



Innst. S. nr. 250

(2007–2008)

Innstilling til Stortinget frå kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 4 (2007–2008)

Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om årsmeldinga for 2007 frå Stortingets ombodsmann for forvaltninga

Til Stortinget

SAMANDRAG

Stortingets ombodsmann for forvaltninga har i mars 2008 avgitt årsmelding til Stortinget om verksemda i året 2007.

I innleiinga til meldinga har ombodsmannen sett fram eit forslag til tiltak som han meiner vil gjera at ombodsmannen vil kunne makta å fylle oppgåvene sine på ein betre måte.

Meldinga har i år dels fått ei ny kapittelinnending. Kapittel I inneheld eit oversyn over arbeidet og sakshandsaminga ved institusjonen. I tillegg inneheld kapitlet blant anna informasjon om administrative forhold og om krav om innsyn i saksdokument hos ombodsmannen. I kapittel II er det statistiske opplysningar om saksfordeling og sakshandsaming. Kapittel III gjeld saker der det er funne manglar ved lover, forskrifter eller praksis. I kapittel IV vert det referert saker av allmenn interesse frå meldingsåret, jf. instruksen § 12 andre ledd. I kapittel V er det tilleggsopplysningar om saker som er referert i tidlegare årsmeldingar og der forvaltninga var beden om å sjå på saka på nytt.

Nokre tankar om korleis ombodsmannen kan vere med og betre rettstryggleiken i forvaltninga og auke respekten for borgarane og rettane deira

Verksemda i 2007 har vore omfattande, og erfaringane dette året har igjen vist kor viktig ombodsmannskontrollen er for vanlege folk når dei får pro-

blem med forvaltninga. Sakene som er refererte i meldinga, viser breidda i dei spørsmåla ombodsmannen undersøker og uttaler seg om. Sakene viser òg at det dreier seg om vanlege problem som folk har med styresmaktene. Brev og spørsmåla til ombodsmannen vitnar om kor høgt borgarane set rettstryggleiken. Når saksbehandlinga ikkje går føre seg på rette måten, og når styresmaktene ikkje bruker lova rett, er det tilliten til dei offentlege styresmaktene som blir skadelidande.

Ombodsmannen spør om ikkje ombodsmannen bør ha same retten som alle andre til å seie si meining om skjønnsbruka i forvaltninga. Er det i dag fornøytig å ha ei føresegn i lova om at ombodsmannen berre kan kritisere skjønnet når det er klart urimeleg? Ei slik avgrensing i kva ombodsmannen kan seie si meining om, har uheldige verknader og bør ifølgje ombodsmannen fjernast.

Retten ombodsmannen har til å uttale seg om skjønnet i forvaltninga, er viktig fordi lovgivinga har gitt forvaltninga større makt overfor borgarane. På nær sagt alle område kan styresmaktene no med lova i hand gripe inn der borgarane før stod fritt til å gjere som dei ville. Retten til å gripe inn i rettane og pliktene til borgarane er i dag langt på veg bygd på skjønn. Dessutan gir lova i dag borgarane fleire rettar enn før, og desse rettane er òg bygde på skjønn. For at dei lovfesta rettane skal bli ein realitet for borgarane, er det viktig å ha ein effektiv, utanforståande og uhilda instans som folk kan gå til med sine klager på urett maktutøving.

Stort sett opptre forvaltninga samvitsfullt og korrekt. Men dei vide fullmaktene og den utbreidde praksisen med å gjere unntak frå lova kan lett gjere folk urolige for at tilfeldige og vilkårlege omsyn får bestemme, og at maktmisbruk, usakleg forskjellsbehandling og korrupsjon førekjem. I det siste har fleire

saker vist at ei slik uro ikkje er utan forankring i dei faktiske tilstandane.

Dei omsyna og forholda som forvaltninga bygger skjønnet sitt på, er i dag meir samansette og kompliserte enn før, og dei er vanskelege å kontrollere og overprøve. Behovet for ein utanforståande og uhilda instans som kan reise saklege motførestellingar, uttrykkje tvil og i det heile setje grunngitte spørsmålsteikn ved skjønnsutøvinga, er større enn nokon gong. Ombodsmannen meiner at han no bør få uinnskrenka rett til å seie si meining, også om forvaltningsskjønnet er urimeleg eller vanskeleg å akseptere for ein utanforståande som har undersøkt saka.

For at ombodsmannen betre skal kunne kontrollere forvaltningsskjønnet, bør derfor avgrensinga i lova som gjer at det berre kan reagerast på "klart urimelege" avgjerder, no fjernast. Denne avgrensinga kom inn i lova då ombodsmannsordninga blei oppretta i 1962, fordi forvaltninga då var redd for at ombodsmannen skulle blande seg inn i det såkalla frie skjønnet. Ombodsmannen viser til at tida no har gått frå denne avgrensinga. I Danmark har dei aldri hatt ei slik avgrensing, og den første danske ombodsmannen, Stephan Hurwitz, åtvara nordmennene mot å ta denne regelen inn i lova. Han meinte at ei slik innskrenking i ytringsretten til ombodsmannen ville svekkje den preventive effekten ombodsmannsordninga skulle ha. Avgrensinga var dessutan unødvendig, for ombodsmannen ville sjølv vite når han skulle gripe inn og overprøve skjønnet. Og slik har det òg blitt i praksis. Ombodsmannen overprøver i dag ikkje eit fagleg eller lokalt skjønn når det er bygd på rett lovtolkning eller faktiske omstende som det ikkje er grunn til å setje spørsmålsteikn ved. Ei slik avgrensing i lova er derfor eit unødvendig og uheldig signal til borgarane og omverda, og ho legg eit urimeleg band på retten ombodsmannen har til å seie det han meiner.

Etter ordninga som gjeld i dag, kan ombodsmannen setje i gang undersøkingar og seie si meining om det forvaltninga har gjort. Ombodsmannen kan ikkje gjere om forvaltningsavgjerder eller fatte rettsleg bindande vedtak. Slik bør det framleis vere.

Dersom forvaltninga ikkje bøyer seg for det ombodsmannen seier, kan han rå til at klagaren reiser sak for domstolane. Då får klagaren fri sakførsel. Å rå til å gå til rettssak høyrer jo bra ut, men det har òg sine tvilsame sider. Sjølv om klagaren får fri sakførsel, er det tungt å skulle gå til sak mot det offentlege. Borgaren må sjølv ta belastninga med å føre saka. Ombodsmannen kan ikkje gi borgaren hjelp til å drive søksmålet fram. Å tilrå søksmål kan såleis vere eit slag i lufta. Er det saksbehandlingsfeil det dreier seg om, er det berre dei kritiske orda frå ombodsmannen som blir sanksjonen. Noka økonomisk oppreisning får ikkje borgaren.

Borgarane blir bøtelagde for å køyre for fort og for andre brot på trafikkreglane. Offentlege styresmakter kan bryte saksbehandlingsreglane, men økonomiske konsekvensar får slike feil berre når dei rettslege vilkåra for erstatning eller oppreisning er oppfylte. Klage til overordna styresmakt kan i visse tilfelle vere eit middel, men å melde saka til politi og påtalemakt kan berre føre fram dersom vilkåra for straff er oppfylte. Bør det halde fram slik?

Ein tanke kunne vere å opne for at ombodsmannen kan rå til at styresmaktene som har brote forvaltningsreglane, må betale den krenkte borgaren ei erstatning eller oppreisning av rettferdsgrunnar, ikkje berre når vilkåra for erstatnings- eller oppreisingsansvar må seiast å vere oppfylte. Ei slik tilråding frå ombodsmannen må i tilfelle gje forvaltninga ein rett til å betale den fornærma utan å bli kritisert av riksrevisjonen eller kommunerevisjonen. Eit slikt verkemiddel kan oppdra forvaltninga til å respektere forvaltningslova, offentleglova og prinsippa for god forvaltningsskikk. Ordninga kan òg føre til at det offentlege viser borgarane større respekt når det blir gjort urett og feil. Det vil i så fall vere med og styrkje tilliten til forvaltninga og gjere ombodsmannskontrollen meir effektiv.

I. Om verksemda i 2007

1. KVA GJER OMBODSMANNEN?

Sivilombodsmannen undersøker og uttaler seg på rettsleg grunnlag om korvidt offentlege styresmakter etter hans syn har handla feil eller gjort urett mot borgarane. All offentlig verksemd og heile den offentlege forvaltninga kan kontrollerast av ombodsmannen. Han kan òg kontrollere om styresmaktene har respektert og sikra menneskerettane, og om saksbehandlinga har vore i samsvar med god forvaltningsskikk.

Undersøkingane blir i hovudsak sette i verk etter klager frå enkeltpersonar, organisasjonar eller andre juridiske personar. Men ombodsmannen kan òg setje i gang undersøkingar av eige tiltak, det vil seie utan at det er klaga. Ombodsmannen kan seie si meining i dei sakene han har undersøkt, men kan ikkje gjere vedtak som er rettsleg bindande. Styresmaktene plar likevel bøye seg for det ombodsmannen har sagt.

