



Innst. S. nr. 35

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Dokument nr. 8:55 (2007–2008)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Per-Kristian Foss og Olemic Thommessen om å utrede en omgjøring av Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet til organer under Stortinget

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Det er ulike prosedyrer for tilsetting eller utnevning av de ulike ombud. I dag tilligger det Stortinget å tilsette Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmannen for sivile vernepliktige. Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet blir ansatt av forvaltningen, for tiden for alle disse tre ombud, Barne- og likestillingsdepartementet.

Forslagsstillerne vil med dette forslag endre strukturen hva angår utnevnelser og departementstilknytning for henholdsvis Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Forbrukerombudet.

En viktig forutsetning for at disse ombud kan skjøtte sin rolle på en tilfredsstillende måte, er at tilknytning til forvaltning og politikk ikke på noen måte styrer ombudet i dets virke. For å sikre ombudets selvstendighet bør man vurdere å oppheve tilknytningen til departementet ved å legge ombudene som selvstendige organ under Stortinget.

Forslagsstillerne mener det er behov for en utredning av åremålsstillingens lengde, om den for alle ombud bør være på 6 år, og om det bør innføres en ordning hvor man ikke gir mulighet for fornyelse.

Dette vil være et virkemiddel for ytterligere å sikre uavhengighet i ombudsmannsrollen.

For å sikre tilstrekkelig uavhengighet mellom ombud og departementer, og for å sikre nevnte ombuds selvstendighet i ombudsrollen, fremmer forslagsstillerne følgende forslag:

I

Stortinget ber Regjeringen om å utrede en omgjøring av Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet til organer under Stortinget.

II

Stortinget ber Regjeringen vurdere åremålets lengde og om det skal gis adgang til fornyet tillit for samme ombud i flere perioder."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, fung. leder Gunn Karin Gjøl, Synnøve Brenden Klemetrud, Tove Karoline Knutsen og Khalid Mahmood fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, fra Senterpartiet, Magnhild Eia, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at forslagsstillerne ønsker en annen struktur for utnevning og en annen tilknytning, for henholdsvis Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Forbrukerombudet. Forslagsstillerne mener man bør vurdere å legge ombudene som selvstendige organ under Stortinget. I tillegg ber man om at åremålenes

lengde vurderes. Dette for, etter forslagsstillernes syn, å sikre ombudenes uavhengighet.

Komiteen deler forslagsstillernes oppfatning om at ombudene skal opptre uavhengig av departementene og politisk ledelse i departementene. De ulike ombudene har ulike roller å ivareta og skal kunne ivareta disse rollene uavhengig av hva som er oppfatningen i departementenes til enhver tid sittende politiske ledelse. Departementet verken skal eller vil forsøke å påvirke den profil ombudene velger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Venstre, viser til at ombudene som er omtalt i forslaget skal ivareta en pådriverrolle, skal være lovhåndhever, være høringsinstans, talerør, informant, rådgiver, lobbyist m.m. Ombudene er svært forskjellige og har forskjellige oppgaver å ivareta.

Flertallet viser til at gjeldende tilknytningsform for ombudene bidrar til faglig god dialog mellom håndhever og forvalter. Samtidig er det slik at gjeldende tilknytningsform ikke innebærer noen begrensning i forhold til hva ombudene kan uttale seg om og hvilken myndighet de kan kritisere. Ombudene har en faglig uavhengig posisjon i forhold til departementenes og Regjeringens holdninger i ulike saker.

Flertallet viser videre til de mulige rettslige problemstillinger som kan oppstå dersom ombudene omgjøres til organer under Stortinget, slik dette fremkommer av statsrådets svarbrev til komiteen (vedlegg).

