



Innst. 264 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 4 (2009–2010)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 2009 fra Sivilombudsmannen

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Om virksomheten i 2009

1.1.1 Hva gjør ombudsmannen?

Stortingets ombudsmann for forvaltningen har avgitt melding til Stortinget om virksomheten for 2009.

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

Undersøkelsene blir først og fremst satt i verk etter klager fra enkeltpersoner, organisasjoner eller andre juridiske personer. Ombudsmannen kan også sette i verk undersøkelser av eget tiltak, 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 å rette seg etter det ombudsmannen har uttalt.

Det er ikke bare avgjørelser i forvaltningen som ombudsmannen kan undersøke og overprøve, men også myndighetenes handlemåte, unnlatelser de har gjort seg skyldige i, og andre forhold knyttet til forvaltningens virksomhet. Når forvaltningen ikke sva-

rer 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 33 jurister og et administrativt støtteapparat på 11 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 forutsetninger for å prioritere og effektivisere saksbehandlingen. Ombudsmannen går personlig gjennom 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.

1.1.2 Klager i 2009, fremgangsmåten ved behandlingen av klager og utfallet av klagebehandlingen

I 2009 kom det inn 2 695 klager. Det er en økning på 226 klager i forhold til i 2008, og på 569 klager i forhold til i 2007.

I 2009 ble 47 prosent av henvendelsene til ombudsmannen avvist og 53 prosent realitetsbehandlet.

Av de innkomne klagenes ble 1 319 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.

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 av en slik karakter at det kan være grunn til å påtale den. Mindre feil, og feil som fremstår som 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.

Av de sakene som ble tatt opp til nærmere undersøkelser i 2009, ble 1 057 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 710 av disse sakene viste det seg, etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene, at klagen opplagt ikke kunne føre frem. I de andre 347 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 212 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 viser 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. rettshjelploven 13. juni 1980 nr. 35 § 16 første ledd nr. 3. I 2009 har ingen saker gitt grunnlag for å tilrå søksmål.

Kapittel II i meldingen inneholder statistiske opplysninger om saksfordeling og saksbehandling.

Meldingens kapittel V inneholder referater av ombudsmannens viktigste uttalelser i meldingsåret 2009.

1.1.3 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 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 6 uker
- Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen 7-8 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 vil i 2010 trolig få et elektronisk verktøy som kan gi en mer nøyaktig oversikt over saksbehandlingstiden.

1.1.4 Saker som er tatt opp av eget tiltak

I tillegg til å behandle klager fra borgerne, kan ombudsmannen ta opp saker av eget tiltak. Alle saker som tas opp uten bakgrunn i en klage, regnes som en slik sak. 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 forvaltningen som det kan være grunn til å ta opp særskilt. Dersom det kommer inn flere klager som gjelder samme type forhold, kan det også være mer praktisk å ta saken opp 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. Besøk og inspeksjoner er blant sakene som tas opp av eget tiltak.

I meldingsåret 2009 er det åpnet 25 saker av eget tiltak. To av sakene førte etter nærmere vurdering ikke til noe initiativ fra ombudsmannen, og det reelle tallet er derfor 23 saker, som i 2008. Det ble i år avsluttet 21 slike saker. Følgende eget tiltak-saker som ble avsluttet i år er referert i årsmeldingens kapittel V:

- Sak nr. 31: Manglende utlysning av rådmannsstilling
- Sak nr. 59: Oppfølging av besøk i Tromsø fengsel
- Sak nr. 63: Ombudsmannens undersøkelse av personvernmessige forhold etter besøk til Lier statlige ventemottak
- Sak nr. 69: Oppdatering på internett av skattelister publisert av pressen
- Sak nr. 74: Utskriving av eiendomsskatt i Vågsøy kommune.

1.1.5 Særskilt melding til Stortinget

En særskilt melding kan gis når ombudsmannen får kjennskap til «forsømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde», jf. ombudsmannsloven § 12 andre ledd. Ombudsmannen har i 2009 gitt én slik melding til Stortinget.

Meldingen gjaldt ombudsmannens rett til å få saksdokumenter oversendt til seg i forbindelse med behandlingen av en klage.

Bakgrunnen for den særskilte meldingen var at ombudsmannen i forbindelse med behandlingen av

en konkret klagesak ble nektet innsyn i et saksdokument hos Olje- og energidepartementet. Ettersom ombudsmannen ble nektet innsyn i dokumentet, kunne han heller ikke behandle klagesaken som gjaldt avslag på innsyn i det omstridte dokumentet. På bakgrunn av departementets avgjørelse ble derfor ombudsmannen hindret i å utføre sitt verv.

Den underliggende saken gjaldt en klage fra en journalist. Journalisten hadde fremmet krav om innsyn i et notat fra regjeringsadvokaten til Olje- og energidepartementet. Departementet avsto innsynskravet og viste til offentleglova § 15 annet ledd, som åpner for å unnta et dokument fra offentligheten dersom dokumentet er innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen. Det ble videre avslått å gi innsyn etter en meroffentlighetsvurdering.

Ombudsmannen ba, i tråd med vanlig rutine, om utlån av saksdokumentene fra Olje- og energidepartementet, jf. ombudsmannsloven § 7. Olje- og energidepartementet avsto kravet om dokumentutlån og viste til ombudsmannsloven § 7 annet ledd, jf. tvisteloven § 22-5 som hjemmel for ikke å oversende dokumentet.

Ombudsmannen påpekte i den særskilte meldingen at utlån av saksdokumenter til ombudsmannen innebærer at dokumentene blir brukt i ombudsmannens undersøkelse av saken og at dokumentene normalt vil bli returnert til forvaltningen etter avslutningen av saken. Dokumentene er ikke en del av ombudsmannens saksdokumenter som er gjenstand for innsyn etter ombudsmannsloven og ombudsmannen ville ikke under noen omstendighet utlevere dokumentet til klageren. Videre viste ombudsmannen til at hensynet bak ombudsmannsloven § 7 var å sikre at ombudsmannen hadde adgang til de dokumentene som er relevante for å kunne behandle en sak. For å kunne kontrollere rettsanvendelsen etter offentleglova i en konkret sak, er det nødvendig å ha tilgang til dokumentet. Ombudsmannen uttalte at det var beklagelig at Olje- og energidepartementet nektet å oversende dokumentet, da dette hindret ombudsmannen i å utføre sitt verv.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga 15. desember 2009 sin innstilling til Stortinget, jf. Innst. 121 S (2009-2010). I innstillingen ga en enstemmig komité uttrykk for at den ikke anså tvisteloven § 22-5 som et hinder for ombudsmannens innsyn i dokumenter utarbeidet for forvaltningens utredning eller forberedelse av saker. Komiteen understreket at det er avgjørende at ombudsmannen får tilgang til de dokumenter ombudsmannen finner nødvendig for å ivareta sin funksjon. I den konkrete saken anså komiteen at det ikke var fremført tilstrekkelig tungtveiende begrunnelser for å gjøre unntak fra denne hovedregelen.

