



# Innst. S. nr. 252

(2008–2009)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 4 (2008–2009)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 2008 fra Sivilombudsmannen

Til Stortinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 Innledning – om bruken av klageretten

Stortingets ombudsmann for forvaltningen har avgitt melding til Stortinget om virksomheten for 2008.

I innledningen skriver ombudsmannen at bruken av klageretten kan føre til fornuftige og rimelige løsninger og til å forbedre forvaltningen. En klage vil ofte være nødvendig for å få gjennomslag for en rett eller rettet opp en urett. Klager kan føre til at det blir avdekket systemfeil og kan derfor være nyttige bidrag for å få forvaltningen til å tenke nytt og skapende og dermed være et grunnlag for positive endringer og reformer.

Ombudsmannen anfører at retten til å klage er ikke bare en rett til å få vedtak overprøvd. Klageretten kan også brukes til å reagere mot feil og forsømmelser. Offentlig forvaltning omfatter alle myndigheter og alle typer offentlig virksomhet, også faktiske handlinger.

Forvaltningen må utforme klageordningene slik at de kan fange opp både overprøvingstilfellene og de klager som gjelder misnøye med forvaltningens behandling av borgerne i vid forstand. Større virksomheter bør derfor ha organer eller institusjoner som på et selvstendig og uavhengig grunnlag kan undersøke de klager som kommer inn. Det hjelper lite om en klager bare blir vist til den saksansvarlige for det forholdet det klages på.

Sivilombudsmannen står utenfor forvaltningen og kan undersøke klager som gjelder alle slags forvaltningsmessige forhold, ikke bare myndighetsvedtakene. Når forvaltningen går i vranglås, lar være å svare, lar sakene drive eller trekke ut, opptre arrogant, uhøflig og mindre hensynsfullt, kan borgerne klage til ombudsmannen. Klager om slike forhold vil kunne gjøre det mulig for ombudsmannen å avdekke om forvaltningens ordninger for behandlingen av klager er velegnet for at forvaltningen skal kunne gjøre det som er påkrevd.

De normer som er grunnlaget for ombudsmannens undersøkelser og anbefalinger er for det første lov og rett. Men ombudsmannen vil også legge til grunn for sine undersøkelser og uttalelser det som er god forvaltningsskikk. Etter instruksjonen skal ombudsmannen "arbeide for at det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter". Av dette følger at de normer ombudsmannen bygger på i sin virksomhet ikke bare skal være forankret i den strenge juss, i lov og rett. Også normer som er sprunget ut av grunnleggende verdier og generelle etiske prinsipper skal være bestemmende for ombudsmannens virksomhet. Slike prinsipper er nært knyttet til rettsreglene, men de går både utover og lenger enn retten. Da ombudsmannsordningen ble opprettet, var det meningen at ikke bare den strenge juss skulle være bedømmelsesgrunnlaget. Ombudsmannen skulle kunne gå noe lenger. Denne mulighet for ombudsmannen til også å gå ut over den strenge juss er viktig, men den må brukes med varsomhet. Den er viktig fordi den gir ombudsmannen en mulighet til å gå inn i forhold som det kan være av betydning å få belyst, forbedret og rettet på, uten at det må være tale om ulovlige forhold.

Denne adgangen for ombudsmannen til i noen grad å gå utover den strenge juss er viktig både for til-liten til forvaltningen og til ombudsmannsinstitusjonen. I enkeltsaker kan denne adgangen gi ombudsmannen en mulighet for å kunne bidra til rimelige løsninger der det ikke foreligger noen ulovlighet. Det har vært sagt at "den høyeste rett er den største urett". Det vil si at det som formelt er juridisk riktig, kan etisk eller moralsk være urettferdig. I vårt styresett kan ombudsmannen i enkeltsaker bidra til å redusere motsetningen som måtte foreligge mellom lov og rett og kravet til en rettferdig og fornuftig løsning.

## 1.2 Om virksomheten i 2008

### *Hva gjør ombudsmannen*

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

Undersøkelsene blir først og fremst satt i verk etter klager fra enkeltpersoner, organisasjoner eller andre juridiske personer. Men ombudsmannen kan også sette i verk undersøkelser av eget tiltak, det vil si uten at noen har kommet med en klage. Ombudsmannen kan si sin mening i sakene som er undersøkt, men kan ikke gjøre vedtak som er rettslig bindende. Myndighetene pleier likevel å bøye seg for det ombudsmannen har uttalt.

Det er ikke bare avgjørelser i forvaltningen som ombudsmannen kan undersøke og overprøve, men også myndighetenes handlemåte, unnlater de har gjort seg skyldige i, og andre forhold knyttet til forvaltningens virksomhet. Når forvaltningen ikke svarer på skriftlige henvendelser, når saksbehandlingen drar ut i tid, eller når tjenestemenn i forvaltningen oppfører seg på en uhøvisk eller krenkende måte, kan borgerne klage til ombudsmannen. Borgerne kan på denne måten på en praktisk og billig måte få en nøytral og objektiv rettslig undersøkelse og vurdering av saken sin, eller det problemet de har med offentlige myndigheter. Undersøkelsene hos ombudsmannen kan være et nyttig og praktisk alternativ til å måtte gå til domstolene. Det er også viktig at den enkelte kan klage til ombudsmannen på egen hånd, uten å bruke sakkyndig hjelp, for eksempel advokat.

Ved Sivilombudsmannens kontor arbeider det 32 jurister og et administrativt støtteapparat på 13 personer. Kontoret er inndelt i fem avdelinger med ansvar for hver sine fagområder. Inndelingen i fagavdelinger gir ombudsmannen og de ulike kontorsjefene en kontinuerlig oversikt over saksporteføljen og bedre for-

utsetninger for å prioritere og effektivisere saksbehandlingen.

Ombudsmannen leser personlig alle klager som kommer inn, og tar standpunkt i alle saker som blir tatt opp med forvaltningen og, etter forholdene, også i saker som blir avsluttet uten nærmere undersøkelser.

### *Klager i 2008, fremgangsmåten ved behandlingen av klager og utfallet av klagebehandlingen*

I 2008 kom det inn 2 469 klager. Det er en økning på 343 klager i forhold til i 2007, og på 442 klager i forhold til i 2006.

Av de ferdigbehandlede sakene i 2008 ble 1 174 avvist på formelt grunnlag. Dette gjelder blant annet klager rettet mot organer, institusjoner og andre selvstendige rettssubjekter som ikke er en del av den offentlige forvaltningen og som faller utenfor ombudsmannsordningen. Også dersom en anke- eller klagemulighet i forvaltningen ikke er benyttet, eller klagen for øvrig ikke tidligere er tatt opp med forvaltningen, blir en klage vanligvis avvist. Årsaken er at ombudsmannens kontroll som hovedregel skal være etterfølgende. Det vil si at forvaltningen først selv må få anledning til å behandle og avgjøre det spørsmålet klagen gjelder. Klager vil også som hovedregel bli avvist dersom de innkommer etter tidsfristen for å klage til ombudsmannen. De må være fremsatt senest innen ett år etter at tjenestehandlingen eller forholdet det klages over, ble utført eller opphørte.