Flertallet er enig med departementet i at det vil styrke ombudenes uavhengighet dersom adgangen til fornyelse av åremålet fjernes. I forlengelsen av det støtter flertallet at åremålsperioden for samtlige ombud settes til 6 år, slik at ombudene får tilstrekkelig tid til å sette sitt preg på og få utført sine oppgaver.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre, viser for øvrig til statsrådets svarbrev og slutter seg til dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til den uheldige situasjon Barne- og likestillingsdepartementet kom opp i ved utnevning av nytt barneombud under to ulike statsråder dette år. Det ble sådd tvil om uavhengighet mellom politisk ledelse og de barneombud som ble utnevnt. Ombudets rolle er av en slik art at enhver tilknytning til forvaltning og politikk må være profesjonell og kun av faglig karakter for at arbeidet skal kunne utføres på en tilfredsstillende måte. Det ble tidligere dette år sådd tvil om dette ble

ivaretatt ved to utnevnelser. For å sikre en større uavhengighet mellom det fagdepartement som utnevner ombud, i dette tilfelle Barne- og likestillingsdepartementet, og henholdsvis Barneombudet, Forbrukerombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet, mener disse medlemmer at utnevningen av Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet bør tillegges Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen vurdere åremålets lengde og om det skal gis adgang til fornyet tillit for samme ombud i flere perioder."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre er skeptiske til at det stadig ytres ønske om flere ombud og frykter en inflasjon i ombudsbegrepet. Disse medlemmer mener prinsipielt at det er de folkevalgte som bør være ulike gruppers ombud. Det er et demokratisk problem dersom ikke lenger de folkevalgte skal kunne være borgernes stemme i samfunnsdebatten. Disse medlemmer mener flere av de eksisterende ombudene i realiteten er tilsyn og det burde foretas en helhetlig gjennomgang av de ulike ombudene og tilsynene med sikte på en opprydding i ordbruken. Prinsipielt mener disse medlemmer at det er behov for en sivilombudsmann og et barneombud, men at de øvrige ombudene bør vurderes omgjort til tilsynsorganer.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Regjeringen bes om å sette i gang en helhetlig gjennomgang av de ulike ombudene og tilsynene med tanke på å omgjøre enkelte av ombudene til tilsynsorganer."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen vurdere åremålets lengde og om det skal gis adgang til fornyet tillit for samme ombud i flere perioder.

Forslag fra Høyre og Venstre:

Forslag 2

Regjeringen bes om å sette i gang en helhetlig gjennomgang av de ulike ombudene og tilsynene med tanke på å omgjøre enkelte av ombudene til tilsynsorganer.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til sine merknader og representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:55 (2007–2008) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg,

Per-Kristian Foss og Olemic Thommessen om å utrede en omgjøring av Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet til organer under Stortinget – vedlegges protokollen.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 13. november 2008

Gunn Karin Gjul

fung. leder

Synnøve Brenden Klemetrud

ordfører

Vedlegg

Brev fra Barne- og likestillingsdepartementet v/statsråden til familie- og kulturkomiteen, datert 19. september 2008

Dokument nr. 8:55 (2007-2008) om å utrede en omgjøring av Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet til organer under Stortinget

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) viser til representantforslag nr. 55 (2007-2008) hvor representantene Solberg, Foss og Thommessen fra Høyre foreslår at Stortinget ber regjeringen utrede en omgjøring av Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet til organer under Stortinget. Videre bes det om at regjeringen vurderer åremålets lengde og om det skal gis adgang til fornyet tillit for samme ombud i flere perioder.

Det mest sentrale i innholdet i representantforslaget og dets begrunnelse synes å være følgende:

"For å sikre ombudets uavhengighet er det viktig at man gjennom de prosedyrer som ligger i ansettelsene, sikrer at det ikke kan reises tvil om tilstrekkelig uavhengighet mellom ombud og politisk ledelse. For å sikre ombudets selvstendighet bør man vurdere å oppheve tilknytningen til departementet ved å legge ombudene som selvstendige organ under Stortinget."