Dokumentet ble oversendt til ombudsmannen 18. desember 2009. Stortinget behandlet innstillingen i møte 14. januar 2010.

1.1.6 Høringsuttalelser

Ombudsmannen har i 2009 fått inn 109 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 tidligere har vært behandlet der, har ombudsmannen av prinsipielle grunner derfor vært tilbakeholden og forsiktig med å gi høringsuttalelser til lovforslag. Som i 2008, ga ombudsmannen i 2009 bare to høringsuttalelser.

Den ene høringsuttalelsen gjaldt forslag til endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven og den andre gjaldt rapporten «Etterkontroll av reglene om strafferettslig utilregnelighet, strafferettslige særreaksjoner og forvaring».

1.1.7 Arbeid med internasjonale spørsmål og menneskerettigheter

Sivilombudsmannen har i 2009 fortsatt arbeidet med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål. Ved kontoret har det i 2009 vært en egen ressursgruppe som skal holde seg spesielt orientert om internasjonale spørsmål, og som har representert 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 menneskerettsdomstolen (EMD). Dette vil særlig være aktuelt der EMDs avgjørelser innebærer at norsk regelverk eller forvaltningspraksis må legges om for å hindre at tilsvarende krenkelser av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) skal finne sted i fremtiden.

I 2009 har det vært avsagt tre dommer og to avvisningsavgjørelser i saker mot Norge i EMD. I saken A mot Norge ble det konstatert krenkelse av artikkel 8 om retten til respekt for privatliv. Saken har ikke foranlediget oppfølging fra ombudsmannens side.

OMBUDSMANNENS MENNESKERETTIGHETSSEMINAR

I november arrangerte Sivilombudsmannen menneskerettighetsseminar for tredje gang. Med tittelen

«Overgrep fra privatpersoner – myndighetenes ansvar?», rettet seminaret søkelyset mot statens menneskerettslige ansvar for vern mot fysiske og psykiske overgrep fra andre privatpersoner, blant annet på skolen og på asylmottak.

Seminaret hadde rundt 100 deltakere fra offentlig forvaltning, akademia og interesseorganisasjoner.

NATIONAL PREVENTIVE MECHANISMS (NPM)

FNs generalforsamling vedtok i 2002 en tilleggsprotokoll (OPCAT) til FNs torturkonvensjon fra 1984 (The United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment). Protokollen trådte i kraft 22. juni 2006, etter at den var ratifisert av 20 land.

Norge undertegnet protokollen 24. september 2003, men har fortsatt ikke ratifisert den. En ratifikasjon har vært varslet flere ganger av norske myndigheter, senest i forbindelse med den periodiske gjennomgangen av menneskerettighetssituasjonen i Norge i regi av Menneskerettighetsrådet (The Human Rights Council) i november 2009.

Hensikten med OPCAT er å effektivisere FNs torturkonvensjon gjennom å etablere et system med regelmessige besøk til alle steder der personer er frihetsberøvet. Det følger av OPCAT at det skal etableres særskilte kontrollmekanismer både på internasjonalt og nasjonalt nivå. På internasjonalt nivå innebærer OPCAT etableringen av en ny FN-komité (The UN Subcommittee on Prevention of Torture – SPT). Komiteen, som startet sitt arbeid i februar 2007, skal blant annet gjennomføre besøk til landene som har ratifisert protokollen. I landene som har ratifisert OPCAT skal det i tillegg etableres en nasjonal kontrollmekanisme (National Preventive Mechanism – NPM).

OPCAT åpner for at NPM-funksjonen i det enkelte land kan organiseres på flere forskjellige måter. En mulighet er å legge funksjonen som NPM til et eksisterende organ, for eksempel en ombudsmannsordning. Denne løsningen har blant annet vært svært aktuell i de nordiske landene. Folketingets ombudsmand i Danmark ble opprinnelig oppnevnt som NPM og i Sverige ble Riksdagens ombudsmän (JO) oppnevnt som NPM sammen med Justitiekanslern (JK).

Ombudsmannen er kjent med at det i Norge foregår avklaringer på departementalt nivå blant annet med hensyn til hvordan NPM-funksjonen skal utformes når OPCAT blir ratifisert. Spørsmålet synes ellers å ha fått forholdsvis liten oppmerksomhet. Ombudsmannen har ikke mottatt noen offisielle henvendelser med hensyn til organiseringen av NPM-funksjonen, og det er uklart om det kan bli aktuelt å skulle legge denne funksjonen til ombudsmannen. Det gjennomføres allerede flere årlige besøk av

ombudsmannen til steder der personer er frihetsberøvet. Dersom ombudsmannen tillegges NPM-funksjonen, vil imidlertid institusjonen måtte styrkes vesentlig for å kunne oppfylle de krav OPCAT stiller.

ARBEIDET MED Å STYRKE MENNESKERETTIGHETENE I KINA

Ombudsmannen har i 2009 fortsatt samarbeidet med Utenriksdepartementet om styrking av menneskerettighetene i Kina, og har 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. Ved siden å være kontaktperson mellom kinesiske og norske myndigheter, har vedkommende jurist som spesialoppgave å arbeide for fangers rettigheter.