Sivilombudsmannen realitetsbehandlet og avsluttet 1 237 saker i 2008. Dette er en liten økning fra foregående år.

Dersom en klage kan behandles, er første skritt å innhente sakens dokumenter fra forvaltningen. Klagen, saksdokumentene som klageren har sendt inn og forvaltningens saksdokumenter blir deretter gjennomgått. Siktemålet i denne innledende fasen er å finne ut om det er noe som tyder på at det kan være gjort feil eller urett mot den som har klaget. Det er slik sett riktig å si at alle klager blir undersøkt. Men det som blir fremført i klagen, og det som fremgår av saksdokumentene, avgjør omfanget av undersøkelsen og den videre behandlingen av saken. Det vil også bli vurdert om det er tilstrekkelig grunn til å behandle klagen. Selv om det blir konstatert at det er gjort feil, bør feilen være såpass alvorlig at det kan være grunn til å påtale den. Mindre feil, og feil som kan synes å ha vært et engangstilfelle, gir for eksempel normalt ikke grunn til videre behandling. I noen slike tilfeller kan ombudsmannen sende saken videre til den myndighet klagen gjelder, med oppfordring om å merke seg det klageren har sagt, og en anbefaling om hvordan forvaltningen bør innrette seg i fremtiden.

Det er meningen at ombudsmannens undersøkelser skal bli gjennomført nokså hurtig. Saksbehandlingen skal selvsagt være forsvarlig. Både klageren og forvaltningen må få mulighet til å uttale seg og legge frem relevant materiale, men saksbehandlingen må ikke bli for omstendelig. Behandlingen skal ikke være en domstolprosess. Kravene til saksbehandlingen må rette seg etter siktemålet med ombudsmannsordningen, nemlig at den skal være trygg, men samtidig effektiv, enkel og billig. Undersøkelsene må være avgrenset til en gjennomgang av saksdokumenter og annet skriftlig materiale. Ombudsmannen kan normalt ikke avhøre parter eller vitner, og det er heller ikke vanlig å holde befaringer. Videre er ombudsmannskontrollen først og fremst tenkt som en rettslig kontroll. Det innebærer at saker der utfallet av behandlingen i forvaltningen er bygd på bevisvurderinger av faktisk eller skjønnsmessig art, og der dokumentene i saken ikke gir nærmere rettleiding, kan være mindre egnede for behandling hos ombudsmannen. Da kan domstolsbehandling være et bedre alternativ.

Av de 1 237 sakene som ble tatt opp til nærmere undersøkelse i 2008, ble 868 avsluttet etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene som forvaltningen hadde sendt inn, men uten at saken ellers ble lagt frem for eller tatt opp med forvaltningen. I 598 av disse sakene viste det seg, etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene, at klagen opplagt ikke kunne føre frem. I de andre 270 sakene var en telefon til forvaltningen nok til å ordne opp i saken. Disse sakene gjaldt i hovedsak lang saksbehandlingstid eller manglende svar fra forvaltningen.

Av de innkomne klagen endte 209 med en eller annen form for kritikk eller oppfordring til forvaltningen. Det følger av ombudsmannsloven § 10 første ledd at ombudsmannen "kan uttale sin mening om saken". Ombudsmannen kan altså påpeke at det er gjort feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen, samt gi uttrykk for at en avgjørelse må regnes som ugyldig, klart urimelig eller i strid med god forvaltningsskikk. Dessuten kan ombudsmannen gi uttrykk for at det bør ytes erstatning dersom forvaltningen har gjort feil som tilsier det. Viktig er det og at ombudsmannen kan påpeke at det knytter seg rimelig tvil til avgjørelser som det er klaget på. Slik tvil kan gjelde både faktiske og rettslige forhold.

Når ombudsmannen mener at det er handlet feil eller gjort urett, blir normalt forvaltningen bedt om å vurdere eller behandle den aktuelle saken på nytt. Erfaring tilsier at forvaltningen følger slike oppfordringer. Vanligvis legger forvaltningen også til grunn de oppfatningene ombudsmannen gir uttrykk for. Hovedinntrykket er at forvaltningen retter seg lojalt etter det ombudsmannen ber om. Når forvaltningen ikke retter seg etter dette, kan ombudsmannen råde

borgeren til å reise sak for domstolene. Konsekvensen av dette er at borgeren har krav på fri sakførsel, jf. rettshjelplova 13. juni 1980 nr. 35 § 16 første ledd nr. 3. I 2008 har én sak gitt grunnlag for å tilrå søksmål.

Meldingens kapittel V inneholder referater av ombudsmannens viktigste uttalelser i meldingsåret 2008.

### **Saksbehandlingstid**

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

Normalt får klageren et foreløpig svar innen en uke etter at klagen er mottatt. Dersom klagen må avvises på formelt grunnlag, blir det som regel også avklart straks. Er det grunn til å undersøke saken nærmere og ta den opp med forvaltningen, kan det ta en del tid før saken avsluttes. Dette har sammenheng med at det aktuelle forvaltningsorganet i disse sakene må få redegjøre for sitt syn på klagen. Forvaltningens svar blir deretter oversendt til klageren for merknader, som forvaltningsorganet deretter får anledning til å kommentere. Både hensynet til kontradiksjon og hensynet til at saken skal bli best mulig opplyst, medfører at saksbehandlingstiden for disse sakene kan bli temmelig lang. For saker som gjelder innsyn i forvaltningens saksdokumenter, er saksbehandlingstiden derimot kortere enn for andre sakstyper.

Beregninger som er foretatt viser følgende gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker hos ombudsmannen:

- Saker som er avvist på formelt grunnlag: 11 dager
- Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen: 5 uker
- Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen: 6-7 mnd

Beregningene er basert på 80–100 tilfeldig utvalgte saker innenfor hver av de tre ulike sakskategoriene. Resultatet av beregningene er i hovedsak i samsvar med de måltallene som tidligere har vært oppstilt for saksbehandlingstiden. Kontoret arbeider med å finne elektroniske verktøy som om mulig kan gi en enda mer nøyaktig oversikt over saksbehandlingstiden.

### **Saker som er tatt opp av eget tiltak**

I tillegg til å behandle klager fra borgerne kan ombudsmannen ta opp saker av eget tiltak. Bakgrunnen for at saker tas opp av eget tiltak, er vanligvis at ombudsmannen i forbindelse med behandlingen av en klagesak har fått kjennskap til forhold i forvaltning

gen som det kan være grunn til å ta opp særskilt. Der- som det kommer inn flere klager som gjelder samme type forhold, kan det også være mer praktisk å ta saken opp på generelt grunnlag og av eget tiltak, enn å forfølge de konkrete enkeltsakene. Det kan også være at opplysninger fra publikum, eller forhold som

omtales i media, gir grunn til å ta opp en sak av eget tiltak uten at noen har fremmet en konkret klage.