Representantforslaget fremhever ansettelsesprosedyren, men omtaler ikke hvorvidt øvrige forhold taler for en omgjøring av ombudene til organer under Stortinget. Representantene anfører ikke at andre spesifikke forhold ved ombudenes administrative tilknytning til departementet kan skape tvil om ombudenes uavhengighet. En omgjøring av ombudene til organer under Stortinget, som foreslås utredet, vil være en så omfattende reform at man eventuelt bør ha et klarere og bedre faktisk grunnlag med hensyn til hvordan og hvorfor gjeldende tilknytningsform er problematisk, samt hva det er å tjene på å legge ombudene under Stortinget i stedet. Som det framgår nedenfor, mener Barne- og likestillingsdepartementet at gjeldende tilknytningsform er hensiktsmessig og ikke bør endres.

1. Ombudenes rolle og oppgaver

1.1 LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSOMBUDET

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har eksistert siden 1. januar 2006. Gjennom diskrimineringsombudsloven (lov av 10. juni 2005 nr. 40) opprettet Stortinget et felles håndhevingsapparat for de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Likestillings-senteret, Likestillingsombudet og Senter mot etnisk diskriminering ble ved dette slått sammen.

Det ble i forarbeidene argumentert for å samle lovhåndhever- og pådriverfunksjonen i samme organ. Et viktig moment var at det empiriske underlagsmaterialet som de konkrete enkeltsakene utgjør, gir en legitimitet og et bedre grunnlag for pådriverfunksjonen. Denne problemstillingen inngår i en større evaluering av LDO. Evalueringen skal ferdigstilles innen 31. desember 2008.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har en lovfestet pådriver- og lovhåndheverfunksjon. I tillegg kan LDO fatte vedtak i særlige tilfeller.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal bekjempe diskriminering og fremme likestilling uavhengig av blant annet kjønn, etnisitet, funksjonshemming, språk, religion, seksuell orientering og alder. Ombudet håndhever likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens kapittel 13 og diskrimineringsbestemmelsene i boliglovene (husleieloven, burettslagslova, bustadbyggjelagslova). Ombudet skal også påse at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Likestillingsloven, diskrimineringsloven og arbeidsmiljøloven kapittel 13 ligger til BLD, mens boliglovene forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet. Den kommende diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal forvaltes av BLD og diskrimineringsdelen av den skal håndheves av ombudet.

Ombudets lovhåndheverrolle innebærer å avgir uttalelser ved klage om brudd på de lover og bestemmelser som ligger til ombudet. Alle som mener seg diskriminert skal kunne legge fram saken for ombudet som foretar en objektiv vurdering av saken og avgir uttalelse.

Ombudet skal i sin pådriverrolle bidra til å fremme likestilling og hindre diskriminering i samfunnet som helhet. Det innebærer blant annet å avdekke og påpeke forhold som motvirker likestilling og likebehandling, bidra til bevisstgjøring og endring av holdninger og atferd, gi generell informasjon og veiledning, gi veiledning til arbeidsgivere om etnisk mangfold i arbeidslivet og overvåke arten og omfanget av diskriminering.

1.2 FORBRUKEROMBUDET

Forbrukerombudet ble opprettet i 1973 som tilsynsorgan etter markedsføringsloven (lov av 16. juni 1972 nr. 47). Forbrukerombudet er tillagt oppgaver

og myndighet direkte gjennom markedsføringsloven og forskrifter til denne.

Forbrukerombudet skal ut i fra hensynet til forbrukerne føre tilsyn med at næringsdrivendes markedsføring og standard kontraktsvilkår ikke er i strid med markedsføringsloven. I tillegg har Forbrukerombudet ut i fra hensynet til forbrukerne tilsynsansvar på andre lovområder som ligger utenfor BLDs ansvarsområde, blant annet forbrukerkreditt, alternativ behandling av sykdom og kringkasting. Kontrollen med kontraktsvilkår favner også svært vidt og omfatter standardkontrakter på alle områder med unntak av lønns- og arbeidsvilkår. Forbrukerombudet "overvåker" dermed i stor utstrekning regelverk på andre departementers områder. Forbrukerombudet behandler ikke klager på selve varen eller produktet eller uttaler seg om rettigheter for den enkelte forbruker, eksempelvis hvorvidt en forbruker har rett til å heve kjøpet.

