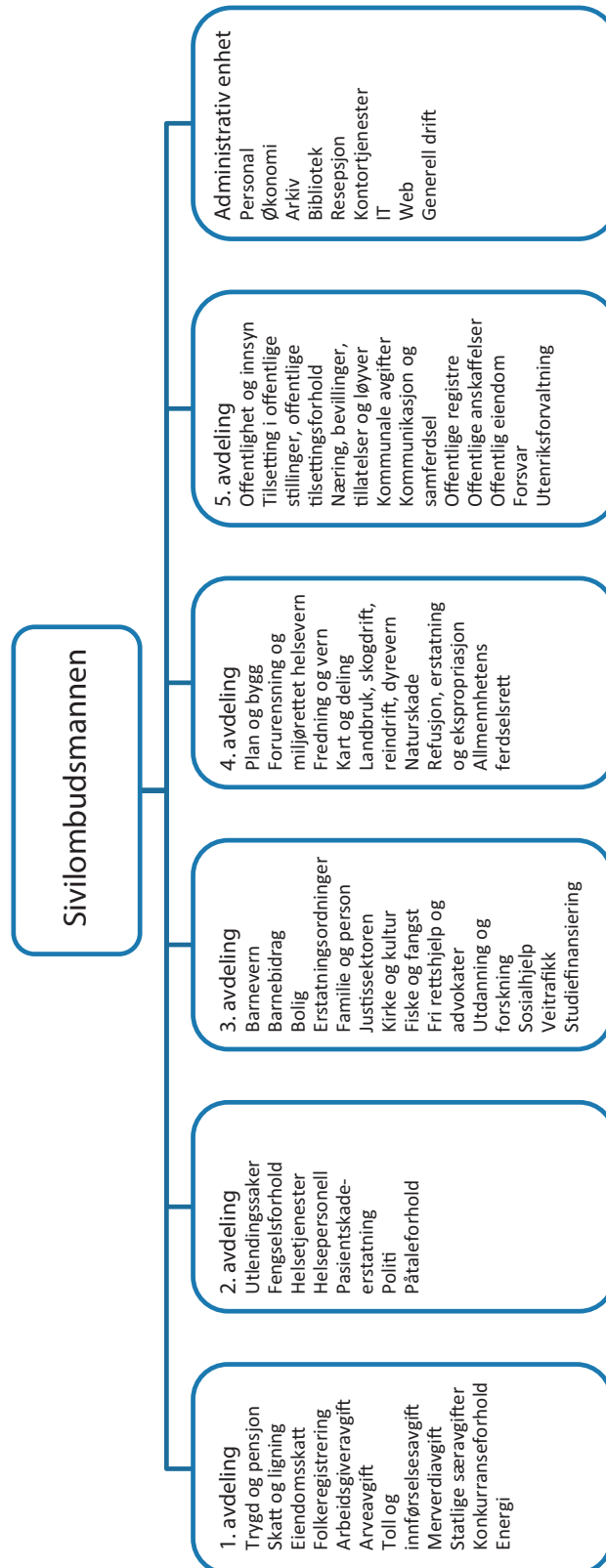
Vedlegg 2**Likestillingsoversikt**

		Kjønnsbalanse			Lønn	
		Menn %	Kvinner %	Total	Menn gj.snitt per mnd	Kvinner gj.snitt per mnd
Totalt i virksomheten	2012	26 %	74 %	100 %	48 858	49 693
	2011	33 %	67 %	100 %	48 540	43 671
Ledergruppen <sup>1</sup>	2012	43 %	57 %	100 %	83 958	81 070
	2011	57 %	43 %	100 %	79 348	73 917
Seniorrådgivere	2012	15 %	85 %	100 %	46 669	55 700
	2011	21 %	79 %	100 %	42 966	50 755
Rådgivere	2012	31 %	69 %	100 %	41 730	42 167
	2011	37 %	63 %	100 %	39 796	33 210
Førstekonsulenter	2012	67 %	33 %	100 %	36 475	37 716
	2011	33 %	67 %	100 %	33 700	34 562
Seniorkonsulenter	2012		100 %			39 200
	2011		100 %			34 916
Timelønnte	2012		100 %			
	2011		100 %			
Deltid	2012	4 %	14 %			
	2011	6 %	10 %			
Legemeldt sykefravær	2012	1,5 %	3,9 %			
	2011	1,7 %	7,8 %			