I tilknytning til dette har ombudsmannens kontor mottatt besøk av flere delegasjoner fra kinesiske myndigheter og kinesiske jurister. En delegasjon fra The Supreme People's Procuratorate (SPP) besøkte kontoret i august. Temaet for besøket var påtalemyndighetens rolle i strafferettspleien, og forholdet mellom ombudsmannen og riksadvokaten. Kontoret mottok også fire andre delegasjoner bestående av kinesiske jurister og forskere i januar, mai, september og oktober. Temaene for besøkene var bl.a. ombudsmannens rolle for styrking av borgeres rettigheter; ombudsmannen som nyttig verktøy for å styrke menneskerettigheter og «The Ombudsman – a Possibility to Improve Oversight Mechanism on Administrative Power in China?». Det er tydelig at interessen for den norske ombudsmannens oppgaver, funksjoner og virke er stor i Kina. Etter besøkene mottok ombudsmannen en forespørsel om samarbeid, for å kartlegge muligheten for å etablere en ombudsmannsordning i Kina lik den norske.

I tilknytning til feiringen av den svenske ombudsmannsinstitusjonens 200-årsjubileum, deltok ombudsmannen og noen av hans medarbeidere i juni i «The IXth International Ombudsman Institute (IOI) World Conference» i Stockholm. Kofi Annan, tidligere generalsekretær i FN, og Navanethem Pillay, FNs høykommissær for menneskerettigheter, holdt taler om henholdsvis «The State and the Individual» samt «Current Challenges to the Protection and Promotion of Human Rights». Sir Brian Elwood, tidligere President i IOI og tidligere ombudsman for New Zealand, påpekte i sin tale viktigheten av å få Kina med i IOI, forutsatt at landet oppfylte vilkårene for medlemskap. Pr. i dag er ca. 120 nasjoner og regioner medlem i IOI.

I desember arrangerte ombudsmannen, i samarbeid med the Supreme People's Procuratorate (SPP), et seminar om beskyttelsen av unge kriminelles ret-

tigheter, herunder menneskerettigheter, i strafferettspleien i Kina. Bakgrunnen for seminaret var Kinas pågående revisjon av landets straffelov og straffeprosesslov. På grunn av økende kriminalitet blant unge i Kina har landet funnet det nødvendig å revidere straffereaksjoner og finne alternative sanksjoner. Den norske lovgivning og praksis om påtaleunntatelse, megling i konfliktråd, overføring til barnevern samt alternative straffereaksjoner, herunder samfunnsstraff, ble grundig utdypet under seminaret. Under henvisning til FNs barnekonvensjon som både Norge og Kina har ratifisert, ble bruk av fengsling som «siste utvei» og «for kortest mulig tidsrom» overfor unge kriminelle nærmere drøftet i forhold til praksisen i begge land. Hvordan man best kan forebygge/reducere ungdomskriminalitet og tilbakefall, samt internasjonale standarder om behandling av unge kriminelle i fengsel, ble også viet stor oppmerksomhet. Etter anmodning fra SPP ble relevante norske lover oversatt til kinesisk og oversendt før seminaret.

Videre deltok ombudsmannens kontor også i år i den norsk-kinesiske menneskerettighetsdialogen i regi av Utenriksdepartementet. «Tilbake til samfunnet – overgangen fra fengsel til frihet» var temaet i årets arbeidsgruppe for fangers rettigheter, som ombudsmannens medarbeider deltok i. Under dialogen ble det understreket viktigheten av at innsatte kan leve et mest mulig «normalt» liv i fengsel som gjenspeiler livet og rettighetene man har utenfor fengsel. Dette er viktig for å forberede den domfelte på et kriminalitetsfritt liv etter løslatelse. Det ble også fremhevet at en domfelt ved innsettelse i fengsel ikke mister sine menneskerettigheter, annet enn de nødvendige konsekvenser av selve frihetsberøvelsen. Ytringsfrihet for innsatte ble spesifikt nevnt som et eksempel på rettighet i behold. En innsatt som hadde deltatt i en stortingsvalgdebatt om kriminalpolitikk sendt på NRK i september deltok i arbeidsgruppens møte og svarte på mange spørsmål fra kinesiske deltakere. Den innsattes deltakelse gjorde dypt inntrykk på kinesiske deltakere.

1.1.8 Møter, besøk og foredrag

I løpet av meldingsåret 2009 har ombudsmannen og hans medarbeidere hatt møter med mange ulike organisasjoner og offentlige etater. Ombudsmannen viser til at slike møter er viktige, da 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 virksomheten. I 2009 har ombudsmanne besøkt Oslo kretsfengsel, Ringerike fengsel, Kongsvinger fengsel, Vik fengsel og politiarrestene på Hamar og Lillestrøm.

Delegasjoner fra mange land har vært på besøk. Det er stor internasjonal interesse for å få informasjon om den norske ombudsmannsordningens oppgaver, funksjoner og virkeområde. Kontakten med utenlandske institusjoner gir også informasjon som er verdifull for ombudsmannens virksomhet.

I løpet av året har ombudsmannen og hans medarbeidere også hatt en rekke møter med borgere som har klagesaker til behandling og andre som ønsker å legge frem sin sak og få veiledning og informasjon om hvorvidt saken kan behandles av ombudsmannen. Ombudsmannen ser positivt på forespørsler om personlig møte, og forsøker å imøtekomme slike så langt det lar seg gjøre. I 2009 ble det avholdt 19 slike møter der ombudsmannen var til stede personlig.

1.1.9 ICIC 2009 – The 6. International Conference of Information Commissioners

Sivilombudsmannen arrangerte i september 2009 «The 6. International Conference of Information Commissioners» (ICIC). Konferansen er viktig for å styrke det internasjonale samarbeidet om håndhevingen av lovgivning om innsyn og åpenhet i offentlig forvaltning. ICIC har vært arrangert fem ganger tidligere og har utviklet seg til å bli en begivenhet for institusjonene og organisasjonene som arbeider med spørsmål om innsyn og åpenhet.

Konferansen hadde rundt 80 deltakere fra hele verden, blant disse var nasjonale ombudsmenn, såkalte «Information Commissioners» og representanter fra lignende institusjoner som arbeider med innsyn og åpenhet, samt internasjonale NGOer (ikke-statlige organisasjoner).

Årets konferanse konsentrerte seg om tre hovedtemaer, fordelt på tre dager. Dag én dreide seg om den teknologiske utviklingen og dens betydning for åpenhet og innsyn. Den andre dagen ble det lagt frem og diskutert ulike virkemidler som kan bidra til større åpenhet i forvaltningen. På den siste dagen stilte man blant annet spørsmål om mer åpenhet og økt innsyn kan bidra til å forhindre at finansielle kriser lik den verden opplevde i 2009 oppstår i fremtiden.