Gjennom Sivilombodsmannen kan borgarane få ei enkel, nøytral og objektiv rettsleg undersøking og vurdering av dei avgjerdene styresmaktene tek. Det er heller ikkje berre avgjerder i forvaltninga ombodsmannen kan undersøkje og overprøve. Han kan òg kontrollere styresmaktene sin handlemåte, unnlatingar dei har gjort seg skuldige i, og andre tilhøve knytte til verksemda i forvaltninga. Når forvaltninga ikkje svarer, når saksbehandlinga dreg ut, når det ikkje lèt seg gjere å få kontakt med forvaltninga, eller når tenestemennene i forvaltninga oppfører seg på

ein uhøvisk eller krenkjande måte, kan borgarane klage til ombodsmannen. Gjennom ombodsmannen kan borgarane på ein praktisk og billeg måte få saka si, eller det problemet dei har med ei offentleg styresmakt, gjennomgått og vurdert. For den enkelte kan undersøkingane hos ombodsmannen vere eit nyttig og praktisk alternativ til å måtte gå til domstolane. Det er òg viktig at den enkelte kan klage til ombodsmannen på eiga hand utan å bruke sakkunnig hjelp, til dømes advokat.

Ved kontoret arbeider 32 juristar og eit administrativt støtteapparat på 13 personar. Kontoret er inndelt i fem avdelingar med ansvar for kvar sine fagområde. Inndelinga i fagavdelingar gir ombodsmannen og dei ulike kontorsjefane ei kontinuerleg oversikt over saksporteføljen og betre føresetnader for å prioritere og effektivisere saksbehandlinga. Ombodsmannen les personleg alle klager som kjem inn, og tek standpunkt i alle saker som blir tekne opp med forvaltninga og, etter tilhøva, i saker som blir avslutta utan nærmare undersøkingar.

2. KLAGER I 2007 OG UTFALLET AV BEHANDLINGA HOS OMBODSMANNEN

I 2007 kom det inn 2 126 klager. 926 av desse klagene blei avviste på formelt grunnlag. Klager retta mot organ, institusjonar og andre sjølvstendige rettssubjekt som ikkje er ein del av den offentlege forvaltninga, fell utanfor ombodsmannsordninga og blir avviste. Også dersom ein anke- eller klageinstans i forvaltninga ikkje er utnytta, blir ei klage til ombodsmannen vanlegvis avvist, for som hovudregel skal kontrollen hos ombodsmannen vere etterfølgjande. Det vil seie at forvaltninga sjølv må få høve til å behandle og avgjere spørsmålet som klaga til ombodsmannen gjeld. Endeleg er det ein tidsfrist for å klage til ombodsmannen. Klager til ombodsmannen må vere framsette seinast eitt år etter at tenestehandlinga eller forholdet det blir klaga over, blei utført eller opphøyrd.

Ombodsmannen må òg avgjere om det ligg føre tilstrekkeleg grunn til å behandle klaga. Alle klager blir gjennomgått med sikte på å avgjere kva som eventuelt skal skje. Når det blir klaga på forvaltningsavgjerder, ber ombodsmannen forvaltninga om å sende saksdokumenta. Såleis er det rett å seie at alle klager blir undersøkte. Men det som blir framført i klaga, og det som går fram av saksdokumenta, avgjer kor omfattande undersøkinga blir, og korleis den vidare behandlinga blir. I den undersøkinga som blir utført i den innleiande fasen, blir klaga, saksdokumenta som klagaren har sendt inn, og dei innsende saksdokumenta frå forvaltninga gjennomgått. Siktemålet no er å finne ut om det er noko som tyder på at det kan vere gjort feil eller urett mot den som har klaga. Sjølv om det blir konstatert at det er gjort feil,

bør feilen vere så pass alvorleg at det kan vere grunn til å påtale han. Mindre feil, og feil som kan synast å ha vore eit eingongstilfelle, gir normalt ikkje grunn til vidare behandling. I nokre slike tilfelle kan ombodsmannen sende klaga vidare til den styresmakta klaga gjeld, med oppmoding om å merkje seg det klagaren har sagt, og ei tilråding om korleis forvaltninga bør innrette seg i framtida.

Det er meininga at undersøkingane skal bli gjennomført nokså fort. Behandlinga av klagene må derfor ikkje bli for omfattande. Saksbehandlinga skal sjølvstendig vere forsvarleg, men må samtidig vere enkel og uformell. Klagaren og forvaltninga må få høve til å uttale seg og leggje fram relevant materiale, men saksbehandlinga må ikkje bli for omstendeleg. Behandlinga skal ikkje vere ein domstolsprosess. Krava til saksbehandlinga må rette seg etter siktemåla med ombodsmannsordninga, nemleg at ho skal vere trygg, men samtidig rask, enkel og billeg. Undersøkingane må vere avgrensa til ein gjennomgang av saksdokument og anna skriftleg materiale. Ombodsmannen kan normalt ikkje avhøyre partar eller vitne, og det er heller ikkje vanleg å halde synfaringar. Vidare er ombodsmannskontrollen først og fremst tenkt som ein rettsleg kontroll. Det inneber at saker der utfallet av behandlinga i forvaltninga er bygd på bevisvurderingar av faktisk eller skjønnsmessig art, og der dokumenta i saka ikkje gir nærmare rettleiing, kan vere mindre eigna for behandling hos ombodsmannen. Då kan domstolsbehandling vere eit betre alternativ.

Av dei sakene som blei tekne opp til nærmare granskning i 2007, blei 829 avslutta etter ein gjennomgang av klaga og saksdokumenta som forvaltninga hadde sendt inn, men utan at saka elles blei lagt fram for eller teken opp med forvaltninga. I 570 av desse sakene, viste det seg, etter ein gjennomgang av klaga og saksdokumenta, at klaga opplagt ikkje kunne føre fram. I dei andre 259 sakene var ein telefon til forvaltninga nok til å ordne opp i saka. Desse sakene gjaldt hovudsakleg lang behandlingstid eller manglande svar frå forvaltninga.

Av dei mottekne klagene enda 178 med ei eller anna form for kritikk eller oppmoding til forvaltninga. Det følgjer av ombodsmannslova § 10 første ledd at ombodsmannen kan "uttale sin mening om saken". Ombodsmannen kan altså påpeike at det er gjort feil i saksbehandlinga eller rettsbruken, og han kan gi uttrykk for at ei avgjerd må reknast som ugyltig, klart urimeleg eller i strid med god forvaltningspraksis. Dessutan kan han gi uttrykk for at det bør ystast erstatning dersom forvaltninga har gjort feil som tilseier det. Viktig er det òg at ombodsmannen kan påpeike at det knyter seg rimeleg tvil til avgjerder som det er klaga på. Slik tvil kan gjelde både faktiske og rettslege forhold. Når ombodsmannen meir

ner at det er handla feil eller gjort urett, ber han normalt forvaltninga om å vurdere eller behandle den aktuelle saka på nytt. Erfaring tilseier at forvaltninga følgjer slike oppmodingar frå ombodsmannen. Vanlegvis legg forvaltninga òg til grunn dei oppfatningane ombodsmannen gir uttrykk for. Hovudinntrykket er at forvaltninga rettar seg lojalt etter det ombodsmannen ber eller oppmodar om. Når forvaltninga ikkje rettar seg etter ombodsmannen, kan ombodsmannen rå borgaren til å reise sak for domstolane. Konsekvensen av det er at borgaren har krav på fri sakførsel, jf. rettshjelpslova 13. juni 1980 nr. 35 § 16 første ledd nr. 3. Ingen saker har gitt grunnlag for å tilrå søksmål i 2007.

Kapittel IV i meldinga inneheld referat av dei viktigaste fråsegnene frå ombodsmannen i klagesaker i meldingsåret 2007.

3. SAKER SOM ER TEKNE OPP AV EIGE TILTAK

I tillegg til å behandle klager frå borgarane kan ombodsmannen ta opp saker av eige tiltak. Når han gjer det, er det vanlegvis fordi han i samband med behandlinga av ei klagesak har fått kjennskap til ulovlege eller uheldige tilhøve som det kan vere grunn til å ta opp særskilt. Dersom ombodsmannen får inn fleire klager som gjeld det same spørsmålet, kan det òg vere meir praktisk å ta saka opp på generelt grunnlag og av eige tiltak enn å forfølge dei konkrete enkeltsakene. Det kan òg vere at opplysningar publikum gir til ombodsmannen, eller opplysningar som kjem fram i media, kan gi grunn til å ta opp saker av eige tiltak. I meldinga for 2004 og 2005 er denne viktige sida ved arbeidet til ombodsmannen nærmare omtalt.

I meldingsåret 2007 har ombodsmannen teke opp 41 saker av eige tiltak, mens talet i 2006 var 40.