1. Ledergruppen omfatter her ikke ombudsmannen

## Vedlegg 3

## Oversikt over avdelingsinndeling og saksområdene



**Vedlegg 4**

## Sivilombudsmannens foredrag, møter, besøk og reiser i 2012<sup>1</sup>

**Foredrag**

8.-9. januar	Foredrag om menneskerettigheter på Wadahl-seminaret for jusstudenter, Vinstra*
12.-13. januar	Foredrag om varetektsinnsatte og domfelte på KROM-konferansen 2012, Storefjell*
18. januar	Foredrag på personalkonferansen til HR-Norge, Lillehammer
6. februar	Foredrag for Kommunalteknisk forening, Tromsø
7. februar	Foredrag på JUS-kurs i Forvaltningsrett - nyheter og ajourføring, Oslo
27. februar – 2. mars	Forelesninger på kurs i god forvaltningsskikk, Universitetet i Bergen*
8. mars	Foredrag på kurs i reindrifftsrett, Kautokeino
19. april	Foredrag i Utlendingsnemnda om Sivilombudsmannen, Oslo
19.-20. april	Deltakelse i arrangementskomiteen for Forum for plan- og bygningsretts årlige fagkonferanse, Geilo
5. juni	Foredrag for Statens sivilrettsforvaltning, Oslo
6. juni	Foredrag om Sivilombudsmannens funksjon overfor kommuner og fylkeskommuner på konferanse i regi av Forum for kontroll og tilsyn, Trondheim
19.-20. juni	Foredrag om utvalgte deler av offentlighetsloven for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Oslo
5. september	Foredrag på Fagforbundets fagdager for arkivansatte, Oslo
13. september	Foredrag på Landskonferansen i plan- og bygningsrett i regi av Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet, Drammen
11. oktober	Foredrag for kommunejurister i regi av Juristforbundet, Stavanger*
18. oktober	Foredrag på Rettssikkerhetsseminar om MR i Grunnloven i regi av Advokatforeningen, Oslo*
4. november	Foredrag på konferanse for ansatte hos fylkesmennene i regi av Statens helsetilsyn, Oslo
22. november	Foredrag på kurs for bistandsadvokater, Sandefjord*
27. november	Sivilombudsmannens MR-seminar 2012, Oslo*

**Møter og besøk i Norge**

3. januar	Besøk av Juss-Buss, her
11. januar	Fagseminar i regi av Sivilombudsmannen, Oslo*
1. februar	Deltakelse på Arbeidslivsdagene, Universitetet i Oslo
10. februar	Informasjonsmøte om høringen av Norge i Genève 16. februar om oppfølgingen av FNs kvinnekonvensjon (CEDAW), SMR
16. februar	Deltakelse på Arbeidslivsdagene, Universitetet i Tromsø

<sup>1</sup> Oversikten gjelder aktivitetene til Arne Fliflet og/eller ansatte. Aktiviteter der Arne Fliflet selv har deltatt er merket med stjerne (\*).