I meldingsåret 2008 er 23 saker tatt opp av eget tiltak, mens tallet i 2007 var 41. Følgende saker som ble tatt opp av eget tiltak, er referert i årsmeldingens kapittel V:

- Sak nr. 3: Innsyn i eiendomsskattetakstgrunnlag og eiendomsskattetakst
- Sak nr. 14: Arkivering og journalføring i saker om dokumentinnsyn
- Sak nr. 20: Tilsetting av rådmann – kravet om ekstern utlysning av stillinger i kommunalforvaltningen
- Sak nr. 39: Arbeids- og velferdsetatens veiledningsplikt og utrednings- og informasjonsplikt
- Sak nr. 50: Barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere
- Sak nr. 52: Sittetid i politiets arrester – forholdet til forskriftens krav om overføring innen to døgn m.v.
- Sak nr. 57: Flere spørsmål tatt opp ved oppfølgingen av et ombudsmannsbesøk i Vadsø fengsel
- Sak nr. 58: Oppfølging av besøk i Skien fengsel
- Sak nr. 60: Besøksvisum – Utlendingsdirektoratets generelle erfaringer med retursvikt
- Sak nr. 72: Kontroll med anvendelsen av selvkostprinsippet

### **Særskilte meldinger til Stortinget**

Ombudsmannen har i 2008 gitt to særskilte meldinger til Stortinget. Slike meldinger kan gis når ombudsmannen får kjennskap til "forsømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde", jf. ombudsmannsloven § 12 andre ledd.

Den ene saken (Dokument nr. 4:1 (2007–2008)) gjaldt en undersøkelse av ligningsbehandlingen for 2005 og 2006 av krav om særfradrag for ekstra store sykdomsutgifter som følge av diabetes. Bakgrunnen var at ombudsmannen i 2007 mottok et foruroligende stort antall klager der det ble anført at det hadde skjedd forskjellsbehandling ved ligningen for 2005 og 2006 for så vidt gjaldt de dokumentasjonskrav som var blitt stilt for å bli innvilget særfradrag for store sykdomsutgifter som følge av diabetes. Etter at den særskilte meldingen ble avgitt til Stortinget tok Skattedirektoratet initiativ til et møte med ombudsmannen der siktemålet var å tilkjenne at de synspunkter det ble gitt uttrykk for i meldingen blir tatt på alvor.

Den andre særskilte meldingen i 2008 (Dokument nr. 4:1 (2008–2009)) gjaldt enkelte forhold vedrørende saksbehandlingen i Norsk pasientskadeerstatning (NPE). Bakgrunnen for undersøkelsen var at det over noe tid var mottatt flere klager på saksbehandlingen i NPE. Klagene gjaldt både NPEs behandlingstid, køordningen for nye saker og håndteringen av henvendelser fremsatt under sakens gang.

Helse- og omsorgsdepartementet har senere gitt uttrykk for at det deler ombudsmannens syn om at den lange saksbehandlingstiden i NPE er uheldig og at arbeidet med å redusere behandlingstiden må prioriteres. Departementet er også enig i at køordningen for nye saker bør søkes avviklet raskt. Departementet har opplyst at det i samarbeid med NPE vil foreta en

kartlegging av ressursituasjonen i NPE og komme tilbake til saken overfor Stortinget i Revidert nasjonalbudsjett for 2009.

NPE har i etterkant av behandlingen av den særskilte meldingen utarbeidet og revidert de orienterings- og forsinkelsesbrev som sendes til erstatnings-søkerne eller deres representanter mens saken er under behandling. Ombudsmannens kritiske merknader vedrørende dette synes dermed å være imøtekommet.

Ombudsmannen vil fortsatt holde seg orientert om utviklingen i NPEs saksbehandling på de punktene som ble funnet kritikkverdige.

### **Høringsuttalelser**

Ombudsmannen har i 2008 fått inn 107 høringsbrev fra forvaltningen med forslag til nytt eller endret regelverk. Utgangspunktet for ombudsmannens undersøkelser er gjeldende lovgivning og det faller utenfor ombudsmannens mandat å overprøve de vurderingene lovgiver har gjort. Med unntak av saker som direkte vedgår ombudsmannsinstitusjonen eller forhold som ombudsmannen tidligere har vært behandlet her, har det av prinsipielle grunner vært praksis å være tilbakeholdne og forsiktige med å gi høringsuttalelser til lovforslag. I 2008 ble det gitt to høringsuttalelser om henholdsvis endringer i bidragslovgivningen og i endring i forskrift om leges melding til politiet om unaturlig dødsfall og lignende.

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

Også i 2008 har arbeidet med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål vært viet betydelig oppmerksomhet. Ombudsmannen ser på dette som en naturlig del av Stortingets mandat. Ved kontoret er

det organisert en egen ressursgruppe som skal holde seg spesielt orientert om internasjonale spørsmål, og som også representerer ombudsmannen i ulike internasjonale fora og nettverk.

#### FORVALTNINGENS OPPFØLGING AV INTERNASJONALE PÅLEGG OG AVGJØRELSER

Etter ombudsmannsloven § 3 skal ombudsmannen blant annet overvåke og kontrollere at forvaltningen "respekterer og sikrer menneskerettighetene". En side ved dette arbeidet er å føre tilsyn med forvaltningens oppfølging av dommer mot Norge i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD). Dette vil særlig være aktuelt der EMDs avgjørelse innebærer at norsk regelverk eller forvaltningspraksis må legges om for å hindre at tilsvarende krenkelser av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) skal finne sted i fremtiden.

I 2008 har det vært avsagt enkelte avgjørelser mot Norge i EMD. Ingen av disse sakene har vært av en slik karakter at ombudsmannen har funnet det naturlig med videre oppfølging overfor forvaltningen.

#### SAMARBEIDSPROSJEKT MELLOM NORDISKE OG SENTRAL-AMERIKANSKE OMBUDSMANN-INSTITUSJONER (CANO)

I 2008 har ombudsmannen bidratt i et samarbeidsprosjekt mellom nordiske og sentralamerikanske ombudsmannsinstitusjoner som et ledd i nordiske institusjoners arbeid for å fremme demokrati og menneskerettigheter i Sentral-Amerika. Prosjektet er et såkalt twinning-prosjekt mellom institusjonene, der kapasitetsbygging mellom de yngre institusjonene i Sentral-Amerika og de mer veletablerte ombudsmannsinstitusjonene i de nordiske landene står sentralt.

#### ARBEIDET MED Å STYRKE MENNESKERETTIGHETENE I KINA

Ombudsmannen har også i 2008 stilt en juridisk medarbeider med særlig kjennskap til kinesisk språk og de kinesiske forhold til rådighet for Utenriksdepartementet i forbindelse med den norske innsatsen for å styrke menneskerettigheter og rettsstatsoppbygging i Kina. I tilknytning til dette har ombudsmannens kontor i meldingsåret mottatt besøk av flere delegasjoner fra kinesiske myndigheter. Den norske ombudsmannsordningen, fangers og anholdtes rettigheter og de grunnleggende menneskerettighetene etter norske og internasjonale standarder var temaer under besøkene. Ombudsmannens medarbeider har også tatt imot en delegasjon av kinesiske advokater som var på studiebesøk i Norge etter invitasjon fra den norske advokatforeningens menneskerettighets-

utvalg. Bakgrunnen for besøket var Kinas nye advokatlov som trådte i kraft 1. juni 2008.

#### *Møter, besøk og foredrag*

I løpet av meldingsåret 2008 har ombudsmannen og hans medarbeidere hatt møter med mange ulike organisasjoner og offentlige etater. Slike møter er viktige. De åpner for menings- og informasjonsutveksling og gir nyttig innsikt i forvaltningens virksomhet og et bedre grunnlag for å behandle klagesakene som kommer inn.