Forbrukerombudet skal etter markedsføringsloven søke å påvirke alle næringsdrivende til å innrette sin virksomhet etter lovens bestemmelser. Dersom frivillig ordning ikke oppnås, kan ombudet forelegge saken for Markedsrådet.

Ombudet er et tilsynsorgan og har ingen tydelig definert pådriverrolle overfor øvrige myndigheter. Innenfor sitt kompetanseområde vil imidlertid ombudet delta aktivt både i mediebildet og mer direkte overfor sentrale aktører for å påvirke de rammer ombudet skal handle innenfor.

Ombudstittelen kan lett gi et inntrykk av at ombudet skal ivareta forbrukernes interesser på et generelt og bredt grunnlag. Ombudsbetegnelsen kan således være mindre dekkende i forhold til den alminnelige forståelsen av ombudsrollen.

Innen forbrukerapparatet vil det først og fremst være Forbrukerrådet som ligger tettest opp til en tradisjonell ombudsfunksjon, som f.eks Barneombudet. Det framgår av Forbrukerrådets vedtekter at dets hovedoppgaver er å bistå enkeltforbrukere og å ivareta forbrukernes interesser ved blant annet å drive påvirkning overfor myndigheter, organisasjoner og næringsdrivende, samt å bidra til å sette forbrukerspørsmål på dagsorden i samfunnsdebatten. Disse punktene følges opp av dagens Forbrukerråd, også når det gjelder påvirkning overfor departementene.

1.3 BARNEOMBUDET

Barneombudet ble opprettet gjennom barneombudsloven (lov av 6. mars 1981 nr. 5). Det er gitt instruks for stillingen med hjemmel i loven. I 1995 ble ordningen evaluert av det såkalte Befringutvalget (NOU 1995:26 *Barneombud og barndom i Norge*). Som utvalget påpeker ivaretar Barneombudet en rekke forskjellige roller og funksjoner, og registeret av virkemidler er meget variert. Som bærende funk-

sjoner for stillingen kan trekkes frem følgende: rollen som høringsinstans, talerør, informant, konfliktløser, tilsynsperson, rådgiver, kontrollør, aktivist, lobbyist, forslagsstiller og pådriver.

Ifølge barneombudsloven er Barneombudets hovedoppgave å fremme barns interesser i samfunnet, og å følge med i utviklingen av barns oppvekstvilkår. Ombudet skal på eget initiativ eller som høringsinstans ivareta barns interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter. Videre skal ombudet følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og foreslå tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet. Barneombudet har et særlig ansvar for å følge med i at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med Norges forpliktelser etter FNs barnekonvensjon.

Ombudet skal også fremme forslag til tiltak som kan løse eller forebygge konflikter mellom barn og samfunn, samt følge med i at det gis tilstrekkelig informasjon til det offentlige og private om barns rettigheter og tiltak de har behov for.

Barneombudet kan virke på eget initiativ eller etter henvendelser fra andre. Ombudet avgjør selv om en henvendelse gir tilstrekkelig grunn til behandling. Barneombudet har rett til å uttale seg om alle forhold som går inn under arbeidsområdet, og bestemmer selv hvem uttalelsen skal rettes til.

Barneombudet har primært en pådriverfunksjon, men skal også føre generelt tilsyn med barns oppvekstvilkår. Ifølge Barneombudets instruks skal Barneombudet dessuten arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på *alle* samfunnsområder. Dette innebærer at Barneombudets tilsynsfunksjon favner langt videre enn BLDs ansvarsområder. Som et eksempel kan nevnes arealplanlegging og lokalisering av industribedrifter og saker vedrørende barns helse eller utdanning. Barneombudet uttaler seg i slike tilfeller ut fra barns interesser og behov.