1.1.10 Elektronisk kommunikasjon med borgerne

Ombudsmannen mottar stadig flere henvendelser på e-post. Det antas at det stigende antallet e-posthenvendelser blant annet har sammenheng med nye hjemmesider, som åpnet 1. oktober 2008, og at økningen skjer i takt med samfunnsutviklingen ellers. Terskelen for å skrive e-post antas å være lavere enn for å sende inn brev per post. For mange vil e-post også være enklere enn telefon, og mange spørsmål som før ble stilt over telefon, blir nå tatt opp i en e-post. Per i dag tas det imot klager på e-post,

men klagerne blir henvist til å sende inn en skriftlig og undertegnet klage per post.

Klagerne bruker nå i større grad enn før e-post under oppfølgingen av pågående klagesaker. Slike henvendelser behandles som annen innkommende post. Det benyttes imidlertid i liten grad e-post i tilbakemeldingen til klagerne om fremgangen i saken, og e-posthenvendelser blir som regel besvart pr. post. Tilbakeholdenheten med å benytte e-post i korrespondanse med klagerne, er begrunnet i hensynet til sikker behandling av taushetsbelagte opplysninger, og sikkerhet knyttet til at den som henvender seg til ombudsmannen er rette vedkommende. Det er en antatt større risiko for at opplysninger kan komme på avveie ved elektronisk oversendelse av dokumenter enn ved postforsendelse.

Klagerens adgang til å følge opp saken per e-post kan sies å styrke kommunikasjonen, og fører til at ombudsmannens undersøkelser kan bli bedre. Ordningen innebærer imidlertid at det også kan være usikkert når klageren er ferdig med å kommentere forhold, og det kan være uklart når kommentarene, og om alle kommentarer, skal forelegges forvaltningen til uttalelse.

Siktemålet må være å godta denne utviklingen, uten at dette går ut over sikkerheten ved saksbehandlingen. Domstoladministrasjonen har opplyst at domstolene pr. i dag har retningslinjer om ikke å sende sensitiv informasjon per e-post. Praksisen for å ta i mot informasjon per e-post, er visstnok noe ulik i de forskjellige domstolene. Skannede dokumenter som ligger vedlagt e-poster, godtas til en viss grad på lik linje med bruk av telefaks. Domstoladministrasjonen er i gang med en prosess for å etablere en portalbasert fellesløsning for alle landets domstoler, der forhånds- autoriserte aktører kan levere og behandle prosessdokumenter, og som vil erstatte e-post som informasjons- og kommunikasjonskanal mellom domstolene og berørte parter.

Forvaltningen må forholde seg til forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften). Klager over enkeltvedtak kan fremsettes elektronisk dersom det forvaltingsorganet som skal motta klagen har lagt til rette for det, noe som innebærer at dette blir et policyspørsmål. Det antas imidlertid at forvaltningen er tilbakeholden med å ta i mot klager via e-post, med mindre klagen vedlegges e-posten som skannet dokument. Direktoratet for forvaltning og IKT er for tiden i en prosess for å etablere en felles infrastruktur for elektronisk identifikasjon i offentlig sektor (MinID og eID). Ombudsmannen vil følge med på utviklingen både i domstolene og i forvaltningen, og se på muligheten for at ombudsmannen kan benytte seg av slik infrastruktur når denne blir tilgjengelig.

1.1.11 Ombudsmannen og media

OMBUDSMANNSSAKENE I MEDIA

Ombudsmannens behandling av saker vekker jevnlig interesse både i riks- og lokalmedia, først og fremst i avisene. Det store flertallet av saker som får medieomtale er knyttet til lokale forhold. Lokalmedia har derfor stor betydning som kilde til kunnskap om ombudsmannens virksomhet. Det er også som regel i lokalmedia at ombudsmannens behandling av saker omtales.

ALLE TYPER SAKER OMTALES

Ombudsmannens arbeidsområde er hele den offentlige forvaltning, og bredden i klagesakene er stor. Medias dekning av ombudsmannssaker er som nyhetsbildet generelt, og i stor grad preget av de sakstypene som «fanger» flest mulig lesere. I riksmedia er det særlig to områder som utpeker seg: innsynssaker og forhold omkring straff. Innsynssakene som har skapt overskrifter i riksmedia i år, har dreid seg om innsyn på et høyt nivå i forvaltningen (departementsnivå). En åpenbar grunn til at dokumenter som unntas offentlighet skaper overskrifter, er at forvaltningen opptrer på vegne av fellesskapet og at folk vil vite hvordan felles ressurser forvaltes. «Hemmelighold» i forvaltningen, enten det er på sentralt eller lokalt nivå, synes å være en sakstype som vekker interesse hos lesere.

Hvem avslagene på innsyn som regel retter seg mot, antas også å ha betydning for mediedekningen av slike saker; det er som regel journalister som har bedt om innsyn og som opplever å få avslagene.

Lokalmedias dekning av saker ombudsmannen har vært inne i, knytter seg særlig til kommunale forhold. Selv om mediedekningen varierer fra år til år, kan plan- og byggesaker, saker om tilsetting, skole og helse, og saker om møteoffentlighet, kanskje trekkes frem som sakstyper som i særlig grad fanger lokalpressens oppmerksomhet.

Ombudsmannen understreker viktigheten av en oppvakt og oppsøkende lokalpresse, som benytter seg av retten til innsyn og «kikker forvaltningen i kortene», og viktigheten av det arbeidet som legges ned i nyhetsredaksjonene rundt i landet.

HAR OMTALEN BETYDNING FOR KLAGETALLET?

Klagetallet har også i år økt i 2009 sammenlignet med 2008. Ombudsmannen har ikke verktøy som kan spore tendenser til økning i klagetallet i etterkant av store medieoppslag, sammenlignet med normaltalene. Det er ombudsmannens inntrykk at publisitet om saker ombudsmannen behandler fører til kortere oppsving i klagetallet. Særlig gjelder dette der det i tilknytning til nyhetsoppslag gis generell informasjon om ombudsmannsordningen, herunder arbeids-

områdene, om hvordan ordningen fungerer og at behandlingen er gratis. Det antas videre at oppmerksomhet i media om ombudsmannsordningen bidrar til det stadig jevnt økende klagetallet.

HVORDAN FORHOLDER OMBUDSMANNEN SEG TIL MEDIA?