Besøk i lukkede institusjoner er en viktig del av ombudsmannens virksomhet. I 2008 ble Tromsø fengsel besøkt. Ombudsmannen har også på nytt besøkt Politiets utlendingsinternat på Trandum, som en oppfølging av besøket til internatet i 2006. Besøket den gang resulterte i en uttalelse som også ble gitt som særskilt melding til Stortinget. Formålet med årets besøk var å få en orientering om forholdene ved internatet og særlig om endringene som har funnet sted siden forrige besøk.

#### *Ombudsmannen og offentlighet*

Ombudsmannen har en viktig oppgave knyttet til å sikre borgernes rett til innsyn i saksdokumenter hos forvaltningen. Høsten 2008 mottok ombudsmannen Norsk Presseforbunds åpenhetspris, "Flaviusprisen". Prisen deles ut hver høst til enkeltpersoner, organisasjoner og andre som har bidratt til å fremme eller synliggjøre betydningen av åpenhet og innsyn og/eller bidratt til endring eller utvikling av regelverk eller praksis for åpenhet og innsyn i det norske samfunnet. I juryens begrunnelse for tildelingen het det blant annet at prisen for 2008:

"... går til en institusjon som har gjort klart mer enn man kunne vente ut fra dens stilling for å få større åpenhet i forvaltningen, og for å få forvaltningen og dens ansatte til å forstå at ansattes ytringsfrihet går klart lengre enn mange har trodd. Foruten å forfekte vide grenser for ytringsfriheten og for innsyn i forvaltningen i en rekke enkeltsaker, har institusjonen gang på gang trukket opp viktige, generelle retningslinjer som gjør det nødvendig for mange forvaltningsetater og forvaltningsorganer å legge om praksis i mer liberal retning."

Borgerne har også rett til innsyn i ombudsmannens saksdokumenter. Hovedregelen er at ombudsmannens dokumenter er offentlige. Ombudsmannen har imidlertid også et viktig ansvar overfor klagere som har krav på taushet om sensitive opplysninger, og taushetsplikten kan derfor innebære at innsynsbeholdninger avslås helt eller delvis. I 2008 ble det registrert 531 krav om innsyn i saksdokumenter, mot 622 i 2007. Det ble gitt innsyn i 422 dokumenter, og delvis innsyn i 91 dokumenter. 18 innsynskrav ble avslått.

### ***Nytt nettsted og annen kommunikasjon med borgerne***

Sivilombudsmannen lanserte nytt nettsted 1. oktober 2008, som resultat av et ønske om å være tilgjengelig for alle brukergrupper uavhengig av fysisk funksjonsevne, alder eller kognitive evner. I arbeidet med nettstedet er det lagt vekt på å skape en god informasjonskilde med klare og enkle budskap, som skal bidra til økt forståelse for ombudsmannens arbeid og gjøre ombudsmannsordningen mer tilgjengelig for borgerne.

På nettstedet tas det også i bruk nye virkemidler for å gjøre Sivilombudsmannen lettere tilgjengelig for brukerne. Det er blant annet utarbeidet et nedlastbart klageskjema som skal bidra til å senke terskelen for å klage til ombudsmannen. Nettstedet gir også tilgang til offentlig journal og har en funksjon for å bestille innsyn i saker hos ombudsmannen. Søkefunksjonen for publiserte ombudsmannsuttalelser er blitt betydelig forbedret. Uttalelser som fortløpende blir lagt ut på nettsidene er dessuten nå ordnet i temakategorier, for at brukerne enkelt skal kunne finne fram til relevante saker.

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) ga www.sivilombudsmannen.no fem av seks mulige stjerner i sin årlige kvalitetsvurdering av offentlige nettsteder for 2008.

#### **PUBLISERING AV UTTALELSER PÅ OMBUDSMANNENS NETTSTED**

Ombudsmannens uttalelser blir publisert på nettstedet. En "uttalelse" er en rapport om den undersøkelsen ombudsmannen har foretatt i en sak som har vært forelagt forvaltningen, der ombudsmannens mening kommer til uttrykk. Selve uttalelsen i en ombudsmannssak er den som blir gitt til sakens parter. Før en uttalelse publiseres blir den anonymisert og i noen grad redigert. Når en uttalelse publiseres på nettstedet, blir det også redegjort for eventuelle vesentlige hendelser i saken etter at uttalelsen er avgitt.

### ***Noen særlige spørsmål – ombudsmannen og forvaltningen***

#### **OMBUDSMANNEN OG SAKER SOM HAR VÆRT BEHANDLET AV KONGEN I STATSRÅD**

Det følger av ombudsmannsloven § 4 bokstav b at avgjørelser truffet i statsråd er unntatt ombudsmannens arbeidsområde. Det nærmere omfanget av dette unntaket ble aktualisert av en sak høsten 2008, der en rekke medier klaget over nektet innsyn i et notat utarbeidet av Statsministerens kontor. Enkelte medier hadde også påklaget deler av vedtaket til Kongen i statsråd, og ombudsmannen kunne derfor ikke behandle saken. Saken viser at det kan oppstå

vanskelige grensetilfeller, der det ikke er opplagt om en sak er innenfor eller utenfor ombudsmannens arbeidsområde.

Ombudsmannen har tolket ombudsmannsloven § 4 bokstav b slik at heller ikke forvaltningens forberedende behandling eller avgjørelser forut for det endelige vedtaket i statsråd, faller innenfor ombudsmannens arbeidsområde. Justiskomiteen har sluttet seg til denne tolkningen, jf. Innst. O. nr. 15 (1979–1980). Begrunnelsen er blant annet at avgjørelser i statsråd blir tatt under et politisk og konstitusjonelt ansvar som også omfatter den forberedende behandlingen av saken.

Dette unntaket fra ombudsmannens arbeidsområde reiser spørsmål om hvordan forvaltningen bør forholde seg til en klage til Kongen i statsråd: Kan forvaltningen ha en plikt til å informere klageren om at en klagebehandling i statsråd avskjærer ombudsmannens mulighet til å behandle saken? Ettersom det i all hovedsak er departementenes avgjørelser som kan påklages til Kongen, er dette først og fremst et spørsmål om saksbehandlingen der.

Når et vedtak truffet av departementet påklages, skal departementet som vedtaksorgan behandle saken på nytt. Dette følger av forvaltningsloven § 33 annet ledd. Dersom departementet ikke finner å kunne ta klagen til følge, er inntrykket at klageren i praksis ofte forespørres om hun ønsker å opprettholde klagen til statsråd, før saken oversendes for klagebehandling. Dette synes å være en fornuftig ordning.