16.-17. februar	Grunnlovssymposium i regi av Universitetet i Bergen, Bergen*
1. mars	Åpen høring om Språket i Grunnloven, Kontroll- og konstitusjonskomiteen, Stortinget*
13. mars	Møte med representanter fra SOLVIT, Nærings- og handelsdepartementet, her*
20. mars	Besøk til Direktoratet for arbeidstilsynet, Trondheim*
21. mars	Besøk til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Trondheim*
26. mars	Lansering av Årbok om menneskerettigheter i Norge 2012, SMR, Oslo*
11. april	Møte med Datatilsynet, Oslo
12. april	Besøk til Halden fengsel, Halden*
16. april	Åpen høring om MR i Grunnloven, Kontroll- og konstitusjonskomiteen, Stortinget*
17. april	Presentasjon for Kontroll- og konstitusjonskomiteen av årsmeldingen for 2011, Stortinget*
18.-19. april	Besøk til Finnmarkseiendommen, Lakselv*
24. april	Besøk til Nav Klageinstans Oslo og Akershus, Oslo
24. april	Debatt om sosiale rettigheter i Grunnloven i regi av Juss-Buss, Oslo
2. mai	Besøk til Nav Innkreving i Bjørnevatn, Kirkenes*
3. mai	Besøk til Kontoret for voldsoffererstatning, Vardø*
3. mai	Deltakelse på Arbeidslivsdagene, Universitetet i Bergen
14. juni	Deltakelse på lanseringsseminar på Litteraturhuset i regi av Transparency International Norge, Oslo
16. juni	Til stede under Nobelforedraget til Aung San Suu Kyi, Oslo*
26. juni	Besøk til Bergen fengsel, Bergen
27. juni	Besøk til Hordaland politidistrikt, sentralarresten, Bergen
7. august	Besøk av Juss-Buss, her
10. september	Deltakelse i paneldebatt om bruken av administrativ isolasjon i norske fengsler i regi av SMR, Oslo
25. september	Deltakelse på seminar i regi av UiB om Grunnloven og det kommunale selvstyret, Bergen*
25. september	Deltakelse på jubileumskonferanse i regi av KR D for kommuneloven 20 år, Oslo
26. september	Deltakelse på konferanse i regi av FAFO om situasjonen for ROM-folket, Oslo
26. september	Deltakelse på Åpenhetstinget, utdeling av Flaviusprisen til politimester Arnstein Nilssen, Oslo
11. oktober	Besøk til Rogaland politidistrikt, sentralarresten, Stavanger*
16. oktober	Besøk til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Sogndal*
17.-18. oktober	Besøk til Reindriftsforvaltningen, Alta
23. oktober	Møte om oppfølging fra FNs kvinnediskrimineringskomité (CEDAW), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Oslo
30. oktober	Sivilombudsmannens jubileumsseminar og middag i anledning 50-årsjubileum for Sivilombudsmannen som institusjon, Oslo*
9. november	Deltakelse på Partnerforums konferanse om offentlighetsloven, Oslo
20. november	Besøk til Lånekassen, Oslo
21. november	Besøk til Politiets utlendingsinternat, Trandum
22. november	Besøk til Arbeidsretten, Oslo



22. november	Møte med Datatilsynet, Oslo
4. desember	Besøk til Nav Forvaltning Bergen, Bergen
4. desember	Besøk til Skatt vest, Bergen
10. desember	Til stede under utdeling av Nobels Fredspris 2012*
12. desember	Besøk til Trondheim fengsel, Trondheim
13. desember	Besøk til Sør-Trøndelag politidistrikt, sentralarresten, Trondheim

### Internasjonale møter og besøk hos Sivilombudsmannen

17. april	Delegasjonsbesøk, Burundis ombudsmann, her*
24.-25. april	Styremøte I.O.I. Europa, her*
26. april	Delegasjonsbesøk, parlamentarikere fra Mongolia, Stortinget*
9. mai	Møte med leder av NGO i Venezuela Humberto Prado om fengsler og fangers rettigheter i Norge, her
15. mai	Delegasjonsbesøk, dommere fra Usbekistan, her
21. mai	Delegasjonsbesøk, representanter fra Europarådets menneskerettskonvensjon (GRE-TA), her
31. mai	Møte med representant fra I.O.I. Europa for å forberede neste valg til I.O.I. Europa, her*
4.-8. juni	Delegasjonsbesøk fra Latvias ombudsmann og hans medarbeidere, Oslo
3.-4. september	Vestnordisk ombudsmannsmøte, her*
10. september	Møte med dansk offentlighetsekspert om nordisk prosjekt for sammenligning av offentlighetslovgivningen, her*
21. september	Delegasjonsbesøk i regi av SMR, gjesteforskere fra Kina, Vietnam og Indonesia, her
2. oktober	Delegasjonsbesøk, Kontroll- og konstitusjonskomiteen fra Althinget på Island, her*
17. oktober	Delegasjonsbesøk, Estlands ombudsmann, her
14. november	Delegasjonsbesøk fra Egypt, parlamentsmedlemmer, her
28. november	Delegasjonsbesøk i regi av UNHCR, fra Hviterussland, Moldova og Ukraina, Oslo
17. desember	Delegasjonsbesøk fra Litauen (Transparency International Lithuania), her