Gjennom media får ombudsmannen informasjon om mulige saker som bør tas opp av eget tiltak, og det abonneres på nyhetstjenester som daglig leverer lister over nyheter inndelt etter fagområdene på kontoret. Å få tips gjennom riks- og lokalmedia er viktig for ombudsmannens kontroll med forvaltningen. Det er også nyttig, som en virkelighetskildring, å lese om hvordan ombudsmannens behandling av saker og ombudsmannsinstitusjonen oppfattes i befolkningen, noe han igjen kan lære av. Dette kan også bidra til å utvikle institusjonen.

Ombudsmannen viser til at synlighet i media skal være faglig begrunnet. Ombudsmannen skal være politisk og faglig uavhengig både av forvaltningen, klageren og Stortinget. Han har rett til å si sin mening, men mandatet er begrenset til å gjelde rettslige spørsmål (urett). Det er også forutsatt at ombudsmannen først og fremst skal behandle enkeltsaker. Sånn sett skal ombudsmannen ikke forsvare enkelte grupper, eller ha en pådriverrolle for bestemte interesser. På denne måten skiller ombudsmannen seg vesentlig fra interesse- og forvaltningsombudene.

Det fremgår av både ombudsmannsloven og -instruksen at formålet med ombudsmannsordningen er å «hindre urett». I den grad ombudsmannen skulle vært mer synlig i nyhetsbildet, måtte det være for å hindre fremtidig urett. Dette kan i så fall ses i sammenheng med adgangen ombudsmannen har til å uttale seg om forhold som vil bidra til å gjøre forvaltningen bedre.

Dette er imidlertid en vanskelig balansegang. Ombudsmannsordningen baserer seg til dels på forvaltningens tillit. Engasjement fra ombudsmannens side i enkeltsaker på et tidlig stadium, vil av forvaltningen lett kunne oppfattes som utidig innblanding i forvaltningens virksomhet. Også det forhold at ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende, gjør at enkeltsaker ofte har mistet aktualitet på det tidspunktet ombudsmannen kommer inn i saken. Synlighet i media vil derfor ofte ikke være forenlig med det som skal være ombudsmannens oppgave.

KOMMENTARER TIL MEDIA

Når ombudsmannen blir spurt om å kommentere enkeltsaker, kommer det an på sakens karakter om det skal og kan gis utfyllende kommentarer. Det er klart at ombudsmannen i enkeltsaker må kunne uttale

seg om forhold som ikke har vært berørt ved avslutningen av saken.

Ombudsmannen foretar imidlertid en konkret vurdering av om han selv skal kommentere saken, eller om det er mest hensiktsmessig at ansvaret overlates til den ansvarlige kontorsjefen. På bakgrunn av det personlige elementet som ligger i ombudsmannsvervet, vil det som regel være riktig at ombudsmannen svarer på disse forespørslene selv.

BEHANDLING AV SAKER MED STOR MEDIEDEKNING

Noen ganger får ombudsmannssaker en sentral plass i nyhetsbildet. I november 2008 var det en slik sak: spørsmålet om innsyn i et notat i forbindelse med Regjeringens kontakt med en bank under «finanskrisen». Det er naturlig å stille spørsmål om ekstrem mediedekning får betydning for hvordan ombudsmannen behandler saker, og om slike saker prioriteres.

Utgangspunktet er at alle klager til ombudsmannen skal behandles likt når det kommer til saksbehandlingstid, og at ingen saker skal prioriteres. I saker om innsyn, der innsyn ikke er blitt gitt før det klages til ombudsmannen, er derimot saksbehandlingstiden normalt noe kortere enn ellers.

Ombudsmannsordningen er avhengig av tillit både blant befolkningen og hos forvaltningen. Der ombudsmannens behandling av en sak får stor mediedekning, kommer denne balansegangen tydelig til uttrykk. Ombudsmannens behandling av en sak må på den ene siden ikke oppleves som ubetydelig av borgerne, og disse må ha tillit til at ombudsmannen er slagkraftig i de saker han velger å gå inn i. På den annen side er det avgjørende at ombudsmannens saksbehandling er grundig og forsvarlig, herunder at det aktuelle organet blir gitt anledning til kontradiksjon og at saken er tilstrekkelig opplyst før ombudsmannen uttaler seg, noe som tar tid å gjennomføre. Ombudsmannen skal være et ekstraordinært kontrollorgan, og må ikke opptre som et ordinært administrativt overordnet forvaltningsorgan med instruksjonsmyndighet.

1.1.12 Ombudsmannen som et supplement og alternativ til domstolene

Forvaltningskomiteen uttalte i sin innstilling fra 1958 at «[e]t saksanlegg er kostbart, og det er ikke alltid så lett for den alminnelige mann å gå denne vei». Ombudsmannen er i Norge et supplement og et alternativ til domstolsprøving, og fyller til dels det tomrommet som fraværet av forvaltningsdomstoler representerer.

Om en sak bør klages inn for ombudsmannen eller reises for domstolene, kan det ikke gis et entydig svar på. Ombudsmannen peker på noen sentrale forskjeller mellom ombudsmanns- og domstolskontrol-

len, særlig knyttet til adgangen til å få saken prøvet, de økonomiske konsekvensene, prosessen, virkemidlene som er til rådighet, grensene for prøvingen og utfallet av behandlingen. Valget vil også delvis avhenge av hva en ønsker å oppnå.

Alle har i utgangspunktet rett til å anlegge en sak og å få denne prøvet for domstolene, dersom vilkårene for dette (prosessforutsetningene) er oppfylt. På samme måte har den enkelte et rettskrav på å få en sak behandlet av forvaltningen, i to instanser. En klage til ombudsmannen er derimot i realiteten en anmodning om å sette i verk undersøkelser, og må anses som et ekstraordinært rettsmiddel. Den enkelte har ikke en alminnelig rett til å kreve at ombudsmannen skal behandle saken. Ombudsmannen avgjør selv om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd. Denne vurderingen har en viss parallell til vurderingen av «rettslig interesse» i domstolene. En avgjørelse etter § 6 fjerde ledd kan bero på flere forhold, blant annet at spørsmålet ikke har en slik aktualitet at det er tilstrekkelig grunn til å foreta undersøkelser.