Forvaltningsloven pålegger forvaltningen å gi en part opplysninger om klageadgang, klagefrist mv. Det følger av lovens § 27 tredje ledd. Parten vil derfor få informasjon om adgangen til å få vedtaket prøvet i statsråd. Det er imidlertid ingen alminnelig lovbestemt plikt til å informere om muligheten for å bringe saken inn for ombudsmannen. Ei heller er det noen generell lovbestemt plikt til å informere om forholdet mellom ombudsmannens myndighet og behandling av saken i statsråd. En slik plikt er imidlertid nå kommet til uttrykk i den nye offentleglova § 32 første ledd. Denne opplysningsplikten, som gjelder i saker om innsyn i dokumenter i offentlig virksomhet, har etter ombudsmannens syn gode grunner for seg, og vil kunne bidra til å unngå de vanskelige grensetilfeller som den nevnte innsynssaken med Statsministerens kontor var et eksempel på.

Det er neppe alle som er oppmerksomme på at klagebehandling i statsråd i praksis avskjærer muligheten for å bringe saken inn for ombudsmannen. For mange vil det derfor være viktig å få informasjon om dette, slik at de kan ta et informert valg om hvordan de bør gå frem for å angripe et vedtak. Det kan diskuteres om forvaltningens plikt etter forvaltningslovens § 11 til å veilede parter slik at de kan "vareta sitt tarv

i bestemte saker på best mulig måte", medfører en plikt til å gi slik informasjon – også i andre saker enn innsynssaker der offentleglova kommer til anvendelse.

Ombudsmannen har tidligere uttalt seg om denne problemstillingen i årsmeldingen for 1983 på side 156 flg. Der ble det blant annet vist til en uttalelse fra Justisdepartementet, som fremholder at departementene "vanligvis bør gjøre partene oppmerksom på at de ikke kan bringe saken inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen dersom de først har nyttet klageadgangen og fått saken avgjort av Kongen".

Ombudsmannen mener at uansett om det foreligger en rettsplikt til å gi slik informasjon eller ikke, må være et gode at informasjonen blir gitt. Ombudsmannen oppfordrer derfor departementene til å være oppmerksom på problemstillingen og til å informere om at en klage til Kongen i statsråd avskjærer muligheten til å bringe saken inn for ombudsmannen.

#### UTFORDRINGER KNYTTET TIL ELEKTRONISK SAKSBEHANDLING I FORVALTNINGEN

Store deler av forvaltningen har etter hvert tatt i bruk elektronisk saksbehandling. Dette gir noen utfordringer, både med hensyn til utøvingen av forvaltningsvirksomhet og med hensyn til ombudsmannens kontroll med forvaltningen.

Ombudsmannens undersøkelser av klager fra borgerne bygger i all hovedsak på dokumentene som lå til grunn for den aktuelle forvaltningssaken. Det er helt avgjørende for virksomheten, herunder tilliten til ombudsmannens uttalelser, at forvaltningen gir ombudsmannen tilgang til samtlige dokumenter som har vært en del av beslutningsgrunnlaget i forvaltningssaken. Når forvaltningen benytter seg av et elektronisk saksbehandlingssystem, vil dette for det alt vesentligste innebære at dokumentene kun er lagret og arkivert elektronisk under for eksempel et saksnummer. Dokumentene som er sendt fra forvaltningen vil ofte ikke være lagret i undertegnet form, fordi det avsendte, undertegnede dokumentet ikke blir skannet og lagt på saken. Dokumentoversendelsen til ombudsmannen vil normalt inneholde utskrifter av dokumentene som er lagret elektronisk, og ikke som tidligere en fysisk saksmappe med en dokumentoversikt på saksomslaget. Dokumentene som det er tatt utskrift av vil heller ikke være nummerert kronologisk, og vil fra tid til annen være udatert, i og med at datoen ofte påføres dokumentet for hånd når det sendes. Siden dokumentene ikke er fysisk lagret på en saksmappe med en nummerert dokumentoversikt, gir dokumentoversendelsen i seg selv ingen mulighet til å kontrollere at ombudsmannen har fått tilgang til samtlige relevante dokumenter i den forvaltningssaken som skal undersøkes. Dette kan igjen bidra til å svekke tilliten til at ombudsmannens undersøkelser

bygger på en gjennomgang av det fullstendige dokumentgrunnlaget for den aktuelle forvaltningssaken.

Elektronisk saksbehandling kan også gi utfordringer knyttet til utøvingen av forvaltningsvirksomhet. Det er nok å nevne plikten til journalføring etter reglene i arkivlova og arkivforskriften, innsyn og åpenhet i forvaltningens saksdokumenter og de konsekvenser for saksbehandlingen som utstrakt bruk av e-post i kommunikasjonen mellom forvaltningen og borgerne kan gi. Ett spesielt eksempel i meldingsåret er en sak om forvaltningens bruk av elektronisk rekrutteringsverktøy i tilsettingsprosessen. Saken er gjengitt i meldingens kapittel V som sak nr. 10 og illustrerer godt mulige utilsiktede konsekvenser som bruken av elektronisk verktøy kan føre til for forvaltningens overholdelse av sentrale forvaltningsrettslige lover og regler.

Ombudsmannen vil i tiden fremover ha sin oppmerksomhet rettet mot disse utfordringene.

#### OMBUDSMANNENS BEHANDLING AV KLAGER PÅ POLITIETS VIRKSOMHET

På bakgrunn av en henvendelse fra det regjeringsoppnevnte "Utvalget som skal evaluere kontrollmekanismene for politiet", ble det i oktober 2008 avholdt et møte mellom sekretæren for utvalget og representanter fra ombudsmannen. Utvalget ønsket gjennom møtet å få et inntrykk av ombudsmannens behandling av klager på politiets virksomhet.

Ombudsmannen behandler hvert år flere klager fra personer som er misfornøyd med behandlingen av deres klager på politiet. Dette gjelder både saker som har vært behandlet av Spesialenheten for politisaker og deretter Riksadvokaten, og saker som har vært vurdert av vedkommende politidistrikt og Politidirektoratet. I enkelte tilfeller har saken vært vurdert både etter det strafferettslige og det administrative løp. I kontrollen av påtalemyndighetens virksomhet er ombudsmannen bevisst på forutsetningen om at påtalemyndigheten skal være et særlig selvstendig og uavhengig forvaltningsorgan når det gjelder avgjørelse av påtalespørsmål. Ombudsmannen er derfor tilbakeholden med å overprøve realiteten i de påtalemessige vedtak som treffes.

I forkant av møtet utarbeidet ombudsmannen en oversikt over klagen som har vært behandlet i perioden 1. januar 2005 til 21. oktober 2008 vedrørende anmeldelser til Spesialenheten for politisaker og klager som gjelder kritikkverdige forhold utført i politiet. Oversikten ble oversendt til utvalget og ble også kommentert i møtet. I overkant av 30 avsluttede og pågående klagesaker ble omtalt. Ingen av disse avsluttede sakene har vært tatt opp med Riksadvokaten eller Politidirektoratet, og sakene har følgelig heller ikke gitt grunnlag for kritiske merknader.

### 1.3 Referat av saker av alminnelig interesse

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.

Det er en fare for at arbeid med enkeltsakene kan gi et fortegnert inntrykk av forvaltningens saksbehandling generelt. Klagesakene har jo sitt utspring i situasjoner der borgerne føler seg galt og urettferdig behandlet. På bakgrunn av den kontakten ombudsmannen ellers har med forvaltningen gjennom besøk og inspeksjoner, er det mitt inntrykk at de saker ombudsmannen har tatt med i meldingen er representative ut fra de ovennevnte kriteriene. I meldingen trekkes det frem noen tema av mer overgripende karakter som arbeidet med årets klagesaker har gitt grunn til å kommentere.