### Møter og besøk i utlandet, deltakelse på internasjonale konferanser med mer

17. januar	Styremøte i I.O.I. Europa, Paris*
18. januar	Mottakelse i Folketinget for den danske ombudsmannen Hans Gammeltoft-Hansen som gikk av med pensjon, København*
5.-10. mai	Styremøte i I.O.I. Verden, Hong Kong*
9.-11. mai	ICAC Symposium, Fighting Corruption in a Changing World (antikorupsjon), Hong Kong
22.-25. mai	Nordisk ombudsmannsmøte, Færøyene*
24.-26. juni	8th Liaison Seminar of the European Network of Ombudsmen, Strasbourg
25.-28. juni	4th IAACA seminar i Dalina, Kina
27.-31. august	Deltakelse på 10-årsjubileum for Kasakhstans ombudsmann, Astana*

27.-28. september	Styremøte i I.O.I. Europa, Barcelona*
4.-7. oktober	The 6 <sup>th</sup> IAACA Annual Conference and General Meeting 2012 (antikorrupsjon), Malaysia
11.-12. november	I.O.I. styremøter for verden og Europa-regionen, New Zealand*
13.-16. november	The 10 <sup>th</sup> World Conference of the I.O.I., New Zealand*

Vedlegg 5**Budsjett og regnskap for 2012**

(i 1000 kr)

<b>Kap.</b>	<b>Post</b>		<b>Vedtatt bud- sjett 2012</b>	<b>Budsjett med overføringer</b>	<b>Regnskap 2012</b>
43	01	Lønn og godtgjørelser	34 775	37 240	35 306
	01	Varer og tjenester	17 425	17 455	16 734
		<b>Sum utgifter</b>	<b>52 200</b>	<b>54 695</b>	<b>52 040</b>
3043	16	Refusjon av foreldrepenger			637
		<b>Sum inntekter</b>			<b>637</b>

Sivilombudsmannens regnskap revideres av Riksrevisjonen.

Vedlegg 6**Kongeriget Norges****Grundlov § 75 bokstav 1:**

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 virke i dens Tjeneste, for at søge at sikre at der ikke øves Uret mod den enkelte Borger.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tilføyd ved grunnlovsbestemmelse 23. juni 1995 nr. 567.

**Vedlegg 7**

# Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven)

*Lovens tittel og enkelte bestemmelser ble sist endret ved lov 2 des 2011 nr. 46 (ikr. 1 jan 2012).*

**§ 1. Valg av ombudsmann.**

Etter hvert stortingsvalg velger Stortinget en ombudsmann for forvaltningen, Sivilombudsmannen. Valget gjelder for 4 år fra 1 januar året etter stortingsvalget.

Ombudsmannen må fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer. Han må ikke være medlem av Stortinget.

Hvis ombudsmannen dør eller blir ute av stand til å utføre sitt verv velger Stortinget en ny ombudsmann for den gjenværende del av tjenestetiden. Det samme gjelder dersom ombudsmannen sier fra seg vervet eller Stortinget med et flertall på minst to tredjedeler av de avgitte stemmer beslutter å frata ham vervet.

Er Ombudsmannen på grunn av sykdom eller av andre grunner midlertidig forhindret fra å utføre sitt verv, kan Stortinget velge en stedfortreder til å gjøre tjeneste så lenge fraværet varer. Ved fravær inntil 3 måneder kan Ombudsmannen bemyndige kontorsjefen til å gjøre tjeneste som stedfortreder.

Finner Stortingets presidentskap at ombudsmannen bør anses som inhabil ved behandlingen av en sak, velger det en setteombudsmann til å behandle saken.

**§ 2. Instruks.**

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

**§ 3. Formål.**

Som Stortingets tillitsmann skal ombudsmannen på den måte som fastsatt i denne lov og i hans instruks, søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.