Selv om ombudsmannen av forskjellige grunner ikke finner grunn til å behandle den konkrete klagen, kan saken reise prinsipielle spørsmål av betydning. Ombudsmannen kan da, i motsetning til å behandle henvendelsen som en formell klage, vurdere om det skal opprettes en sak av eget tiltak for å foreta mer generelle undersøkelser. På dette punktet skiller ombudsmannen seg fra domstolene.

De økonomiske konsekvensene ved ombudsmanns- og domstolsbehandling er vesentlig forskjellige. I domstolene må det betales rettsgebyrer, det er som regel alltid behov for å engasjere advokat, og man risikerer å få saksomkostningsansvaret. Det er gratis å klage til ombudsmannen, og klageren risikerer ikke omkostningsansvar selv om klagen ikke skulle føre frem.

En del velger å benytte advokat for å klage til ombudsmannen. Dette er ikke nødvendig, og har ikke betydning for ombudsmannens behandling av saken.

Proessen i domstolene er regulert gjennom prosesslovgivningen, herunder bl.a. tvisteloven, straffeprosessloven, tvangsloven og domstolloven. Ombudsmannens kontroll er regulert gjennom reglene i ombudsmannsloven og -instruksen. For å realisere formålet med ombudsmannsinstitusjonen, må undersøkelsen i en sak ikke gjøres for omstendelig, men være hurtig, enkel og mindre formell. Saksbehandlingen skal selvsagt likevel være så trygg og forsvarlig som mulig. Både klageren og forvaltningen må få mulighet til å uttale seg og legge frem relevant materiale. Behandlingen hos ombudsmannen kan ligne en granskningsprosess, mer enn en domstolsprosess, på den måten at det er ombudsmannen som har ansvaret for å opplyse saken.

Ombudsmannsbehandlingen er skriftlig, er begrenset til en gjennomgang av tilgjengelige dokumenter, og det gjennomføres bare unntaksvis befaringer. Ombudsmannens kontroll egner seg derfor ikke særlig for avklaring av faktiske forhold. Den muntlige domstolsprosessen, med saksforberedelse, hovedforhandling og bevis- og vitneførsel, er derimot bedre tilrettelagt for avklaring av bevismessige forhold. Ombudsmannen har imidlertid i ombudsmannsloven § 7 tredje ledd anledning til å kreve bevisopptak for domstolene. Denne adgangen blir i praksis ikke brukt.

På samme måte som domstolene, kan ombudsmannen prøve rettsanvendelsen fullt ut, altså om loven er tolket riktig, om saken har vært tilstrekkelig opplyst, og om saksbehandlingen ellers har vært korrekt. Ombudsmannen har, på tilsvarende måte som domstolene, adgang til også å undersøke grunnlaget for skjønnet, herunder om alle relevante hensyn er vurdert og om det er tatt utenforliggende hensyn. Domstolenes adgang til å prøve forvaltningens skjønn er begrenset gjennom regler skapt gjennom rettspraksis, og domstolene er, avhengig av saksområdet, tilbakeholden med å overprøve forvaltningens skjønn. Som domstolene, er ombudsmannen tilbakeholden med å prøve skjønnet der forvaltningen har faglig innsikt og lokalkunnskap. Ombudsmannen tar også hensyn til at forvaltningen har best oversikt over bredden i sakene og praksis på området. I sin prøving av skjønnet, er domstolene forsiktige med å konkludere med at skjønnet har ført til et urimelig resultat. Her kan ombudsmannen gå lenger enn domstolene, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd om at ombudsmannen kan kritisere skjønnsutøvelsen i de tilfeller ombudsmannen mener utfallet er «klart urimelig».

Utfallet av behandlingen hos ombudsmannen og i domstolene er ulikt. Domstolen treffer bindende avgjørelser om ugyldighet, erstatning, oppreisning, straff, tilbakebetaling m.m., som i ytterste konsekvens kan gjennomføres med tvang. Ombudsmannen kan ikke treffe bindende avgjørelser om ugyldighet mv., men må be om at henstillingen blir fulgt.

Behandlingen i domstolene er videre særlig konsentrert om hvilke rettsvirkninger som skal inntre. Hos ombudsmannen er søkelyset først og fremst rettet mot om klageren har lidd urett. Ombudsmannen kan i sin avslutning av saken kritisere forvaltningen, velge ikke å kritisere, eller uttrykke begrunnet tvil om sentrale forhold i saken. Hvilke rettsvirkninger som skal inntre, er derimot ikke like sentralt som i domstolenes behandling. Forvaltningen må selv avgjøre hvilke følger de påpekte feilene skal få. Dette henger sammen med at ombudsmannens uttalelser bare er rådgivende og veiledende, ikke bindende.

Visse saker er av en slik karakter at de egner seg bedre for domstolsbehandling, og kanskje også bare kan få sin avklaring der, gjennom en bindende avgjørelse. Der dette er tilfellet, vil ombudsmannen gi uttrykk for det. Dette gjelder f.eks. i de saker der det ikke vil være mulig å avklare faktum på en måte som partene vil akseptere, eller der det er sterk uenighet mellom forvaltning og borger og bare en rettslig bindende avgjørelse vil bli akseptert, særlig i saker der klageren har fremsatt krav om erstatning fra det aktuelle forvaltningsorganet. Ombudsmannen har også muligheten til å anbefale en part å reise sak for domstolene, noe som utløser rett til fri sakførsel.

Hva som lønner seg, beror på en vurdering av flere forhold. Der det er gjort saksbehandlingsfeil eller feil ved rettsanvendelsen, vil ombudsmannen kunne være et godt alternativ til domstolsbehandling. Avklaring av slike spørsmål ligger i kjernen av ombudsmannens kontroll, og ombudsmannen kan som nevnt gå lenger enn domstolene i prøvingen av forvaltningens skjønnsutøvelse. Spørsmål om erstatning er derimot ombudsmannen tilbakeholden med å gå inn i. Når de anførte feilene knytter seg til avklaring av faktiske forhold, vil ombudsmannens adgang til å si sin mening være begrenset.

1.2 Forvaltningens oppfølging av ombudsmannens tidligere uttalelser

Kapittel 3 i meldingen inneholder en orientering om hvordan uttalelser fra ombudsmannen som er referert i tidligere årsmeldinger, er blitt fulgt opp av forvaltningen.