Av sakene som blei tekne opp av eige tiltak i 2007, er desse refererte i kapittel IV i årsmeldinga:

- Sak nr. 10: Innsyn i internt budsjettnotat om miljøskadelige subsidier
- Sak nr. 15: Møteoffentlighet i Nesna kommune
- Sak nr. 52: Saksbehandlingen av midlertidige vedtak i fylkesnemndene for sosiale saker
- Sak nr. 61: Forebygging av selvdrap og selvbeskadigelse i fengsel
- Sak nr. 72: Saksbehandling - bruk av boketter-synsrevisor til å utarbeide utkast til ligningsnemnda i endringssaker
- Sak nr. 78: Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune – saksbehandlingstid, siloordning (køsystem for fordeling til saksbehandler), svar på henvendelser og informasjon om reell saksbehandlingstid
- Sak nr. 90: Adgangen til å gi rammetillatelse i byggesaker der sektormyndigheten har stilt seg

negativ til tiltaket – om reindriftsloven 1978 § 10 nr. 4 gir anvisning på en samtykkeordning

- Sak nr. 97: Spørsmål om boplikt for jord- og skogbrukseiendommer.

4. SÆRSKILD MELDING TIL STORTINGET

I Dokument nr. 4:1 (2006-2007) gav ombodsmannen 15. februar 2007 særskild melding til Stortinget med heimel i lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12 andre ledd. Meldinga gjaldt ei undersøking om ein del forhold ved Politiets utlendingsinternat på Trandum.

Bakgrunnen for undersøkinga var eit møte med Politiets utlendingseining hausten 2005 og eit påfølgjande besøk ved utlendingsinternatet i mars 2006. Politiets utlendingseining har ansvaret for drifta av internatet, som er ein lukka, fengselsliknande institusjon for visse grupper utlendingar utan lovleg opphald i riket eller med uavklart identitet. Internatet er heimla i utlendingslova 24. juni 1988 nr. 64 § 37 d, og ein domstol vedtek internering etter nærmare kriterium i lova.

Sentralt i undersøkinga stod den rettslege reguleringa av drifta ved internatet, og særleg bruken av tvang, makt og kontrolltiltak mot dei internerte. Vidare omfatta undersøkinga bruken av innleigde vektarar, inspeksjonsrutinar, mat- og aktivitetstilbod, samtykke til internering og tilsyn med internatet.

Som det går fram av Dokument nr. 4:1 (2006–2007), var mangelen på ei nærmare rettsleg regulering av internatdrifta slåande og klart uheldig for rettstryggleiken til dei internerte. Dette var særleg uheldig i kombinasjon med at det ikkje var etablert noko eksternt tilsyn med internatet. Vidare var det uheldig at drifta og rutinane ikkje var tilpassa dei utlendingane som er internerte over lengre tid. Ombodsmannen var òg kritisk til mellom anna mattilbodet slik det var på tidspunktet for besøket, aktivitetstilbodet for utlendingar med lengre opphald og visse sider ved bruken av innleigde vektarar utan politimynde.

Utlendingslova § 37 d blei endra ved lov 29. juni 2007 nr. 41, som tok til å gjelde 1. juli 2007, og regulerer no rettane til dei internerte og den fullmakta politiet har til mellom anna å setje i verk kontrolltiltak og bruke maktmiddel. Det skal opprettast eit uavhengig tilsynsråd for å "føre tilsyn med driften av utlendingsinternatet og behandlinga av utlendingane som oppholder seg der". Eit forslag til nærmare forskrifter, med heimel i lova, er venta om kort tid. Ombodsmannen er òg kjend med at eit aktivitetssenter på internatområdet er teke i bruk, og at innleigde vektarar er erstatta med eige tilsett vaktpersonale. Kosthaldet blei endra allereie før ombodsmannen hadde avslutta undersøkingane sine.

Ombodsmannen vil framleis følge med på utviklinga ved Politiets utlendingsinternat og sjå til at eit tilsynsråd blir oppretta. Behovet for dette blei nyleg påpeikt av FNs torturkomité (CAT) etter at Noreg hadde sendt sin femte periodiske rapport til komiteen.

5. MØTE OG BESØK

I meldingsåret er det halde møte med ei rekkje ulike organisasjonar og offentlege etatar. Møta opnar for meinings- og informasjonsutveksling og gir ombodsmannen og hans medarbeidarar nyttig innsikt i forvaltningsverksemda og eit betre grunnlag for å behandle sakene.

I 2007 har ombodsmannen besøkt Skien fengsel og Vadsø fengsel. Besøka har gitt høve til å møte fangar og tilsette direkte, og likeins til å gjere ombodsmannsordninga betre kjend. Dessutan har det vore nyttig å bli orientert om verksemda og utfordringane ved kvart av fengsla. Begge besøka gav grunnlag for oppfølging med spørsmål til fengsla om ulike tilhøve som besøka hadde avdekt.

Ombodsmannen har òg besøkt Haukeland universitetssjukehus, psykiatrisk divisjon, Sandviken. Vidare har det vore halde møte med fylkesmennene i Vest-Agder, Troms og Finnmark. Forutan gjensidig orientering om verksemda har tema for møta mellom anna vore vanlege forvaltningsrettslege spørsmål og spørsmål om behandlinga av saker etter sosialtenestelova, barnevernlova og plan- og bygningslova.

Gjennom året har ombodsmannen og medarbeidarane hans elles delteke på fleire seminar og kurs og halde ei rekkje føredrag og førelesingar.

Delegasjonar frå mange land har vore på besøk. Det er stor internasjonal interesse for å få informasjon om oppgåvene, funksjonane og verkemåten til den norske ombodsmannsordninga. Kontakten med utanlandske institusjonar gir dessutan kunnskap som er verdifull for eige arbeid. Forutan brei kontakt med dei nordiske ombodsmennene har ombodsmannen delteke på fleire internasjonale møte, mellom anna ein rundebordskonferanse om menneskerettar som den greske ombodsmannen og menneskerettskommisæreren i Europarådet arrangerte i Aten, det sjette internasjonale seminaret for europeiske ombodsmenn, som blei halde i Strasbourg, og den femte internasjonale konferansen om offentleggjering og innsyn (International Conference of Information Commissioners), som i år var lagt til New Zealand.

Ei fullstendig oversikt over møte-, besøks- og føredragsverksemda går fram av vedlegg 2 til årsmeldinga.

6. HØYRINGSFRÅSEGNAR

Med jamne mellomrom får ombodsmannen forslag til nye eller endra regelverk til høyring frå for-

valtninga. I 2007 kom det inn 97 høyringsforslag. Med unntak av saker som direkte vedgår ombodsmannsinstitusjonen eller forhold som han tidlegare har behandla, har ombodsmennene av prinsipielle grunnar vore tilbakehaldne og forsiktige med å gi høyringsfråsegner til lovforslag. Utgangspunktet for undersøkingane er gjeldande lovgiving, og det fell utanfor mandatet til ombodsmannen å overprøve dei vurderingane lovgivaren har gjort. I 2007 gav ombodsmannen éin høyringsuttale.

Høyringssaka gjaldt eit forslag frå Finansdepartementet om forskrift om skatteklagenemnder og forskrift om når vedtak fatta av skatteklagenemnda kan leggjast fram for riksskattenemnda til overprøving. I høyringsfråsegna la ombodsmannen til grunn at det ikkje var tanken at likningsstyresmaktene etter at ein ny klage- og nemndstruktur var innført i skatteetaten, rettsleg eller faktisk skulle stå mindre fritt til å ta opp ei sak til endring i favør av skattytaren etter at ombodsmannen hadde uttalt seg og bedt om ny behandling av saka. Ombodsmannen fann likevel grunn til å be om at departementet i det vidare forskriftsarbeidet vurderte korvidt det var nødvendig å tydeleggjere, eventuelt forskriftsfeste, både om desse spesielle endringssakene skulle fremjast for skattekontoret, den regionale skatteklagenemnda eller riksskattenemnda, og om skattekontoret eller Skattedirektoratet skulle vere førebuande organ i desse endringssakene.

7. ARBEIDET MED Å SIKRE AT MENNESKERETTANE BLIR RESPEKTERTE

Også i 2007 har arbeidet med internasjonale spørsmål og menneskerettar vore ein viktig del av oppgåvene til ombodsmannen. Arbeidet med å sikre at forvaltninga følgjer opp norske plikter på menneskerettsområdet, er òg blitt styrkt. Ombodsmannen ser på dette arbeidet som ei side ved det generelle arbeidet. Ved kontoret er det organisert ei eiga ressursgruppe som skal halde seg spesielt orientert om internasjonale spørsmål.