2. Vurdering av og erfaringer med gjeldende tilknytningsform

2.1 GJELDENDE TILKNYTNINGSFORM

Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet er økonomisk og administrativt tilknyttet BLD. Dette innebærer at departementet blant annet inngår lederlønnskontrakt med ombudene. BLD har ansvar for å fremme bevilgningsforslag for ombudene og tildelingsbrev. BLD har ansvar for å gjennomføre lønnsforhandlinger med de tilsatte ved Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet.

Ombudene har full uavhengighet i faglige spørsmål innenfor rammen av lov og instruks.

For alle tre ombudenes vedkommende favner deres pådriver- og "tilsynsfunksjon" videre enn BLDs ansvarsområde.

2.1.1 Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillings- og diskrimineringsombudet utnevnes av Kongen i statsråd for en periode på fire år med mulighet for én gangs gjenoppnevning.

Ombudet er et uavhengig forvaltningsorgan. Departementet kan ikke instruere ombudet om behandlingen av enkeltsaker eller om ombudets faglige virksomhet for øvrig. Departementet kan heller ikke omgjøre ombudets uttalelser. Ombudets vedtak kan påklages til en selvstendig nemnd, Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Nemnda er et organ som er administrativt underlagt departementet, men BLD kan ikke instruere nemnda i enkeltsaker.

Ombudets oppgaver er videre enn BLDs ansvarsområder. BLD forvalter likestillingsloven, diskrimineringsloven og arbeidsmiljøloven kapittel 13, men ombudet har også en faglig tilknytning til Kommunal- og regionaldepartementet på diskrimineringsområdet gjennom boliglovene.

2.1.2 Forbrukerombudet

Forbrukerombudet utnevnes av Kongen i statsråd for en periode på seks år med mulighet for én gangs gjenoppnevning.

Forbrukerombudet ligger administrativt under Barne- og likestillingsdepartementet. Departementet kan ikke instruere eller veilede ombudet i faglige spørsmål som gjelder oppgavene etter markedsføringsloven. Her framgår det av markedsføringsloven § 13 og § 14 at Markedsrådet er overordnet klageorgan for ombudets vedtak.

2.1.3 Barneombudet

Barneombudet utnevnes av Kongen i statsråd, for fire år med mulighet for én gangs gjenoppnevning.

Barneombudet er et uavhengig og selvstendig organ. Departementet kan ikke instruere ombudet i faglige spørsmål. Departementet har heller ingen myndighet til å bestemme hvilke saker ombudet skal arbeide med, hvordan ombudet skal arbeide eller hvilke konklusjoner ombudet skal trekke.

Da barneombudsordningen ble evaluert av Befringutvalget, fant ikke utvalget grunn til å foreslå endringer i tilknytningsformen. Utvalget beskriver hvordan Barneombudet økonomisk og administrativt er underlagt departementet, og samtidig er et frittstående og selvstendig organ. Deretter uttaler utvalget:

"Utvalget vurderer det slik at mye av hensiktsmessigheten med barneombudsordningen vil stå og falle med de samarbeidsgrunnlag og den felles målrettede innsatsen som ombud og departement makter

å få i stand. Et godt samarbeid er derfor av vesentlig betydning" (pkt. 3.7.2).

2.2 VURDERING AV OG ERFARINGER MED GJELDENE TILKNYTNINGSFORM

Etter departementets syn er det flere fordeler ved ombudenes gjeldende tilknytningsform. Det tilknyttede departement er oppdatert på regelverk og praksis på ombudenes ulike virkeområde. Dette bidrar til en faglig god dialog mellom forvalter og håndhever.

Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet velger selv den arbeidsform vedkommende finner mest hensiktsmessig innenfor rammen av lov og instruks. Departementet verken kan eller vil forsøke å påvirke den profil ombudene velger.