Det generelle inntrykket er fortsatt at forvaltningen respekterer ombudsmannens uttalelser og anbefalinger. Når Stortinget i ombudsmannsloven § 10 første ledd har gitt ombudsmannen myndighet til å «uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde», kan det med styrke hevdes at det i dette ligger en forutsetning om at forvaltningen også skal rette seg etter det ombudsmannen sier.

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

Gjennom arbeidet med klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak hender det at ombudsmannen blir oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller administrativ praksis. Det fremgår av ombudsmannsloven § 11 at ombudsmannen kan underrette forvaltningen om slike forhold. Disse tilfellene skal nevnes i den årlige meldingen til Stortinget, jf. ombudsmannsinstruksen § 12 annet ledd.

Den systematiske og generelle kontrollen med forvaltningen er det først og fremst forvaltningens egne kontrollorganer som står for: kommunenes kontrollutvalg, fylkesmennenes tilsyn med kommunene

på flere områder, fylkes- og kommunerevisjonene samt de sentraliserte fagtilsynene som retter seg mot offentlige organers virksomhet. Videre foretar Riksrevisjonen forvaltningsrevisjoner, med systematiske gjennomganger av forhold i forvaltningen. Forvaltningen er også underlagt Stortingets parlamentariske kontroll.

At også ombudsmannen er tiltenkt en rolle som systemkontrollør, følger direkte av Grunnloven § 75 bokstav l om at ombudsmannen skal «søge at sikre at der ikke øves Uret» mot den enkelte borger. Ordlyden tilsier at ombudsmannen har en rolle for å forhindre at det i fremtiden kan bli utøvd urett mot den enkelte. Dette kommer også frem i Innst. O. nr. 15 (1979–1980):

«Komiteen vil presisere at ombudsmannen har en spesiell funksjon i tillitsvervet som Stortingets Ombudsmann for forvaltningen. Dette tilsier at hans oppgave, å være et vern for borgerne i forvaltningsaker, ikke bare betyr å ta opp klagesaker over urett som eventuelt er begått, men også at han bør søke å rette på forhold der urett kan komme til å bli begått. Dette vil etter komiteens mening gi Stortinget bedre muligheter for kontroll med forvaltningens virksomhet.»

I løpet av 2009 har ombudsmannen i 27 saker bedt et forvaltningsorgan vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter, eller omlegging av administrativ praksis. Av disse er 18 referert i årsmeldingens kapittel V. Et sammendrag av samtlige av sakene i 2009 hvor ombudsmannen har påpekt mangler ved lover, forskrifter eller praksis, fremgår av kapittel IV i årsmeldingen.

1.4 Referat av saker av alminnelig interesse

1.4.1 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 rettssikkerhetsmessig karakter.

Sakene publiseres fortløpende på ombudsmannens nettsted og legges samlet ut på Lovdata én gang i året.

Det løpende arbeidet med enkeltsakene og kontakten med forvaltningen gir ombudsmannen et generelt inntrykk av forvaltningens saksbehandling og virksomhet. Det er en fare for at ombudsmannens 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 hans inntrykk at de saker som er tatt med i meldingen, er representative ut fra de ovennevnte kriteriene.

I meldingen blir det trukket frem et par tema av mer overgripende karakter som arbeidet med årets klagesaker har gitt grunn til å kommentere.

LANG SAKSBEHANDLINGSTID I NAV – RESSURSMANGEL I FORVALTNINGEN

Mange av klagenes til ombudsmannen gjelder sen saksbehandling i forvaltningen. Det er ombudsmannens inntrykk at borgerne de siste årene har blitt seg mer bevisst og stiller høyere krav til behandlingen av deres forvaltningssaker. I 2009 har særlig Nav vært adressat for denne typen klager. Ikke sjelden opplever ombudsmannen at saksbehandlingstiden i Nav går langt ut over de ytre rammer som etaten selv har fastsatt i sine måltall. Dersom Nav etter henvendelse fra ombudsmannen opplyser at forsinkelsen skyldes en stor saksmengde og manglende kapasitet, kan slike klager gi ombudsmannen et vanskelig dilemma.

Hovedregelen i forvaltningsloven § 11a er at i saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis et foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. I svaret skal det redegjøres for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når et svar kan ventes. Dessverre er det en kjensgjerning at denne plikten ikke alltid overholdes av Nav. Ombudsmannen tror mange klager kunne vært unngått dersom det rutinemessig i alle saker ble sendt foreløpig svar samt en orientering hvis det oppstår forsinkelser under sakens gang. Det som særlig foranlediger frustrasjon, er hvor borgerne ikke hører annet enn taushet etter kanskje å ha gjort seg stor flid med utformingen av et krav eller en søknad.

I saker hvor ombudsmannen ser at saksbehandlingstiden ikke er innenfor de krav til svartider som er fastsatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet – og hvor bruker således i det minste burde vært orientert – vil ombudsmannens kontor normalt ta kontakt med det innklagede Nav-organet for å få en orientering om status i saken og bakgrunnen for forsinkelsen. Slik henvendelse kan skje skriftlig per brev eller mer praktisk ved å ta en telefon til saksbehandler i saken. En sjelden gang viser det seg at saken ved en feil er blitt forlagt eller lignende, og i så fall bidrar henvendelsen fra ombudsmannen til å få fortgang i saken. Langt oftere opplever ombudsmannen imidlertid at bakgrunnen for forsinkelsen er arbeidssituasjonen ved kontoret og ressursmangel mer generelt. Det skal ikke være slik at en henvendelse fra ombudsmannen fører til at saken behandles «utenom tur». Andre saker hvor det ikke er klaget til ombudsmannen, kan

ha ligget enda lenger uten å bli behandlet. Slike saker kan være problematiske å håndtere. På den ene siden er det uholdbart med en situasjon der bruker står uten økonomiske ytelser i månedsvis fordi Nav bruker lang tid på å behandle kravet. På den annen side er det vanskelig for ombudsmannen å påskynde saksbehandlingen så lenge forsinkelsen skyldes arbeidssituasjonen og saksavviklingen skjer ut fra en forsvarlig prioritering. Dersom ombudsmannen unnlater å gripe inn i den enkelte sak med en oppfordring til Nav om å prioritere den, kan han dessuten beskyldes for unntakshet og at han tar parti med forvaltningen.