Endringar i ombodsmannslova og ombodsmannsinstruksjonen med omsyn til menneskerettsarbeidet

I 2007 blei både ombodsmannslova og ombodsmannsinstruksjonen endra. Bakgrunnen for endringane var ein førespurnad frå Stortinget i samband med oppfølginga av resolusjon 1516 (2006) frå parlamentararforsamlinga i Europarådet. Ifølgje resolusjonen bør nasjonalforsamlingane i medlemsstatane ha eit overordna ansvar for å sikre at nasjonale styresmakter implementerer avgjerder frå menneskerettsdomstolen (EMD). I svaret til Stortinget gav ombodsmannen uttrykk for at overvaking og kontroll med den norske oppfølginga av dommar frå EMD allereie måtte seiast å liggje innanfor arbeidsområdet til

ombodsmannen, og at ein slik kontroll derfor strengt teke ikkje kravde endringar i lov eller instruks. For å klargjere dette blei det teke inn ei føresegn i instruksjonen om at ombodsmannen i årsmeldinga si òg skal orientere om arbeidet med å overvake og kontrollere at offentleg forvaltning respekterer og sikrar menneskerettane.

Ombodsmannen føreslo òg endringar i formålsformuleringa i ombodsmannslova § 3 for å skape harmoni med staten sine grunnlovsfesta plikter når det gjeld menneskerettane, slik dei er nedfelte i Grunnlova § 110 c. Etter Grunnlova § 110 c skal styresmaktene "respektere og sikre menneskerettighetene". Etter forslaget til endring i ombodsmannslova § 3 skal arbeidet til ombodsmannen gå ut på å overvake og kontrollere at forvaltninga "respekterer og sikrer menneskerettighetene".

Endringane i lova og instruksjonen blei vedtekne av Stortinget i samsvar med forslaget og tok til å gjelde 1. juli 2007.

Internasjonale pålegg som forvaltninga følgjer opp

I samband med oppgåva med å kontrollere at forvaltninga følgjer opp dommar frå EMD mot Noreg, nemner ombodsmannen ei sak frå 2007: Den norske staten blei i dom 29. juni 2007 dømd av EMD i ei sak om faget kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering (KRL). Domstolen fann at ordninga med avgrensa fritak frå undervisninga i KRL-faget var i strid med artikkel 2 i protokoll nr. 1 (rett til utdanning) til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Ombodsmannen har merkt seg at Kunnskapsdepartementet på bakgrunn av dommen har føreslått endringar i opplæringslova (lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa) i eit høyringsnotat utsendt ved høyringsbrev 5. desember 2007.

Elles viser ombodsmannen til avgjerda i EFTA-domstolen 30. oktober 2007 i ei sak som gjaldt dei utvida rettane til enkjer som var gifte med menn som blei medlemmer av Statens pensjonskasse før 1. oktober 1976. Enkjene har vore unnatekne frå regelen som blei innført i 1976 om at pensjonen skal reduserast dersom mottakaren har inntekt, mens enkjemenn som var gifte med kvinner som blei medlemmer før 1. oktober 1976, og som har hatt inntekt, har fått redusert enkjemannspensjonen. EFTA-domstolen kom til at ei slik forskjellsbehandling av enkjemenn bryt med likestillingsdirektivet frå EU (Rdir 86/378/ EØF). Fornyings- og administrasjonsdepartementet har gitt uttrykk for at Regjeringa vil endre reglane, slik at dei blir i tråd med likestillingskrava i EFTA-domstolen. For å halde seg orientert om korleis forvaltninga følgjer opp avgjerda i EFTA-domstolen, bad ombodsmannen om å få tilsendt høyringsforslaget til endringa i lova.

Ombodsmannens menneskerettsseminar

I november 2007 blei det arrangert eit menneskerettsseminar med tittelen "Utsatte gruppers menneskerettighetsvern i Norge". Vel 100 deltakarar frå offentleg forvaltning, private advokatfirma og ulike interesseorganisasjonar deltok. Seminaret tok særleg for seg menneskerettsvernet til personar utan lovleg opphald og vernet for personar som er avhengige av økonomiske og andre ytingar frå det offentlege. Europarådskommisæreren for menneskerettar, Thomas Hammarberg, var invitert og innleidde seminaret.

Arbeidet med å styrkje menneskerettane i Kina

Også i 2007 har ein juridisk medarbeidar ved kontoret med særleg kjennskap til kinesisk språk og kinesiske forhold vore stilt til disposisjon for Utanriksdepartementet for å hjelpe til i den norske innsatsen for å styrkje menneskerettane i Kina. Ho har teke del i organiseringa og tilrettelegginga av fleire møte, besøk, seminar og konferansar både her og i Kina. Rettane til fangar og pågripne og dei grunnleggjande menneskerettane etter norske og internasjonale standardar har vore tema for desse aktivitetane. Eit internasjonalt seminar under tittelen "Serving Sentences in the Community, the Supervisory Mechanism and the Protection of Human Rights" blei halde med 100 deltakarar i Kina. Dei aller fleste deltakarane var kinesiske statsadvokatar, leiarar frå fengselsavdelinga ved det kinesiske riksadvokatembetet og representantar frå det kinesiske justisdepartementet. Bakgrunnen for seminaret var oppmodinga frå Kina om meir informasjon om norsk lovgiving og praksis med omsyn til samfunnsstraff og andre straffereaksjonar som alternativ til fengsling.

Gjennom fleire år har ombodsmannen og medarbeidarane hans delteke i menneskerettsdialogen mellom Noreg og Kina og på denne måten hatt kontakt med kinesiske styresmakter. I oktober/november 2007 hadde ombodsmannen saman med to medarbeidarar møte i Beijing og Shanghai med representantar frå National Peoples Congress, Ministry of Supervision, Ministry of Public Security, Supreme People's Procuratorate og Shanghai Municipal People's Congress. Ombodsmannen besøkte dessutan eit ungdomsfengsel i Beijing og heldt føredrag om den norske ombodsmannsordninga ved Renmin University Law School i Beijing og Fudan University Law School i Shanghai.

Andre aktivitetar knytte til arbeidet med internasjonale spørsmål og menneskerettar

Europarådskommisæreren for menneskerettar har invitert til å delta i eit samarbeid mellom nasjonale ombodsmenn og menneskerettsstrukturar i medlems-

statane i Europarådet. Formålet med samarbeidet er å utveksle informasjon om korleis dei ulike medlemsstatane gjennomfører EMK og avgjerder frå EMD. Ein representant for ombodsmannen deltok på det første møtet, som blei halde i Strasbourg i november 2007. Der blei det mellom anna påpeikt at ombodsmenn spelar og kan spele ei viktig rolle i å kontrollere at medlemsstatane gjennomfører EMK og avgjerder frå EMD, og at dei kan gi viktige tilbakemeldingar til kommissæren og Europarådet. Dette internasjonale samarbeidet på menneskerettsområdet kan medverke til å intensivere arbeidet med å overvake norsk forvaltning i gjennomføringa av EMK og avgjerder frå EMD mot Noreg.

Den internasjonale ressursgruppa ved ombodsmannens kontor har i 2007 vore på studietur til Noregs faste delegasjon i Europarådet, Den europeiske menneskerettsdomstolen, menneskerettskommissæren i Europarådet, EFTA-domstolen, EFDomstolen og EFTA overvakingsorgan (ESA). Formålet med turen var å knyte kontakt med institusjonane og auke kunnskapen om arbeidet dei gjer.

8. SAKSBEHANDLINGSTID

Tida det tek å behandle klagesakene, varierer etter kva saka gjeld, kor omfattande ho er, og kva undersøkingar som synest nødvendige for å få saka tilstrekkeleg opplyst. Normalt får klagaren svar innan ei veke etter at klaga er motteken. Dersom klaga må avvisast på formelt grunnlag, blir det som regel avklart straks. Er det grunn til å undersøkje saka nærmare og ta henne opp med forvaltninga, kan det ta noko tid før saka er avslutta. Det heng saman med at det aktuelle forvaltningsorganet i desse sakene må få gjere greie for sitt syn på klaga. Utgreiinga frå forvaltninga blir så oversend til klagaren for merknader, som forvaltningsorganet deretter får høve til å kommentere. Både omsynet til kontradiksjon og omsynet til at saka skal bli best mogleg opplyst, medfører at behandlingstida for desse sakene kan bli etter måten lang. For saker som gjeld innsyn i saksdokument frå forvaltninga, er saksbehandlingstida derimot kortare enn for andre sakstypar.

Det kan vere vanskeleg å gi opp gjennomsnittleg saksbehandlingstid for alle saker som blir behandla. Målet er at saksbehandlingstida skal liggje innanfor desse tidsrammene, avhengig av kva som skjer med saka.

- Formell avvisning: 1 veke.
- Avslutning, men med ei førebels undersøking av klaga for å avklare om det er tilstrekkeleg grunn til å gå vidare med klage, det vil seie ta opp klage med forvaltninga: 4–8 veker.
- Avslutning etter at saka har vore teken opp med forvaltninga: 3–6 mnd.