**§ 4. Arbeidsområde.**

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning, og alle som virker i dens tjeneste. Hans arbeidsområde omfatter likevel ikke:

a) forhold som Stortinget har tatt standpunkt til.

b) avgjørelser truffet i statsråd,

c) domstolenes virksomhet,

d) Riksrevisjonens virksomhet,

e) saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for sivile tjenestepliktige,

f) avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret, fylkestinget eller samkommunestyret selv, med mindre avgjørelse er truffet av formannskapet, fylkesutvalget, et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet etter lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 13. Avgjørelse som her nevnt kan Ombudsmannen likevel ta opp til undersøkelse av eget tiltak når han finner at hensynet til rettssikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det.

Stortinget kan i Ombudsmannens instruks fastsette:

a) om en bestemt offentlig institusjon eller virksomhet skal anses for å være offentlig forvaltning eller en del av statens, kommunenes eller fylkeskommunenes tjeneste etter denne lov,

b) at visse deler av et offentlig organs eller en offentlig institusjons virksomhet skal falle utenfor Ombudsmannens arbeidsområde.

**§ 5. Grunnlag for arbeidet.**

Ombudsmannen kan ta saker opp til behandling enten etter klage eller av eget tiltak.

**§ 6. Nærmere om klage og klagefrist.**

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side, kan klage til Ombudsmannen.

Den som er fratatt sin personlige frihet har rett til å klage til Ombudsmannen i lukket brev.

Klagen skal være navngitt og må være satt fram innen 1 år etter at den tjenestehandling eller det forhold det klages over ble foretatt eller opphørte. Har klageren brakt saken inn for høyere forvaltningsorgan, regnes fristen fra det tidspunkt denne myndighet treffer sin avgjørelse.

Ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling.

#### § 7. Rett til å få opplysninger.

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.

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

#### § 8. Adgang til forvaltningens kontorer.

Ombudsmannen har adgang til tjenestesteder, kontorer og andre lokaler for ethvert forvaltningsorgan og enhver virksomhet som går inn under hans arbeidsområde.

#### § 9. Dokumentoffentlighet og taushetsplikt

Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige. Ombudsmannen avgjør med endelig virkning om et dokument helt eller delvis skal unntas fra offentlighet. Nærmere regler, herunder om adgangen til å unnta dokumenter fra offentlighet, gis i ombudsmannens instruks.

Ombudsmannen har taushetsplikt med omsyn til opplysninger han får i sin tjeneste om forhold av personlig karakter. Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts- og forretningshemmeligheter og informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen. Taushetsplikten varer ved også etter ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikt påhviler hans personale.

#### § 10. Avslutning av klagesak.

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 i den offentlige forvaltning. 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 eller klart urimelig, eller klart strir mot god forvaltningspraksis, kan han gi uttrykk for dette. Mener Ombudsmannen at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken, kan han gjøre vedkommende forvaltningsorgan oppmerksom på det.

Finner ombudsmannen at det foreligger forhold som kan medføre erstatningsansvar, kan han etter omstendighetene gi uttrykk for at det bør ytes erstatning.

Ombudsmannen kan la saken bero med retting av feilen eller med den forklaring som gis.

Ombudsmannen skal gi klageren og den eller dem saken angår underretning om resultatet av sin behandling av en sak. Han kan også gi overordnet forvaltningsorgan slik underretning.

Ombudsmannen avgjør selv om, og i tilfelle i hvilken form, han skal gi offentligheten meddelelse om sin behandling av en sak.

#### § 11. Innberetning om mangler i lovverk og praksis.

Blir Ombudsmannen oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis, kan han gi vedkommende departement underretning om det.

#### § 12. Melding til Stortinget.

Ombudsmannen skal gi Stortinget årlig melding om sin virksomhet. Meldingen trykkes og offentliggjøres.

Får Ombudsmannen kjennskap til forsømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde, kan han gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding.

#### § 13. Lønn, pensjon, andre gjøremål.

Ombudsmannens lønn fastsettes av Stortinget eller den det gir fullmakt. Det samme gjelder godtgjørelse til stedfortreder som oppnevnes etter § 1 fjerde ledd første punktum. Godtgjørelse til stedfortreder antatt etter fjerde ledd annet punktum kan fastsettes av Stortingets presidentskap. Ombudsmannens pensjon fastsettes ved lov.