#### *Begrunnelsesplikten og betydningen for kontrollen med forvaltningens vedtak*

Kravet til begrunnelse av forvaltningsavgjørelser er en sentral del av det alminnelige forsvarlighetsprinsippet i forvaltningen. Begrunnelsen skal blant annet tjene til å overbevise, slik at vedtaket blir god tatt som riktig og rettferdig. Begrunnelsesplikten er også motivert av hensynet til forvaltningen selv. Et krav om grunngiving oppfordrer til større grundighet og nøyaktighet ved sakens behandling og avgjørelse. Endelig har begrunnelsesplikten betydning for mulighetene til å etterprøve og overprøve forvaltningens avgjørelser. Begrunnelsesplikten er derfor av sentral betydning for ombudsmannens mulighet for å kunne utøve sin kontroll med forvaltningens vedtak.

Saker der forvaltningen har gitt en knapp og ufullstendig begrunnelse for sin avgjørelse, men hvor konklusjonen likevel fremstår som riktig, kan sette ombudsmannen i en vrien situasjon. Dersom klagen tas opp og saken forelegges forvaltningsorganet på grunn av den mangelfulle begrunnelsen, vil parten kunne få urealistiske forhåpninger med tanke på resultatet av ombudsmannens klagebehandling. Alternativet er at ombudsmannen selv søker å "utfylle" forvaltningens begrunnelse. Områder hvor ombudsmannen har sett at begrunnelsene ofte kan være meget korte er blant annet i tilfeller der de folkevalgte går mot administrasjonens innstilling, for eksempel i bygge/dispensasjonssaker, samt i tilsetningssaker. Dersom resultatet er kurant, og det er åpenbart at en foreleggelse ikke vil kunne føre til noe

annet resultat for parten, vil ombudsmannen nok vurdere å avslutte saken uten å forelegge den for forvaltningen, men med en påminnelse til forvaltningslovens krav til begrunnelse. I mange saker vil imidlertid en mangelfull begrunnelse kunne føre til at saken blir tatt opp.

I masseforvaltningssaker er det ofte uttrykkelig presisert at forvaltningslovens krav til begrunnelse ikke skal gjelde, eller er mer avdempet. Dette er for eksempel tilfellet i skattesaker. Bakgrunnen for unntaket er at et omfattende krav til begrunnelse vil kunne gå på bekostning av hensynet til effektivitet og fremdrift der forvaltningen behandler et stort antall like saker. I slike tilfeller må det aksepteres om forvaltningen bare gir en meget knapp begrunnelse. Likevel hender det at ombudsmannen også i disse sakene reiser spørsmål om det ikke bør gis en kort begrunnelse. I eiendomsskattesaker har ombudsmannen således gitt uttrykk for at det kan oppstilles et krav om "stutt grunngjeving" etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. Begrunnelsen kan være generell, og begrunnelsesplikten vil særlig gjøre seg gjeldende om det er konkrete anførsler i klagen som det er nærliggende å kommentere. Det kan være tilstrekkelig for forvaltningen å vise til at klagers anførsler har blitt særskilt vurdert.

I andre saker vil begrunnelsesplikten i forvaltningsloven § 25 gjelde ubetinget. Imidlertid er kravene til begrunnelsens innhold i utgangspunktet nokså små etter denne bestemmelsen. Annerledes blir dette i saker som berører EØS-avtalens fire friheter eller hvor vedtak treffes med hjemmel i gjennomførte EØS-regler. Da vil EF-domstolens langt mer omfattende krav til begrunnelse av administrative vedtak komme til anvendelse. Siden kravene til begrunnelse etter norsk intern rett i utgangspunktet ikke er særlig omfattende, kan det spørres om det ikke er i tråd med god forvaltningsskikk å gå utover de rammene som følger av forvaltningsloven § 25.

En utfyllende begrunnelse skal blant annet bidra til å inngi tillit til forvaltningens avgjørelser. Derfor bør som hovedregel partenes anførsler gjengis og kommenteres. Videre bør det vurderes å tone ned bruken av standardbegrunnelser i forvaltningen. Det skal ofte lite til for å individualisere, noe som vil kunne gjøre at parten lettere slår seg til ro med at hans sak er vurdert konkret. Endelig bør forvaltningen oftere vurdere å ta med i begrunnelsen noe om regelens bakgrunn og formål. Ved å plassere avgjørelsen i den konkrete saken i et større bilde og perspektiv, vil parten ofte kunne se de motstridende hensyn som ligger til grunn for regelen og hvorfor resultatet må bli slik som det har blitt.



### ***Behandlingen av innsynsbegjæringer***

Offentlighet og innsyn i forvaltningen er av avgjørende betydning for den demokratiske debatt, og er viktig for å kontrollere forvaltningens myndighetsutøvelse og virksomhet for øvrig. Derfor er det et område ombudsmannen har viet mye oppmerksomhet de siste årene.

Ombudsmannens inntrykk er at den viktigste utfordringen i arbeidet med å realisere offentlighetsprinsippet, er å utvikle gode holdninger hos den enkelte tjenestemann. Det er derfor viktig at forvaltningens ledelse har en positiv innstilling til offentlighet og krav om innsyn. Frykten hos den enkelte tjenestemann for å begå brudd på taushetsplikten er i denne forbindelse viktig. Den har spesiell betydning der det er tale om å beskytte personlige opplysninger og private forhold, men gjelder det beskyttelse av andre forhold, må tjenestemannen innrømme en stor grad av frihet til å gi ut opplysninger for at offentlighetsprinsippet skal kunne få en realitet.

Mange av unntakene fra hovedregelen om offentlighet er vidt formulert, og gir anvisning på relativt skjønsmessige vurderinger. Både dette og den såkalte meroffentlighetsvurderingen gir saksbehandleren stor innflytelse på hvor mye innsyn som gis.

Ombudsmannen har tidligere, blant annet i høringsuttalelse til den nye offentleglova, fremholdt at den holdningsendringen i forvaltningen som offentlighetsloven tok sikte på, ennå ikke har fått fullt gjennomslag. Mange av de klagesakene ombudsmannen behandler, bærer preg av at grunnholdningen i forvaltningen ikke alltid er i samsvar med formålet bak offentlighetsprinsippet.

Det er likevel viktig at forvaltningens tjenestemenn ikke mister av syne alle hensynene som taler for offentlighet. Behandlingen av innsynsbegjæringer er en del av arbeidet (akkurat som når telefonen ringer). Innsyn, både for parter og for offentligheten er viktig for den offentlige debatten. Et aktivt virkende folkestyre er avhengig av åpenhet, innsyn og gjennomsiktighet. Åpenhet og innsyn er også viktig for ansvarliggjøringen av dem som utøver myndighet.

Korrupsjon har vist seg å kunne være et alvorlig problem i offentlig sektor, også i Norge, og retten til innsyn er et sentralt virkemiddel for å kunne avdekke og avsløre slike forhold. Dessuten er forvaltningen helt avhengig av publikums tillit for å kunne gjøre det arbeidet den er satt til. Denne tilliten kommer ikke av seg selv, og åpenhet omkring det arbeidet som gjøres bidrar – både i den enkelte sak og generelt – til å styrke tilliten.