9. INNSYN I SAKSDOKUMENTA HOS OMBODSMANNEN

Reglane om dokumentinnsyn hos ombodsmannen går fram av ombodsmannslova § 9, jf. ombodsmannsinstruksen § 11. I 2007 blei det registrert 622 krav om innsyn i saksdokument, mot 426 i 2006 og 360 i 2005. På grunnlag av krava blei det gitt innsyn i 435 dokument, av desse 135 berre delvis. 56 innsynskrav blei avslått. Normalt blir det svart på innsynskrav same dagen, og seinast i løpet av éin til tre dagar.

Den offentlege journalen er tilgjengeleg på nettstaden www.sivilombudsmannen.no, og her kan det òg bestillast innsyn i saksdokumenta hos ombodsmannen.

10. NETTSTAD OG KOMMUNIKASJON MED KLAGARAR VIA E-POST OG TELEFON

Nettstaden www.sivilombudsmannen.no gir informasjon om ombodsmannsordninga og framgangsmåten for å klage. Dei fleste fråsegnene blir lagde ut på nettstaden etter kvart saman med anna relevant nytt frå kontoret. Tidlegare fråsegner kan òg søkjast opp.

Nettstaden blei utvikla i 2002–2003 og treng både teknisk og innholdsmessig forbetring for å oppfylle dei krava som blir stilte til offentlege nettstader i dag. I 2007 blei det derfor sett i gang eit arbeid med å vidareutvikle nettstaden. Formålet er å gjere han teknisk lettare tilgjengeleg for alle brukargrupper og meir brukarvennleg, og å sikre at brukarane har lett tilgang til informasjonen som blir gitt. Ein viktig del av arbeidet er å gjere det enklare å søkje i tidlegare fråsegner. Den nye nettstaden skal vere ferdig i løpet av 2008.

Mange sender e-brev. I 2007 kom det inn om lag 6000 e-brev, og av desse er over halvparten blitt registrert på saker. E-post skal ikkje innehalde person-sensitive opplysningar, og derfor blir det normalt berre gitt orienteringar og svar på generelle førespurnader på denne måten. Når klager blir sende inn som e-brev, blir klagaren bedt om å sende inn ei signert klage med vanleg post. Under arbeidet med å fornye nettstaden kjem ein til å vurdere om det kan leggjast betre til rette for sikker elektronisk kommunikasjon med klagarane.

Mange tek kontakt per telefon. I 2007 har det blitt svart på minst 1 400 telefonar. På telefonen kan ombodsmannen og medarbeidarane hans i første rekkje gi rettleiing om korvidt ei sak kan klagast inn for ombodsmannen, og korleis klagaren i så fall bør gå fram.

Nokre kjem til ombodsmannen med generelle juridiske spørsmål knytte til ei forvaltningssak, eller dei ber om råd om korleis dei bør stille seg overfor forvaltninga i ei pågåande sak. Ombodsmannen kan berre i svært liten grad svare på slike førespurnader,

mellom anna fordi ombodsmannen ikkje har i oppgåve å opptre som partsrepresentant for enkeltborgarar overfor offentlege styresmakter, og heller ikkje å drøfte generelle juridiske spørsmål som ikkje knyter seg til ei aktuell klagesak.

11. ORGANISASJON OG PERSONALE

Per 31. desember 2007 hadde ombodsmannskontoret 42 årsverk, av desse ombodsmannen, seks kontorsjefar og ein administrasjonssjef. Kontoret hadde 24 årsverk for juridiske saksbehandlarar og 10 årsverk knytte til administrasjonen. IT-støtte blir leigd inn på timebasis. I tillegg kjem eit årsverk som er finansiert av Utanriksdepartementet med ombodsmannen som arbeidsgivar. Denne juristen arbeider med menneskerettsspørsmål i Kina og har som spesialoppgåve å fremje rettane til innsette og fungere som kontaktperson mellom kinesiske og norske styresmakter.

Kontoret er delt inn i fem avdelingar. På årsbasis er arbeidet organisert slik at sakstilfanget og arbeidsmengda i avdelingane skal vere likast mogleg. I 2007 har situasjonen stort sett vore tilfredsstillande. Arbeidsområda i dei ulike fagavdelingane går fram av organisasjonskartet i dette kapitlet.

Kvar avdeling har ein kontorsjef som leiar.

12. LIKESTILLING

Faktisk tilstand

Ut frå eit samla tal på 45 personar (42 årsverk) var forholdstalet mellom kvinner og menn ved kontoret per 31. desember 2007 30 kvinner (66 pst.) og 15 menn (34 pst.).

I leiargruppa sit seks personar - fem kontorsjefar og ein administrasjonssjef. Av desse var 3 kvinner (43 pst.) og 4 menn (57 pst.).

I nestleiarfunksjonane i dei fem avdelingane sit fire kvinner og éin mann.

Av dei 26 juridiske saksbehandlarane (medrekna nestleiarar) var fordelinga 16 kvinner (62 pst.) og 10 menn (38 pst.).

I administrasjonen er det 12 kvinner: 100 pst.

Ombodsmannens kontor har ein stillingsstruktur og ein lønnspolitikk som stiller alle likt når det gjeld høve til lønnsopprykk og avansement. Av dei juridiske saksbehandlarane er 13 seniorrådgivarar (fire menn og ni kvinner), fire rådgivarar (to menn og to kvinner) og ni førstekonsulentar (fire menn og fem kvinner).

Administrasjonen tel éin rådgivar, éin arkivleiar, éin seniorkonsulent, éin førstekonsulent og åtte konsulentar.

Arbeidstid

Arbeidstida fordelte seg slik at elleve av dei kvinnelege saksbehandlarane arbeidde heiltid og 5 redusert tid. Av dei 10 mannelege saksbehandlarane arbeidde 8 heiltid og to redusert tid.

I administrasjonen arbeidde 9 heiltid og 3 redusert tid.

Iverksatte tiltak

Ein einsarta lønnspolitikk og stillingsstruktur ligg til grunn for verksemda ved kontoret. Ved rekruttering blir det teke omsyn til at kjønnsfordelinga skal vere jamn. Alle tilsette har lik tilgang til kompetanseheving.

Arbeidstidsreglane og praktiseringa av dei legg til rette for fleksibilitet både for kvinner og menn, og det same gjeld permisjonsreglane når det gjelder omsorg og karriereutvikling.

Planlagde tiltak

I praktiseringa av personalpolitikken blir det lagt vekt på kjønnsrelaterte spørsmål, og det blir alltid lagt opp til best mogleg tilpassing for kvar medarbeidar.

II. Statistikk

1. INNLEDNING

Kapitlet gir en oversikt over tilgangen på saker i løpet av året, avsluttede saker, uavsluttede saker ved årets slutt, sakenes utfall, samt fordeling av saker geografisk, på forvaltningsorganer og saksområder.

I tillegg til det tallmaterialet som fremkommer i dette kapitlet, nevnes at det i meldingsåret ble registrert 17 070 dokumenter, av disse er 7 614 innkomne dokumenter og 9 456 er utgående. Antall innkomne e-poster i løpet av året er ca. 6 000, og av disse er over halvparten blitt registrert på saker (inklusive administrative saker). I tillegg kommer ca. 1 400 generelle forespørsler over telefon. Det ble videre avholdt 48 konferanser med privatpersoner som ønsket informasjon om klagemuligheten hos ombudsmannen.

2. TILGANGEN PÅ SAKER I MELDINGSÅRET

Grunnlaget for ombudsmannens arbeid er hovedsakelig klager fra borgerne. Ombudsmannen kan imidlertid også ta opp saker av eget tiltak, jf. ombudsmannsloven § 5.

I 2007 ble ca. 13 pst. av sakene gjenåpnet fordi klageren kom tilbake med en ny henvendelse etter at saken var avsluttet her.

3. SAKENES UTFALL

Utfallet av sakene som behandles hos ombudsmannen kan deles i to hovedkategorier; avviste og realitetsbehandlede saker. I meldingsåret ble 44 pst. av henvendelsene til ombudsmannen avvist og 56 pst. realitetsbehandlet.

Som realitetsbehandlet regnes alle saker som ikke er avvist av formelle grunner. I dette ligger at det ved behandlingen har kommet til uttrykk et standpunkt i saken som er brakt inn for ombudsmannen. Som realitetsbehandlet regnes også saker som har vært ordnet for klageren. En sak regnes også som realitetsbehandlet når behandlingen bare har begrenset seg til en foreløpig undersøkelse av om det foreligger "tilstrekkelig grunn" til å behandle klagen, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd. I disse sakene vil behandlingen normalt bare ha hatt som siktemål å finne ut om det er grunnlag for å sette i verk en nærmere undersøkelse. I slike tilfeller vil det bare i begrenset grad være tatt stilling til realiteten i den forvaltningssaken det er klaget på. I mange saker begrenser undersøkelsene seg til forvaltningens saksbehandling. Mange klager over at offentlige organer ikke svarer på henvendelser eller at behandlingen tar for lang tid. Behandlingen av disse sakene kan ofte begrenses til en telefon til vedkommende forvaltningsorgan.