I en del tilfeller er ombudene kritisk til hvordan myndighetene ivaretar sine oppgaver. Det er nettopp en av ombudenes oppgaver å være kritisk vurderende overfor myndighetene, herunder BLD, dersom de mener det er grunnlag for det. Ombudenes tilknytning til departementet innebærer ikke noen begrensning i forhold til hva ombudet kan uttale seg om og hvilke myndigheter de kan kritisere.

Departementets erfaring er at samtlige ombud har en offensiv tilnærming til de problemstillinger de er satt til å overvåke, uavhengig av departementets og regjeringens holdninger. Dette er i tråd med ombudenes faglige uavhengige posisjon.

Ombudene har også ved flere anledninger, blant annet i media, uttrykt misnøye med politiske beslutninger.

Det kunne teoretisk reises spørsmål om ombudene vegrer seg for å sette kritisk lys på departementets forvaltning av regelverk m.v. av frykt for å svekke sitt videre kandidatur eller andre reaksjoner fra departementets side. Etter BLDs oppfatning sikres ombudenes faktiske uavhengighet gjennom forsvarlige saksbehandlingsregler i forbindelse med utnevningen. Vi viser også til at departementet i punkt 5, jf. punkt 4 nedenfor er kommet til at det ikke bør være adgang til å fornye åremålet.

Etter BLDs oppfatning er det ikke forhold ved eller erfaringer med gjeldende tilknytningsform, som kunne tilsi at ombudene ikke er uavhengige i utførelsen av sine oppgaver eller at de kunne la seg påvirke av den administrative tilknytningen til departementet. Følgelig er det etter BLDs syn ikke noe faktisk grunnlag eller behov for å endre ombudenes tilknytningsform.

3. Rettslige problemstillinger ved omgjøring av ombudene til organer under stortinget

Konstitusjonelt sett finnes det ingen hindringer for at uavhengige organer som skal føre tilsyn eller kontroll med forvaltningen, blir opprettet eller

omgjort til organer under Stortinget. Det kan imidlertid oppstå særlige spørsmål dersom slike organer har eller gis kompetanse til å treffe vedtak med bindende virkning for forvaltningen eller til å utøve kontroll overfor private.

Likestillings- og diskrimineringsombudet avgir i utgangspunktet bare uttalelse om hvorvidt et forhold er i strid med bestemmelser som nevnt i diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd, jf. § 3 tredje ledd. Ombudet skal søke å oppnå at partene frivillig retter seg etter uttalelsen. Dersom frivillig ordning ikke oppnås, kan ombudet forelegge saken for Likestillings- og diskrimineringsnemnda til behandling etter diskrimineringsombudsloven § 6. Likestillings- og diskrimineringsombudet kan også i en viss utstrekning selv treffe forvaltningsvedtak etter diskrimineringsombudsloven § 4 første ledd.

Forbrukerombudet skal føre tilsyn innenfor de områder som er fastsatt i markedsføringsloven § 13. Forbrukerombudet kan forelegge en sak for Markedsrådet for avgjørelse, jf. markedsføringsloven § 13 femte og sjette ledd og har en viss egen vedtakskompetanse, jf. markedsføringsloven § 14 første og annet ledd. Forbrukerombudet kan dessuten utferdige forelegg om tvangsgebyr, jf. markedsføringsloven § 16. Dersom forelegget ikke vedtas, skal Forbrukerombudet reise søksmål for å få fastslått plikten til å betale tvangsgebyret. Forbrukerombudets utferdigelse av forelegg og beslutning om å reise søksmål kan ikke påklages.

Barneombudet treffer ikke forvaltningsvedtak i tradisjonell forstand, men kan på ulike måter avgi uttalelser om forhold som går inn under ombudets arbeidsområde, jf. barneombudsloven § 5, jf. § 3. Det følger av barneombudsloven § 3 at ombudet skal fremme barns interesser ikke bare overfor det offentlige, men også overfor private.