Det er på denne bakgrunn offentlighetslovens utgangspunkt om at forvaltningens saksdokumenter "er" offentlige må leses. Det forvaltningen arbeider med, angår fellesskapet og er derfor ikke offentlige-

ten uvedkommende. Offentligheten har derfor en naturlig rett til å gå forvaltningen etter i sømmene. All offentlig forvaltning skjer på vegne av borgerne – det er fellesskapets verdier som forvaltes. Så vel pressen som vanlige folk har derfor en klar interesse av, og et behov for, å vite hva som foregår. I en del av klagesakene er ombudsmannen nødt til å påpeke at også disse hensynene, hensynene for åpenhet, må tas med som momenter i vurderingen av om innsyn skal gis eller ikke.

### ***Særlig om taushetsplikten og offentlighetsprinsippet***

Hvilke opplysninger som er omfattet av taushetsplikten skaper en del vansker i praksis. De generelle regler for taushetsplikt følger av forvaltningsloven §§ 13 følgende, men det er også en rekke bestemmelser om taushetsplikt i forskjellige særlover (helsepersonellov, barnevernlov, sosialtjenestelov, konkurranselov mv.). Felles for reglene er at de ofte gir anvisning på svært skjønsmessige vurderinger, og at det ikke alltid er klart om et dokument er offentlig eller taushetsbelagt. I denne gråsonen kan det være lett å trå feil.

Det er ikke enkelt å si noe generelt om når en opplysning er taushetsbelagt, ettersom spørsmålet normalt vil bero på en utpreget konkret vurdering. Ombudsmannen sier ikke noe særlig om den nærmere vurderingen her, men innskrenker seg til å nevne at forvaltningen i grensetilfelle skal legge vekt på om det foreligger beskyttelsesverdige interesser som det er et aktuelt og påtrengende behov for å hindre kommer ut.

Meldingen knytter noen kommentarer til saksbehandlingen av saker om innsyn som har en side mot taushetsplikten. Brudd på taushetsplikten er straffbart. Både av denne grunn, og med tanke på de viktige hensyn taushetsplikten er ment å beskytte, må det stilles strenge krav til saksbehandlingen i saker som reiser taushetspliktsspørsmål. Beslutninger om innsyn er normalt ikke enkeltvedtak, og forvaltningslovens saksbehandlingsregler i kapittel IV til VI får ikke direkte anvendelse. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven suppleres imidlertid av grunnleggende prinsipper om forsvarlig saksbehandling, og disse kravene skjerpes når private rettssubjekter vil bli sterkt berørt av en forvaltningsavgjørelse.

Ombudsmannen har uttalt at hensynet til god forvaltningsskikk tilsier at hovedpunktene i den vurdering som gjøres i slike saker, nedtegnes skriftlig. Dette gjelder selv om det alminnelige kravet om begrunnelse ikke gjelder ved avgjørelser av innsyns krav. Erfaring tilsier at skriftlighet er egnet til å bevisstgjøre beslutningstakere, og dermed bidra til å sikre at forvaltningen treffer korrekte avgjørelser med saklig begrunnelse. Skriftlighet vil også lette en

eventuell etterfølgende kontroll av den avgjørelse som er truffet.

Det må også stilles krav til sakens opplysning. Forvaltningen bør forsikre seg om at den har oversikt over hvilke konsekvenser innsyn vil ha, og over de interesser som tilsier hemmelighold, før avgjørelse tas i innsynsspørsmålet. Enkelte ganger vil dette innebære at det må innhentes en uttalelse fra den som har krav på beskyttelse. Andre ganger kan det være behov for særskilt fagkompetanse – for eksempel i tilknytning til vurderingen av om hemmelighold er av "konkurransemessig betydning", jf. forvaltningsloven § 13.

I tillegg til det ovennevnte tar ombudsmannen opp et særlig spørsmål knyttet til taushetsplikten. I det siste året har ombudsmannens kontor fått flere henvendelser på telefon fra personer som har kritisert den fysiske utformingen av enkelte av forvaltningens kundekontorer. Innringerne har beskrevet åpne kontorlandskap der forvaltningen vanskelig kan ivareta taushetsplikten på en tilfredsstillende måte fordi andre som befinner seg på kontoret kan overhøre samtaler mellom bruker og saksbehandler. Dersom det er nærliggende å tro at brukerne kan ha behov for å gi taushetsbelagt informasjon, er en slik fysisk utforming av kundekontoret problematisk.

Forvaltningen har plikt til å "hindre at andre får adgang eller kjennskap til" taushetsbelagt informasjon. Dette må bl.a. innebære en forpliktelse for forvaltningsorganene til å innrette seg på en slik måte at det er mulig å benytte offentlige tjenester uten å risikere at uvedkommende får tilgang til taushetsbelagt informasjon. Det enkelte forvaltningsorgan må ha dette in mente når den fysiske utformingen av kundesentre mv. bestemmes.

Dersom eksisterende lokaler ikke er utformet slik at det er mulig å ha private samtaler i kundesenteret, bør det i det minste være mulighet for, dersom brukeren ønsker det, å ta samtaler et annet sted – for eksempel i et eget møterom eller liknende.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Rune J. Skjælaaen, viser til årsmeldingen for 2008 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Dokument nr. 4 (2008–2009). Komiteen vil bemerke at antallet klager som er innkommet ombudsmannen viser en økning i forhold til 2006 og

2007. Antall innkomne saker i 2008 er 2 469, og dette er et høyere antall enn tidligere. Antall realitetsbehandlede saker har vært relativt stabilt gjennom mange år, men både i 2007 og 2008 gikk antallet noe opp og det var 1 237 saker i 2008. Av disse ble 209 saker avsluttet med kritikk eller henstilling om ny behandling, mens 110 saker ble avsluttet uten at det ble funnet grunn til kritikk eller anmodning om ny behandling.

Komiteen viser til at antall saker med kritisk utfall er stabilt og lavt. Dette tyder på at forvaltningen generelt gjør en god jobb og behandler henvendelser fra innbyggerne i tråd med gjeldende retningslinjer.

Komiteen har merket seg at 311 av sakene i 2008 gjaldt Arbeids- og velferdsetaten (NAV), og at det ble funnet grunn til å realitetsbehandle 161 av disse. Andre forvaltningsområder som peker seg ut med et relativt høyt antall saker er skatteetaten, kriminalomsorgen, politi- og påtalemyndighet, fylkesmenn, fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Av de realitetsbehandlede saker gjaldt 450 fylkesmenn og fylkeskommunal og kommunal forvaltning.

Komiteen har merket seg at ombudsmannen i 2008 tok opp 23 saker etter eget initiativ. Dette er en sterk reduksjon siden 2007, da ombudsmannen tok opp 41 saker på eget initiativ. Komiteen har tillit til at ombudsmannen bevisst ivaretar sin rolle som overvåker over norsk forvaltning og følger opp saker der det gis grunnlag for å anta at god forvaltningspraksis ikke er blitt fulgt, uten at en konkret klage er kommet ombudsmannen i hende.