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

I den årlige meldingen til Stortinget skal nevnes de tilfeller der forvaltningen er gjort oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller administrativ praksis, jf. ombudsmannsloven § 11 og ombudsmannsinstruksen § 12 annet ledd.

I løpet av 2007 har ombudsmannen bedt vedkommende forvaltningsorgan vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis i 40 saker. Av disse sakene er 25 referert i meldingens kapittel IV som sak nr. 7, 9, 11, 21, 26, 31, 32, 33, 34, 36, 40, 46, 55, 60, 62, 64, 68, 73, 78, 81, 87, 90, 97 og 102. En sak er referert i meldingens kapittel I pkt. 4 og gjelder undersøkelsen av Politiets utlendingsinternat på Trandum (særskilt melding til Stortinget).

I tillegg kommer følgende 14 saker som ikke er referert nærmere i meldingen:

- Sak om tvangsmedisinering ble tatt opp med Fylkesmannen i Troms, som erkjente på spørsmål herfra at vedtaket var mangelfullt begrunnet. Fylkesmannen ville for fremtiden sørge for at vedtak i slike klagesaker blir gitt en bedre skriftlig utforming (ombudsmannssak 2006/1192).

- Ettergivelse av studielån ved fullført utdanning der kortest mulige normering av graden var tolv semestre og ikke ti. Statens lånekasse for utdanning endret praksis og la til grunn at slik ettergivelse etter en normering på 12 semestre kunne innvilges (ombudsmannssak 2006/1739 og ombudsmannssak 2006/1828). Se også ombudsmannens årsmelding for 2006 side 111 (ombudsmannssak 2006/1298).
- Saksbehandlingen i Statens innkrevingssentral av søknader om ettergivelse av idømt inndragningsbeløp. Justisdepartementet ble bedt om å gjennomgå saksbehandlingsrutinene og regelverket (ombudsmannssak 2006/2170).
- Saksbehandlingen i Frogn kommune av en søknad om utvidet avkjørsel i forbindelse med oppføring av bolig. Kommunen ble bedt om å vurdere hvilke tiltak som kunne iverksettes for å få saksbehandlingstiden i denne type saker ned (ombudsmannssak 2006/2302).
- Advokatkostnader i sak om utestenging fra Høgskolen i Oslo. Avslag på søknad om dekning av slike utgifter i medhold av universitetsloven 4-8 femte ledd var et enkeltvedtak som kunne påklages til institusjonens klagenemnd. Høgskolen ble bedt om å behandle saken på nytt (ombudsmannssak 2006/2329).
- Saksbehandlingstiden i en klagesak på et avslag på søknad om fradeling. Kvæningen kommune ble bedt om å innskjerpe de interne rutinene for utsendelse av foreløpig svar, for eventuelle forsinkelsesbrev og for oppfølgingen av sakene slik at lovpålagte krav og saksbehandlingsfrister ble overholdt (ombudsmannssak 2007/39).
- Bruk av opplysninger fra bomstasjoner for å kontrollere selvangivelser og foreta ligning. I brev til Vestfold fylkesskattekontor ble det uttalt at det var grunn til å være på vakt mot misbruk eller utilsiktet bruk av informasjon ut over de kontrollformål som selvangivelser og gjennomføring av korrekt ligning krever (ombudsmannssak 2007/150).
- Krav om dekning av sakskostnader i merverdiavgiftssak. Saken ble tatt opp til ny behandling i Skattedirektoratet etter at det i brev herfra ble gjort oppmerksom på at klageren ikke hadde fått oversendt kopi av Hordaland fylkesskattekontors oversendelsesbrev til uttalelse slik han skulle etter forvaltningsloven § 33 fjerde ledd. Skattedirektoratet ville også gjøre fylkesskattekontoret oppmerksom på direktoratets egne retningslinjer om dette (ombudsmannssak 2007/416).
- Fjerning av to navn fra søkerliste til rådmannsstilling i en kommune etter at søkerne trakk sine søknader. Dette er forbeholdt helt spesielle tilfeller, noe det vanskelig kunne sees at saken var et

eksempel på. Søkerens mulighet for å få navnet strøket ligger først og fremst i å påvise tilstrekkelig vektige grunner for hemmelighold (ombudsmannssak 2007/668).

- Tilsetting av renholder. Kommunen ble bedt om å se på prosedyrene med innhenting av referanser i lys av ombudsmannens synspunkter og å se hen til disse i fremtidige tilsettingssaker (ombudsmannssak 2007/720).
- Tilsetting av fagarbeider i en kommune. Under søkelsen av saken etterlot tvil om den var tilstrekkelig opplyst før vedtaket ble truffet. Kommunens generelle praksis om ikke å innkalle søkere til intervju harmonerte dårlig med forvaltningens utredningsplikt (ombudsmannssak 2007/822).
- Sen journalføring i Vegdirektoratet. Dokumentene kunne ikke anses som organinterne og skulle ha vært journalført i direktoratet da de ble mottatt. Forutsatt at direktoratets ansatte blir gitt instruks om hvordan e-brev skal behandles i forhold til regelverket (ombudsmannssak 2007/1060).
- Rutiner for journalføring og arkivering av e-brev i Alstadhaug kommune. Kommunen ble bedt om å iverksette tiltak, for eksempel intern opplæring for å sikre at rutineene følges (ombudsmannssak 2007/1249).

Meldingens kapittel V om forvaltningens oppfølging av ombudsmannens uttalelser referert i tidligere årsmeldinger, gjelder også saker hvor det er pekt på mangler ved lover, forskrifter eller administrativ praksis.

IV. Referat av saker av alminnelig interesse, jf. instruksen § 12

INNLEDNING

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 prinsipiell 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.

Ombudsmannen viser til at det er en fare for at hans arbeid med enkeltsakene kan gi et fortegnert inn-

trykk av forvaltningens saksbehandling generelt. Klagesakene har jo sitt utspring i situasjoner der borgerne føler seg galt og urettferdig behandlet. På bakgrunn av den kontakten ombudsmannen ellers har med forvaltningen gjennom besøk og inspeksjoner, er det ombudsmannens inntrykk at de saker han har tatt med i meldingen, er representative ut fra de ovennevnte kriteriene.

1. SAKSBEHANDLINGSTIDEN

Ombudsmannen mottar hvert år en rekke klager på sen saksbehandling i forvaltningen. Ofte gjelder klagen også at det ikke er sendt foreløpig svar, at purringer ikke besvares eller at det ikke sendes melding om forsinkelse i de tilfeller det viser seg at saken ikke lar seg behandle innen den tid som først er angitt. Erfaringen fra klagesakene viser at det er av stor viktighet for klagerne å bli holdt orientert om saksbehandlingen, og at lang saksbehandlingstid lettere aksepteres dersom det gis informasjon om årsaken til denne og en angivelse av når svar kan forventes. I 2007 mottok ombudsmannen 356 klager som alene gjaldt sen saksbehandling, manglende foreløpig svar og/eller forsinkelsesmelding fra forvaltningen. Det tilsvarende tallet for 2006 var 305. I tillegg kommer klager der dette var en av flere anførsler, men der klagens hovedspørsmål var et annet.

Gode rutiner for å sikre forsvarlig fremdrift og orientering om saksbehandlingstiden er viktig for borgernes tillit til forvaltningen. I noen tilfeller kan sen saksbehandling, manglende forsinkelsesmeldinger mv. skyldes svikt i forvaltningsorganets restanseoppfølging, mens årsaken i andre tilfeller kan være mer sammensatte. Det enkelte forvaltningsorgans ledelse har ansvaret for å påse at organet har rutiner som sikrer at behandlingstiden og informasjonen til borgerne er i samsvar med forvaltningsloven og kravene til god forvaltningsskikk. Det er viktig at organene er seg dette bevisst kontinuerlig og at nye medarbeidere gis nødvendig opplæring.

Blant sakene av alminnelig interesse er det flere som gjelder sen saksbehandling og manglende utsendelse av foreløpig svar. En sak om saksbehandlingen i Oslo kommunes plan- og bygningsetat (ombudsmannssak 2006/1481) er referert på side 279 i årsmeldinga. Saken ble tatt opp her på et generelt grunnlag etter at ombudsmannen hadde mottatt klager på etaten, og omhandler blant annet saksbehandlingstiden i etaten og den informasjonen som gis om reell saksbehandlingstid. En annen sak om rutiner for svar på henvendelser og utsendelse av foreløpig svar ved St. Olavs hospital i Nord-Trøndelag (ombudsmannssak 2006/1859) er omtalt på side 158. I tillegg er det referert en sak som gjelder lang saksbehandlingstid i kriminalomsorgen av en permisjonssøknad (ombudsmannssak 2007/497) på side 187, samt en sak som

gjelder saksbehandlingstiden i Oslo kommune i en klagesak om innsyn etter offentlighetsloven (ombudsmannsak 2006/2192), på side 32. Ombudsmannen har et generelt inntrykk av at uforholdsmessig lang saksbehandlingstid kan være et betydelig problem i deler av forvaltningen som har mye kontakt med publikum.