Å treffe avgjørelser med bindende virkning i enkeltsaker anses tradisjonelt som forvaltningsmyndighet. Overføring av forvaltningsmyndighet til organer underlagt Stortinget vil kunne påvirke maktfordelingen og maktbalansen mellom Stortinget og regjering.

Til sammenligning nevnes Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) som blir valgt av Stortinget og skal kontrollere den offentlige forvaltning på vegne av Stortinget og borgerne. Sivilombudsmannen har bare myndighet til å uttale seg, jf. lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 10. Sivilombudsmannens kontrollfunksjon er videre begrenset til offentlig forvaltning, og omfatter derfor ikke private.

Sivilombudsmannen har for øvrig mandat til å kontrollere hele den offentlige forvaltning. Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet er en del av forvaltningen, og

Sivilombudsmannen har også en kontrollfunksjon overfor disse. Dersom de tre ombudene skal omgjøres til organer under Stortinget, vil det kunne frata Sivilombudsmannen denne kontrollfunksjonen overfor ombudene. Det kan også svekke betydningen av Sivilombudsmannens rolle, dersom flere ombud med ulikt ansvarsområde hører under Stortinget.

Spørsmålet om omgjøring av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Forbrukerombudet til organer under Stortinget, må videre ses i sammenheng med Likestillings- og diskrimineringsnemnda og Markedsrådet som er klageinstans for henholdsvis Likestillings- og diskrimineringsombudets og Forbrukerombudets vedtak.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda og Markedsrådet oppnevnes av Kongen. Representantforslaget omtaler ikke disse, eller hvorvidt tilknytningen bør endres for disse organene.

Markedsrådet har myndighet til å treffe vedtak etter markedsføringsloven § 12. Likestillings- og diskrimineringsnemnda har myndighet til å treffe vedtak, pålegge stansing, retting og andre tiltak som etter visse vilkår er nødvendige, jf. diskrimineringsombudsloven § 7. I medhold av diskrimineringsombudsloven § 12, kan Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak bringes inn for domstolene til full prøving av saken. Slikt søksmål rettes mot staten ved nemnda.

På bakgrunn av forholdene det er redegjort for ovenfor kan det være vanskelig å omgjøre også Likestillings- og diskrimineringsnemnda og Markedsrådet til organer under Stortinget, i hvert fall i deres nåværende form.

Representantforslaget bygger på hensynet til ombudenes uavhengighet. Dersom ombudenes vedtak kan påklages til organer oppnevnt av Kongen, gir det mindre mening å omgjøre Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet til organer under Stortinget.

4. Åremålsperiodens lengde og fornyelse

4.1 ÅREMÅLSPERIODENS LENGDE

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet utnevnes for en åremålsperiode på fire år, mens Forbrukerombudet utnevnes for en åremålsperiode på seks år av gangen. Åremålet kan fornyes én gang for samtlige ombud.

Det tidligere Likestillingsombudet hadde en åremålsperiode på seks år. Ved opprettelsen av Likestillings- og diskrimineringsombudet ble åremålsperioden satt til fire år for å tilpasse den Barneombudets åremålsperiode.

Etter departementets syn vil det være hensiktsmessig at de tre ombudene utnevnes for en åremålsperiode med samme funksjonstid. En åremålsperiode på seks år har vist seg å fungere godt både i forhold

til Forbrukerombudet og det tidligere Likestillingsombudet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet er personifiserte institusjoner i langt større grad enn resten av forvaltningen. Ved tilsetting av ombudene er det således viktig å finne en egnet søker som kan ivareta alle de funksjoner ombudene innehar. En forlengelse av åremålsperioden fra fire til seks år vil gi større forutberegnelighet for potensielle søkere, dersom søkerne forlater en fast stilling til fordel for en åremålsstilling. Dette kan bidra til å sikre at kvalifiserte personer fortsetter å finne det attraktivt å søke stillingene som ombud.