Ombudsmannen må ikke uten samtykke av Stortinget eller den det gir fullmakt ha annen stilling eller noe verv i offentlig eller privat virksomhet.

#### § 14. Personalet.

Personalet ved Ombudsmannens kontor tilsettes av Stortingets presidentskap etter Ombudsmannens innstilling eller i henhold til Presidentskapets bestemmelse av et tilsettingsråd. Midlertidige tilsetninger for inntil 6 måneder foretas av Ombudsmannen. Presidentskapet gir nærmere regler om fremgangsmåte ved tilsetting og om rådets sammensetning.

Tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling.

#### § 15.

1. Denne lov trer i kraft 1 oktober 1962. ---
2. ---

**Vedlegg 8****Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen**

Vedtatt av Stortinget 19. februar 1980 med hjemmel i lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 2.

**§ 1. Formål.**

(Til ombudsmannslovens § 3.)

Stortingets ombudsmann for forvaltningen – Sivilombudsmannen – skal arbeide for at det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter.

**§ 2. Arbeidsområde.**

(Til ombudsmannslovens § 4.)

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, med de unntak lovens § 4 fastsetter.

Stortingets kontrollutvalg for etterrettings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste skal ikke anses som en del av offentlig forvaltning etter sivilombudsmannsloven. Ombudsmannen skal ikke behandle klager på etterrettings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene som kontrollutvalget har behandlet.

Ombudsmannen skal ikke behandle klager på Stortingets billighetserstatningsutvalg.

Unntaket for domstolens virksomhet etter lovens § 4 første ledd c) omfatter også avgjørelser som ved klage, anke eller annet rettsmiddel kan innbringes for en domstol.

**§ 3. Utforming og underbygging av klage.**

(Til ombudsmannslovens § 6.)

Klage kan inngis direkte til Ombudsmannen. Den bør settes fram skriftlig og være underskrevet av klageren eller en som handler på hans vegne. Hvis klagen settes fram muntlig for Ombudsmannen, skal han sørge for at den straks blir satt opp skriftlig og underskrevet av klageren.

Klageren bør så vidt mulig gjøre rede for de grunner klagen bygger på og legge fram sine bevis og andre dokumenter i saken.

**§ 4. Overskridelse av klagefrist.**

(Til ombudsmannslovens § 6.)

Om klagefristen etter lovens § 6 – 1 år – er oversittet, er ikke det til hinder for at Ombudsmannen tar opp forholdet av eget tiltak.

**§ 5. Vilkår for klagebehandling.**

Klages det over en avgjørelse som klageren har høve til å få overprøvd av et høyere forvaltningsorgan, skal Ombudsmannen ikke behandle klagen med mindre han finner særlig grunn til å ta saken opp straks. Ombudsmannen skal veilede klageren om den adgang han har til å få overprøvd avgjørelsen på administrativ veg. Kan klageren ikke få avgjørelsen overprøvd fordi han har oversittet klagefristen, avgjør Ombudsmannen om han etter omstendighetene likevel skal behandle klagen.

Angår klagen andre forhold som kan innbringes for høyere administrativ myndighet eller for spesielt tilsynsorgan, bør Ombudsmannen henvise klageren til å ta saken opp med vedkommende myndighet eller selv legge saken fram for denne, med mindre Ombudsmannen finner særlig grunn til selv å ta saken opp straks.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke dersom Kongen er eneste klageinstans som står åpen.

**§ 6. Undersøkelse av klager.**

(Til ombudsmannslovens §§ 7 og 8.)

Klage som Ombudsmannen tar opp til nærmere undersøkelse, skal i alminnelighet legges fram for det forvaltningsorgan eller den tjenestemann den gjelder. Det samme gjelder senere uttalelser og opplysninger fra klageren. Vedkommende forvaltningsorgan eller tjenestemann skal alltid gis anledning til å uttale seg før Ombudsmannen gir uttalelse som nevnt i ombudsmannslovens § 10 annet og tredje ledd.

Ombudsmannen avgjør hvilke skritt som bør tas til avklaring av saksforholdet. Han kan innhente de opplysninger han finner nødvendige i samsvar med bestemmelsene i ombudsmannslovens § 7 og kan sette frist for å etterkomme pålegg om å gi opplysninger eller legge fram dokumenter m.v. Han kan også foreta nærmere undersøkelser hos det forvaltningsorgan eller den virksomhet klagen gjelder, jfr. ombudsmannslovens § 8.