2. FORVALTNINGENS VEILEDNINGSPLIKT

I flere klager er det reist spørsmål om forvaltningen har oppfylt sin veiledningsplikt. Anførlene kan bl.a. gå ut på at det er gitt feil, misvisende eller unøyaktig veiledning, for eksempel i en telefonsamtale eller ved oppmøte på et kontor. Om dette er tilfellet kan være vanskelig å avgjøre ved en undersøkelse av saken hos ombudsmannen. Ofte vil det være motstridende oppfatninger av hvordan en samtale har forløpt, om hva som er sagt og om det som ble sagt kunne være egnet til å misforstås. Saksbehandlingen er skriftlig, og det foretas normalt ikke avhør av parter eller vitner. Uoverensstemmelser og uenighet om faktiske forhold lar seg derfor ofte vanskelig avklare ved en undersøkelse.

I de tilfellene det er enighet om at veiledningen som ble gitt, kunne vært mer presis, omfattende eller lignende, blir spørsmålet hvilken rettslig betydning dette eventuelt skal få. Hver sak må vurderes konkret, både med hensyn til sakstype og hvilket rettighetstap eller økonomisk tap som måtte være lidt. Det er også et spørsmål om den enkelte borger selv skulle ha vært mer aktiv for å få den informasjon/veiledning han eller hun trengte. I tillegg vil en rekke andre faktorer få betydning.

Mange forvaltningsorganer gir nyttig informasjon og veiledning på Internett. Det er viktig at den informasjon som her gis, er oppdatert og tilgjengelig på en måte som gjør at også de uten spesielle kunnskaper på området, kan nyttiggjøre seg den. Det er viktig også å ta hensyn til at mange ikke har internett-tilgang praktisk tilgjengelig. En henvisning til nettstedet vil heller ikke kunne dekke det behovet for individuell veiledning som foreligger i konkrete saker. Forvaltningen må derfor også organisere virksomheten slik at den tar hensyn til at mange ikke har tilgang til Internett og at det også legges til rette for en konkret og individuell veiledning der det er påkrevd.

Enkelte grupper brukere vil dessuten kunne ha behov for veiledning ut over det vanlige. Det kan for eksempel gjelde brukere med dårlig kjennskap til språket og det norske systemet, psykisk syke, eller brukere i enkelte tyngre sosialsaker. Formålet med veiledningsplikten er å "gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte". For mennesker i en vanskelig livssituasjon vil det noen ganger kreves en ekstra innsats for at de skal kunne vareta sitt eget tarv. I disse situa-

sjonene har forvaltningen en særlig oppfordring til å tilpasse veiledningen til brukerens behov.

Ombudsmannens inntrykk er at anførsler om brudd på veiledningsplikten påberopes oftere i sakene nå enn tidligere. Det er mulig at folks forventninger til omfanget av den veiledningen som bør gis på bakgrunn av en problemstilling som legges frem for et forvaltningsorgan, har økt. Den økte rettighetsfestingen skjerper imidlertid kravene til den veiledning som forvaltningen må gi. Brudd på veiledningsplikten vil i noen tilfeller kunne medføre erstatningsplikt for det offentlige og tjenestepåtale til den ansvarlige tjenestemann eller -kvinne.

3. HABILITET

I mange av klagenes reises det spørsmål om tjenestemenn har vært inhabile til å behandle eller avgjøre forvaltningssaker. Habilitetsreglene skal sikre at forvaltningens avgjørelser blir truffet av personer som står fritt og har en fri og ubundet innstilling til de saker som behandles. Habilitetsreglene skal også fremme tilliten til forvaltningen. Reglene gjelder ikke bare når det gjelder å treffe avgjørelse i en sak, men også i forbindelse med tilretteleggingen av grunnlaget for en avgjørelse.

Det er ikke til å unngå at ansatte i forvaltningen kan ha bindinger som gjør at det ikke ville være heldig om de deltok i behandlingen av en sak. Inhabilitets situasjoner er noe enhver tjenestemann kan komme opp i, og tjenestemannens integritet, moral eller nøytralitet blir ikke berørt når slike situasjoner oppstår. Å være inhabil eller bli erklært inhabil ved behandlingen av en sak, betyr derfor ikke at tjenestemannen kan klandres eller på annen måte bebreides for sin tilknytning til saken. Det er når tjenestemannen på grunn av disse bindingene likevel behandler eller avgjør saken, at det kan være grunnlag for å kritisere.

Enkelte opplever det som problematisk å la være å behandle en sak. Tjenestemannen kan for eksempel se det som en tjenesteplikt å behandle saken og mene at det vil bli ansett som et forsøk på å unndra seg tjenesteplikten å erklære seg inhabil. Det er viktig også å ha dette perspektivet for øye ved anvendelsen av habilitetsreglene. Spesiell innsikt og fagkyndighet hos en tjenestemann kan vanskeliggjøre forvaltningens saksbehandling dersom tjenestemannen erklærer seg inhabil. Noen kan også føle det mistenkeliggjørende å bli stemplet som "inhabil". Det er viktig at habilitetsreglene balanseres og anvendes på en måte som både sikrer en forsvarlig behandling av sakene og at tilliten til forvaltningen ikke svekkes.

Forvaltningen forvalter fellesskapets midler og utøver myndighet som kan være inngripende og ha store konsekvenser for den enkelte borger. For å kunne utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende

måte, er forvaltningen avhengig av befolkningens tillit. I lys av dette kan det gjennomgående være bedre å gå noe lenger enn strengt tatt nødvendig ved vurderingen av habilitet enn å ta en sjanse, med risiko for etterfølgende kritikk eller sanksjoner.

Blant sakene av alminnelig interesse kan to saker være illustrerende. På side 243 er det referert en sak som gjaldt bruk av bokettersynsrevisor til å utarbeide utkast til ligningsnemnda i saker om endring av ligning (ombudsmannssak 2006/787), og på side 367 er det referert en sak som reiste spørsmål om habiliteten til et av medlemmene i en kommunes plan- og resursutvalg (ombudsmannssak 2005/984).

4. JOURNALFØRING AV E-BREV

En stor del av dagens kommunikasjon skjer elektronisk. E-post er en lettvinnt og praktisk måte å kommunisere på, som kan gjøre hverdagen enklere for både menigmann og myndighet. Den økte bruken av elektronisk kommunikasjon skaper imidlertid utfordringer med hensyn til innsyn og offentlighet. Flere ombudsmannssaker både i 2007 og tidligere år tyder på at mange saksrelaterte e-brev ikke blir journalført.

Dette er foruroligende, fordi journalføring er en grunnleggende forutsetning for at allmennheten kan bruke sin rett til innsyn etter offentlighetsloven. Dersom en ikke vet at et dokument eksisterer, får en heller ikke innsyn i det.

Om et e-brev er "saksdokument" for organet eller ikke, beror på en konkret vurdering av innhold og form. Et veiledende utgangspunkt er at et e-brev som inneholder opplysninger eller vurderinger som kan sies å ha betydning for behandlingen av en forvaltningssak, må regnes som et saksdokument. At korrespondansen har en form og et innhold av mer eller mindre uformell karakter, er ikke i seg selv avgjørende. Saksdokumenter, herunder e-brev, skal journalføres dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.

Den administrative ledelsen i forvaltningsorganene har et ansvar for å sørge for at saksbehandlerne forstår betydningen av at saksdokumenter som mottas til den enkeltes e-postadresse, blir registrert i den offentlige journalen. Ombudsmannens erfaring er at det i forvaltningsorganene ofte foreligger gode retningslinjer for registrering av e-post. Problemet er at retningslinjene mange steder ikke blir fulgt i praksis. Det er viktig at forvaltningen er klar over dette. Dersom det er behov for det, bør det iverksettes tiltak - for eksempel intern opplæring - for å sikre at rutinene for journalføring følges.

5. KOMMUNENES BEHOV FOR JURIDISK KOMPETANSE

Informasjon ombudsmannen har mottatt fra Norges Juristforbund viser at bare i underkant av 150 av landets 431 kommuner har ansatt egne jurister i sin

forvaltning. De andre leier inn ekstern hjelp når de selv føler behov for det.

Den tiltagende rettighetsfestingen og den økte rettsliggjøringen i samfunnet medfører at mye av den kommunale forvaltningen må innrettes mot en nærmere klargjøring av brukernes rettigheter. Derfor må arbeidet med å sette de politiske vedtak ut i livet i større grad legge perspektivet nedenfra, fra borgernes ståsted. Det er ikke nok å organisere arbeidet etter hva som anses økonomisk lønnsomt og mest hensiktsmessig i et overordnet perspektiv. Uansett om dette er en utvikling en ønsker velkommen eller ikke, medfører rettighetsfestingen og rettsliggjøringen større krav til kommunenes juridiske kompetanse. Det viser seg at saksbehandlingen i mange tilfeller kan bli skadelidende på grunn av manglende kunnskaper om viktige saksbehandlingsregler og om manglende forståelse for betydningen av de rettigheter borgerne har i lovgivningen. Arbeidet med lokale forskrifter er også viktig, og her er det også påkrevd med juridisk fagkunnskap for at regelverket skal bli tilfredsstillende utformet.