Et nyutnevnt ombud har behov for tid til å sette seg inn i, og sette sitt preg på, ombudets arbeid. Åremålsperioden bør dessuten være av en viss lengde for at vedkommende skal ha mulighet til å opparbeide seg kontakter og erfaring som er viktig for oppgaven.

I tillegg vil ombudet ha behov for tilstrekkelig tid til å kunne iverksette og følge opp ideer, initiativ og langsiktige oppgaver, for eksempel pågående lovarbeider. I lys av dette kan det argumenteres for at en åremålsperiode på fire år er i korteste laget, og at en åremålsperiode på seks år er mer hensiktsmessig. Dette er også i samsvar med de fleste andre åremålsstillinger i staten.

4.2 MULIGHET FOR FORNYELSE AV ÅREMÅLSPERIODEN

Lengden på åremålsstillinger i staten er normalt seks år, med mulighet for fornyelse én gang. Ombudene er imidlertid i en særegen situasjon, hvor fornyelse og dynamikk i ombudsrollen er av stor betydning.

I forslaget bes regjeringen om å vurdere hvorvidt det skal være adgang til å fornye åremålsperioden. Etter gjeldende rett foreligger en adgang til å fornye åremålsperioden for samtlige ombud for én åremålsperiode.

Åremål er et virkemiddel for å skaffe seg best mulig lederskap til enhver tid og sikre en viss utskifting av ledere. Utfordringen er å forene behovet for kontinuitet i stillingen med ønsket om omstilling og fornyelse.

BLD ser at fornyelse av åremålsperioden kan reise noen spørsmål. For det første vil mange for-

vente automatikk i gjenoppnevningen uten en reell vurdering av det sittende ombudet etter første periode. I så fall kan utlysning av stillingen framstå som illusorisk. For det andre kan det lett oppstå spekulasjoner rundt ansettelsen dersom ombudet ikke får forlenget åremålsperioden.

Generelt sett kan fordelene med utnevning for kun én periode være at en slik ordning vil kunne bidra til at ombudenes faktiske uavhengighet styrkes ytterligere, fordi eventuelle tanker om gjenoppnevning ikke vil kunne påvirke ombudets uttalelser og opptreden. Videre vil dette også kunne være en fordel for offentlighetens oppfatning av ombudenes uavhengighet.

En annen konsekvens av innføring av kun én periode kan være at man da oftere vil oppnå de fordeler som nyansettelser kan medføre, først og fremst nytenking og dynamikk i ombudets virke. Teoretisk sett kan det tenkes at en samlet periode på åtte eller 12 år for samme ombud ikke nødvendigvis er det beste for utviklingen av ombudsfunksjonen.

5. Konklusjon

Etter BLDs oppfatning er det ikke forhold ved eller erfaringer med gjeldende tilknytningsform, som kunne tilsi at ombudene ikke er uavhengige i utførelsen av sine oppgaver eller at de kunne la seg påvirke av den administrative tilknytningen til departementet.

Departementets erfaring er at samtlige ombud har en offensiv tilnærming til de problemstillinger de er satt til å overvåke, uavhengig av departementets og regjeringens holdninger. Følgelig er det etter BLDs syn ikke noe faktisk grunnlag eller behov for å endre ombudenes tilknytningsform.

I tillegg vil en omgjøring av ombudenes tilknytningsforhold reise visse rettslige problemstillinger.

På dette grunnlag anbefaler departementet ikke en endring av ombudenes tilknytningsform.

For at ombudene skal få tilstrekkelig tid til å sette seg inn i, sette sitt preg på og få utført sine oppgaver, anbefaler departementet at åremålsperioden for samtlige ombud endres til seks år. Departementet mener videre at ombudenes faktiske uavhengighet vil styrkes ytterligere ved at det ikke bør være adgang til fornyelse av åremålet.