Klageren har rett til å gjøre seg kjent med uttalelser og opplysninger som er gitt i klagesaken, med mindre han etter de regler som gjelder for vedkommende forvaltningsorgan ikke har krav på det.

Når Ombudsmannen av særlige grunner finner det nødvendig, kan han innhente uttalelse fra sakkynndige.

**§ 7. Underretning til klageren når klage ikke tas opp.**

(Til ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd.)

Finner Ombudsmannen at det ikke er grunnlag for å ta opp en klage, skal klageren snarest underrettes. Ombudsmannen bør så vidt mulig veilede ham om annen klageadgang som måtte foreligge eller selv sende saken til rette myndighet.

**§ 8. Saker som opptas av eget tiltak.**

(Til ombudsmannslovens § 5.)

Når Ombudsmannen finner grunn til det, kan han ta saksbehandling, avgjørelser eller andre forhold opp til nærmere undersøkelse av eget tiltak. Bestemmelsene i § 6 første, annet og fjerde ledd får tilsvarende anvendelse ved slike undersøkelser.

**§ 9. Avslutning av Ombudsmannens saksbehandling.**

(Til ombudsmannslovens § 10.)

Ombudsmannen skal personlig ta standpunkt i alle saker som kommer inn etter klage eller som han tar opp av eget tiltak. Han kan likevel gi bestemte medarbeidere fullmakt til å avslutte saker som klart må avvises eller som klart ikke gir tilstrekkelig grunn til nærmere behandling.

Ombudsmannen tar standpunkt i en uttalelse, der han sier sin mening om de spørsmål som saken gjelder og som går inn under hans arbeidsområde, jfr. ombudsmannslovens § 10.

**§ 10. Instruks for personalet.**

(Til ombudsmannslovens § 2.)

Ombudsmannen fastsetter nærmere instruks for sitt personale. Han kan gi medarbeidere på sitt kontor fullmakt til å foreta den nødvendige forberedelse av de saker som behandles.

**§ 11. Dokumentoffentlighet ved Ombudsmannens kontor**

1. Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt eller av unntakene i nr. 2, 3 og 4 nedenfor. Med ombudsmannens saksdokumenter menes dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken. Forvaltningens saksdokumen-

ter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.

2. Ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet når særlige grunner tilsier det.
3. Ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet.
4. Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Ombudsmannen og som gjelder Ombudsmannens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.
5. Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som Ombudsmannen fører for registrering av dokument i de sakene som opprettes. Arkivloven av 4. desember 1992 nr. 126 og arkivforskriften av 11. desember 1998 nr. 1193 gjelder tilsvarende så langt de passer på Ombudsmannens virksomhet.

**§ 12. Årlig melding til Stortinget.**

(Til ombudsmannslovens § 12.)

Ombudsmannens årlige melding til Stortinget skal avgis innen 1. april hvert år og omfatte ombudsmannens virksomhet i tidsrommet 1. januar – 31. desember det foregående år.

Meldingen skal inneholde en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som Ombudsmannen mener har alminnelig interesse, og nevne de tilfeller der han har gjort oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis eller har gitt særskilt melding etter ombudsmannslovens § 12 annet ledd. I meldingen skal ombudsmannen også orientere om sitt arbeid med å overvåke og kontrollere at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.

Når Ombudsmannen finner grunn til det, kan han unnlate å nevne navn i meldingen. Meldingen skal uansett ikke inneholde opplysninger som er undergitt taushetsplikt.

Omtalen av saker hvor Ombudsmannen har gitt uttalelse som nevnt i ombudsmannslovens § 10 annet, tredje og fjerde ledd, skal inneholde et referat av hva vedkommende forvaltningsorgan eller tjenestemann har uttalt om klagen, jfr. § 6 første ledd tredje punktum.

**§ 13. Ikrafttredelse.**

Denne instruks trer i kraft 1. mars 1980. Fra samme dato oppheves Stortingets instruks for Ombudsmannen av 8. juni 1968.