Flere saker de siste årene har gjort ombudsmannen usikker på om kommunene – og da særlig små kommuner – møter disse utfordringene på en adekvat måte. Sak 2006/595, referert nedenfor på side 119, er illustrerende. Manglende juridisk kompetanse i forvaltningen kan svekke innbyggernes rettssikkerhet, og det er viktig at kommunene er oppmerksomme på betydningen av å ha og bruke slik kompetanse. Å hente inn ekstern juridisk kompetanse når det føles behov for det, vil ikke uten videre være nok. Kommuner uten juridisk kompetanse i egen organisasjon vil ikke alltid vite når det er nødvendig å påkalle slik kompetanse. Mye kan selvsagt gjøres ved intern opplæring av tjenestemennene. Det er ikke nødvendig alltid å ha tjenestemenn med full juridisk utdanning for at de juridiske kompetansebehovene skal være tilfredsstillt.

Gode løsninger kan nås på mange fagområder ved samarbeid mellom kommunene. Ombudsmannen tror at dette også gjelder på det juridiske området. Ombudsmannen håper kommunene tar dette problemet alvorlig, og at særlig de små kommunene vurderer hva som kan gjøres for å øke kompetansen til å møte de utfordringer rettighetsfestingen og rettsliggjøringen medfører.

MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, frå Framstegspartiet, Carl I. Hagen og leiaren Lodve Solholm, frå Høgre, Per-Kristian Foss, frå Sosialistisk Venstreparti, Øystein

Djupe dal, frå Kristeleg Folkeparti, Ola T. Lånke, og frå Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til at Sivilombodsmannen etter § 12 i lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombodsmann for forvaltninga, årleg skal sende ei melding til Stortinget om verksemda.

Komiteen viser til at årsmeldinga for 2007 viser at saksmengda hjå ombodsmannen er gått noko opp i høve til tidlegare år. I 2007 kom det inn 2 126 klager, medan talet i 2006 var 2 027. I 2005 kom det inn 1 956 klager, og i 2004 1 932 klager.

Talet på saker ombodsmannen tok opp av eige initiativ var i 2007 41, noko som er om lag det same som i 2006, medan det var klårt lågare enn i 2005, då 64 saker blei reist av ombodsmannen. Som døme på ei sak reist av ombodsmannen var undersøkinga av tilhøva omkring politiet sitt utlendingsinternat på Trandum. Denne saka blei lagt fram for Stortinget 15. februar 2007 i form av ei særskilt melding; Dokument nr. 4:1 (2006-2007).

Komiteen viser til det er stor breidde i dei sakene ombodsmannen får til handsaming eller som han tek opp etter eige initiativ. I sær s mange av sakene ombodsmannen tek opp, er ofte ein telefon til forvaltninga nok til å løyse saka. Mange av sakene gjeld lang sakshandsamingstid. Av dei mottekne klagenes enda 178 opp med ei eller anna form for kritikk eller oppmodning til forvaltninga. Komiteen er samd med ombodsmannen i at dette viser at forvaltninga stort sett opptrer samvitsfullt og korrekt.

Komiteen viser til at Sivilombodsmannen i si innleiing reiser spørsmål om ikkje ombodsmannen bør gjevast rett til å vurdere bruken av skjøn i forvaltninga, og ikkje som i dag, berre når dette er "klårt urimeleg". Dette må etter komiteen si meining vurderast opp mot det skjøn som alltid må vere til stades, dersom regelverket ikkje skal verte for stivbeint, og i andre samanhengar, mot det politiske handlingsrommet som lokale politiske organ skal ha for å gjere lokaldemokratiet levande.

I tillegg viser sakene hjå ombodsmannen at det er sær s få saker som endar med kritikk eller oppmoding, med dei reglane ombodsmannen i dag har – om berre å gå inn i dei sakene som har "klårt urimeleg" bruk av skjøn. Det verkar derfor ikkje sannsynleg at eit utvida høve til bruk av skjøn i høver der dette ikkje er "klårt urimeleg", skulle avdekkje fleire alvorlege svakheiter i forvaltninga. Sett i høve til dette meiner komiteen at det ikkje er grunnlag for å endre på dette på noverande tidspunkt. Men ein må alltid vere på leiing etter å gjere ombodsmannordninga best mogleg for den ho skal gjelde for.

Komiteen viser til at Sivilombodsmannen også reiser spørsmål om det bør verte innført ei form for økonomiske konsekvensar når forvaltninga bryt sakshandsamingsreglane. Med bakgrunn i at det store

talet av saker som ombodsmannen tek opp, vert løyst, ser komiteen det ikkje naudsynt eller sakleg behov for å innføre ei slik ordning no. I den grad forvaltninga sine brot på sakshandsamingsreglane eller forvaltningspraksis fører til økonomiske tap eller skade for den det gjeld, bør dette løysast i tråd med gjeldande rettspraksis.

Komiteen viser til ombodsmannen sitt engasjement i arbeidet med menneskerettane, noko som er i tråd med mandatet i ombodsmannslova. Arbeidet er viktig både nasjonalt og internasjonalt. Komiteen vil likevel peike på at det må vere rett å ha mest fokus på dei nasjonale sidene av arbeidet.

Komiteen har merka seg seminaret i regi av Sivilombodsmannen, som vart halde i Oslo i november 2007, med tittelen "Utsatte grupperes menneskerettighetsvern i Norge". Dette seminaret retta seg særleg mot personar utan lovleg opphald i Noreg og personar som var avhengig av offentlege ytingar. Komiteen har vidare merka seg at ombodsmannen har hjulpet Utanriksdepartementet i arbeidet med dialog om menneskerettane med Kina.

Komiteen viser til at ombodsmannen har oppretta ei gruppe for menneskerettane som skal halde seg orientert om internasjonale spørsmål innan dette saksfeltet, og legg til grunn at dette vil styrkje ombodsmannen sine føresetnader for å kunne handtere sine oppgåver når det gjeld å passe på at forvaltninga tek menneskerettane på alvor.

Komiteen vil peike på at ein finn store grupper i det norske samfunn som vanskeleg sjølv kan ta vare på sine rettar, og derfor har eit behov for særleg oppfølging. Dette gjeld til dømes born som er i kontakt med barnevernet, pasientar både ved somatiske og psykiatriske institusjonar, samt eldre som er busette på institusjon. I medhald av ombodsmannslova § 5 har ombodsmannen mandat til å sjå nærare på desse tilhøva, men komiteen vil vise til at det på desse områda også er etablert eigne ordningar for tilsyn. Komiteen meiner likevel at det er nyttig om ombodsmannen også har fokus på desse fagfelta.

Komiteen viser til at ombodsmannen har sett mål for sakshandsamingstida i høve til sakene sin kompleksitet. Men det går ikkje fram av årsmeldinga om desse måla er nådd. Komiteen ber derfor om at ein i årsmeldinga for 2008 gjer greie for dei faktiske tilhøva om sakshandsamingstida og om dei oppsette mål vert nådd.

Komiteen ser at det er eit behov for at den klagefrist som er sett i ombodsmannslova § 6, vert vurdert. For enkelte aktørar kan konflikt med offentlege styresmakter verke temmeleg traumatiske, ikkje minst fordi enkeltmennesket som regel vil være den svake part i møte med ein motpart med store ressursar og ein god rettsleg tryggleik. Det må leggjast til grunn at mange, ikkje minst dei mindre ressurssterke,

ikkje eingong har høyrte om Sivilombodsmannen og det høve til å klage ein har gjennom denne instansen.

Dersom klagefristen vert forlenga, vil det truleg føre til auka saksmengde hjå ombodsmannen, noko som vil krevje større ressursar. Dette må vegast opp mot rettstryggleiken for dei aktuelle gruppene, der ein klagefrist på eitt år vil vere ei sperre for å få reist ei sak.

Komiteen er kjend med at ombodsmannen sjølv har høve til å ta opp ei sak, sjølv om fristen for å levere ei klage er overskreden. Det går ikkje fram av årsmeldinga kapittel IV om nokre av desse sakene var klager som var utanfor tidsramma på 12 månader.

Komiteen ser at ombodsmannen vektlegg den offentlege rådgjevingsplikta, noko som er særskild viktig overfor grupper med avgrensa ressursar.

TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen har elles ingen merknader, viser til dokumentet og rår til at Stortinget gjer slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 4 (2007–2008) vert lagd ved protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. mai 2008

Lodve Solholm

leiar og ordførar