Komiteen vil vise til at spørsmålet om saksbehandlingstid har vært et tilbakevendende tema i de merknader komiteen har hatt til ombudsmannens årsmelding.

Komiteen vil vise til ombudsmannens brev av 1. april 2009 med vedlegg, hvor det ble gitt en utfyllende oversikt over kategoriene "forelagte saker", "ikke-forelagte saker" og "avviste saker". Av disse oversiktene fremgår det at de fleste saker innenfor hver kategori blir avsluttet innen en periode på ti uker, noe som må kunne sies å være akseptabelt. Komiteen har forståelse for at behandlingen av noen spesielle saker kan ta relativt lang tid, ikke minst fordi ombudsmannen er avhengig av responstiden hos eksterne aktører, som forvaltningsorganer.

Komiteen vil også påpeke at interne forhold som bemanning, samt stabens kvalifikasjoner og erfaring, vil kunne ha innflytelse på saksbehandlingstiden. Det er en særlig utfordring å holde saksbehandlingstiden noenlunde stabil ved økt saksmengde og konstant bemanning.

Komiteen vil vise til ombudsmannens spesielle stilling overfor Stortinget, og vil legge vekt på at det skjer en løpende kontakt mellom ombudsmannen

og Stortinget, og at det rapporteres særlig om det skulle være spesielle forhold som Stortinget bør se nærmere på.

Komiteen finner det ikke holdbart om dokumenter som er av betydning for en konkret sak som ombudsmannen har til behandling, ikke blir forelagt ombudsmannen etter anmodning. Som det fremgår av lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen, har ombudsmannen ifølge § 9 annet ledd taushetsplikt. Det samme påhviler personalet ved ombudsmannens kontor. Komiteen mener at det er av stor betydning at ombudsmannen ikke møter sperrer i sin kontroll av forvaltningen, og vil be om å bli særskilt informert hvis det skulle oppstå situasjoner av denne art.

Komiteen har vurdert de saker som er særlig omtalt i ombudsmannens årsmelding for 2008, men

finner ikke grunn til å knytte særlige kommentarer til noen enkeltsaker.

Komiteen verdsetter ombudsmannens årlige melding i den utfyllende form som den foreligger, og anser meldingen som et viktig redskap for å følge Sivilombudsmannens virksomhet.

### 3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 4 (2008–2009) – melding for året 2008 fra Sivilombudsmannen – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 26. mai 2009

**Lodve Solholm**

leder og ordfører

**Vedlegg****Brev fra Sivilombudsmannen til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 1. april 2009.****Saksbehandlingstiden ved ombudsmannens kontor**

Det vises til presentasjonen av årsmeldingen for komiteen 31. mars 2009, og især komiteens ønske om en mer detaljert oversikt over saksbehandlingstiden ved mitt kontor der også spredningen i saksbehandlingstid innenfor hver sakstype fremgår (istedenfor bare et gjennomsnittstall). Under behandlingen av fjorårets melding hadde komiteen følgende merknader i innstillingen til Stortinget (Innst. S. nr. 250 for 2007-2008):

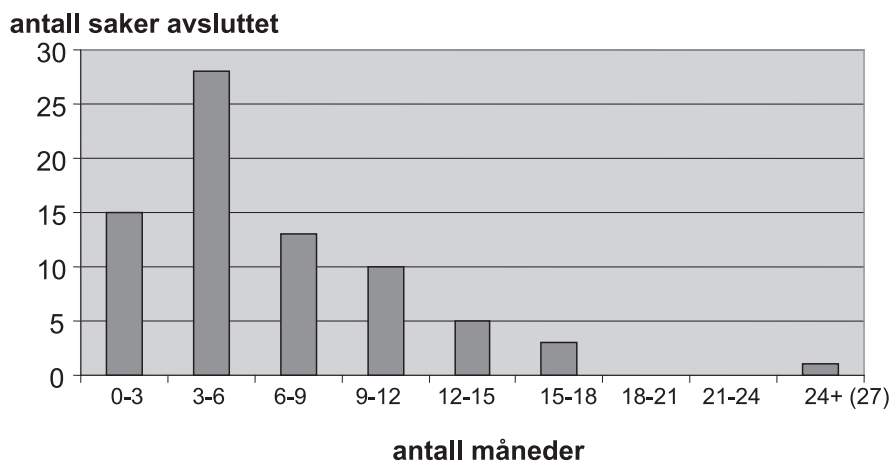
"Komiteen viser til at ombudsmannen har sett mål for sakshandsamingstida i høve til sakene sin kompleksitet. Men det går ikkje fram av årsmeldinga om desse måla er nådd. Komiteen ber derfor om at ein i årsmeldinga for 2008 gjer greie for dei faktiske tilhøva om sakshandsamingstida og om dei oppsette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

I tråd med dette innhentet jeg høsten 2008 et representativt utvalg på til sammen 80-100 avsluttede saker det året innenfor tre ulike sakstyper, inn-

delt etter sin kompleksitet. Medarbeidere ved mitt kontor beregnet deretter gjennomsnittlig saksbehandlingstid innenfor de ulike sakskategoriene:

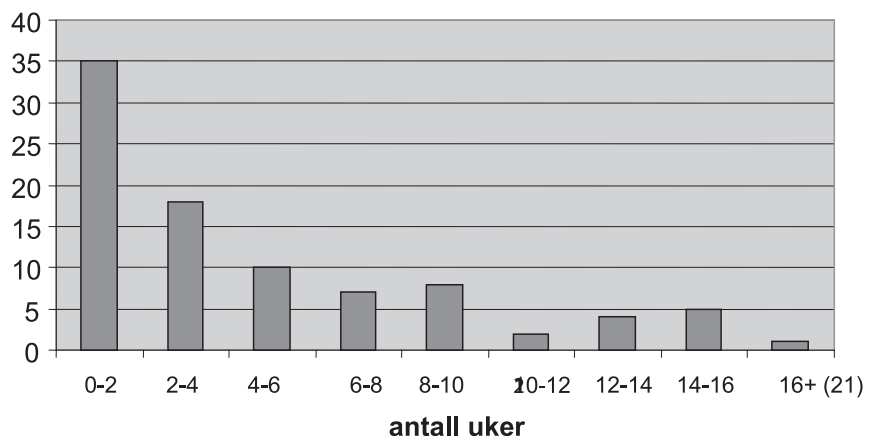
- |  |             |
|--|-------------|
| – Saker som er avvist på formelt grunnlag                    | 11 dager    |
| – Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen  | 5 uker      |
| – Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen | 6-7 måneder |

Som det ble påpekt av komiteen i møte 31. mars 2009, kan et gjennomsnittstall som dette gi et mindre dekkende bilde ved at få saker kan trekke gjennomsnittet opp eller ned. Vedlagt følger derfor et komplett bilde også av spredningen innenfor hver gruppe, markert i stolpediagrammer. Som det fremgår, blir de aller fleste avviste saker avgjort innen 10 dager. Når det gjelder saker som tas opp med forvaltningen, blir de fleste av disse avsluttet innen 6 måneder.

**Undervedlegg****Saksbehandlingstid - forelagte saker**

### Saksbehandlingstid - ikke forelagte saker

antall saker avsluttet



### Saksbehandlingstid - avviste saker

antall saker