Også Riksrevisjonen har nylig uttrykt bekymring med hensyn til den negative utviklingen i saksbehandlingstiden ved Nav for enkelte sentrale ytelser, se Riksrevisjonens rapport 22. oktober 2009 om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008 – tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010). Riksrevisjonen analyserer blant annet utviklingen i saksbehandlingstid og restanser for ulike ytelser.

Ombudsmannens mandat slik det er definert i lov og instruks er å gripe inn overfor feil og urett som måtte begås av den offentlige forvaltning. I den utstrekning den lange saksbehandlingstiden springer ut av underliggende og mer grunnleggende forhold som ressurs- og kapasitetsmangel, er det egentlig lite ombudsmannen kan utrette. Det er opp til andre institusjoner – først og fremst departement og storting – å utrede tiltak som kan få bukt med de store restansene. For ombudsmannen er det imidlertid uheldig at han må forholde seg passiv i en slik situasjon siden borgerne, forståelig nok, kan få inntrykk av at ombudsmannen viker tilbake for å kritisere Nav.

TREDJEPERSONKONFLIKTERS BETYDNING FOR OMBUDSMANNENS SAKSBEHANDLING

I en klagesak for ombudsmannen vil det normalt kun være to parter: borgeren som har klaget og det forvaltningsorganet (evt. overordnet forvaltningsorgan) hvis handlemåte eller avgjørelse klagen retter seg mot. Dersom ombudsmannen finner grunn til å undersøke de forhold klagen gjelder nærmere, tas saken opp med forvaltningen. Videre vil eventuell kritikk eller anmodning om å vurdere en sak på nytt også rette seg mot forvaltningen. Klageren vil i kraft av å være part få anledning til å komme med sitt syn på saken, samt kommentere forvaltningens redegjørelser.

Likevel er det en del type klagesaker som også kan få betydning for øvrige borgere, såkalt «tredjepersoner». Dette kan være personer som er tilgode sett gjennom det forvaltningsvedtaket det er klaget over, eller på annen måte er berørt av vedtaket. Eksempler på slike tredjepersoner er den som har fått byggetillatelsen naboen klager over og en av foreldrene i en barnebidragssak der klagen gjelder fastset-

telsen av bidraget. Videre vil den som er blitt tilsatt i en stilling der klageren mener å være forbigått i ombudsmannssaken regnes som en tredjeperson. Som det fremgår av eksemplene, vil klageren og en tredjeperson normalt ha motstridende interesser i saken.

Mulige tredjepersonkonflikter påvirker i liten grad behandlingen av sakene ved ombudsmannens kontor. Fordi tredjepersoner ikke regnes som part i ombudsmannssaken blir de ikke varslet om at ombudsmannen har en sak til behandling. Det innebærer at en tredjeperson som for eksempel har fått en byggetillatelse, kan være uvitende om at spørsmålet om vedtakets gyldighet er til behandling hos ombudsmannen. Dersom en tredjeperson på et tidspunkt blir klar over at ombudsmannen har en sak som berører vedkommende, til behandling og tar kontakt, vil tredjepersonen bli orientert om at vedkommende ikke regnes som part i ombudsmannssaken og at dette innebærer at hun/han ikke vil bli ytterligere informert om saken.

Fordi ombudsmannens uttalelser er rådgivende, jf. ombudsmannsloven § 10, vil ikke ombudsmannens uttalelse i seg selv frata en tredjeperson rettigheter. Dersom ombudsmannen i en tilsettingssak kommer til at det knytter seg tvil til om tredjepersonen, som faktisk ble tilsatt, var bedre kvalifisert enn klageren for den aktuelle stillingen, vil ikke dette i seg selv få betydning for tilsetningsvedtaket. Se for eksempel sak nr. 36 (2009/378) i meldingens kapittel V. I slike saker vil tilsetningsvedtaket normalt være gyldig overfor den som er tilsatt, selv om ombudsmannens undersøkelser skulle avdekke at vedtaket var feil i forhold til klageren. I lys av dette er det sjelden grunn til å ta særlige hensyn til tredjepersoner i behandlingen av tilsettingssaker.

Derimot kan sterke tredjepersoninteresser i enkelte saker innebære at terskelen for å ta saken til behandling heves. I særlige tilfeller kan det også være aktuelt å avvise slike saker dersom det gjør at de er uegnet for behandling hos ombudsmannen, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd. Men fordi ombudsmannens saksbehandling i all hovedsak er upåvirket av eventuelle tredjepersonkonflikter, behandler ombudsmannen årlig en rekke saker som også berører tredjepersoninteresser. Dessuten ville det resulterte i en vesentlig innskrenkning av ombudsmannens virkeområde dersom slike saker aldri ble tatt opp. Sak nr. 58 (2009/1620) i meldingens kapittel V er et eksempel på en sak som i stor grad gjaldt en tredjeperson. I saken sto spørsmålet om hvilken inntekt som skal legges til grunn i en bidragssak sentralt. Den bidragspliktige hadde klaget over fastsettelsen av bidraget bl.a. fordi han mente bidragsberettigede hadde inntekter fra «svart arbeid» som ikke var tatt inn i beregningen.

Til tross for den beskjedne betydningen tredjepersonkonflikter oftest får for ombudsmannens saksbehandling, vil imidlertid en interessekonflikt kunne påvirke ombudsmannens konklusjon. Ombudsmannen vil ofte være mer tilbakeholden med å fastslå ugyldighet dersom det rammer tredjepersoner. Når forvaltningen bes om å behandle en sak på nytt, må forvaltningen vurdere eventuell endring av det opprinnelige vedtaket etter reglene om omgjøring i forvaltningsloven § 35. I og med at forvaltningen ikke alltid er seg dette bevisst, minner ombudsmannen om dette ved avslutningen av enkelte saker der tredjepersoner vil bli berørt. I sak nr. 87 (2008/1561) i meldingens kapittel 5 påpekte ombudsmannen for eksempel at dersom fylkesmannen kommer til at vedtakene saken gjaldt er ugyldige, må det foretas en helhetsvurdering av om vedtakene bør omgjøres, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Videre understreker ombudsmannen som regel overfor forvaltningen at tredjepersoner må gis anledning til å uttale seg ved den fornyede behandlingen.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til årsmeldingen for 2009 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Dokument 4 (2009–2010).

Komiteen registrerer at antall klager til Sivilombudsmannen er steget med mer enn 30 prosent de siste fem årene. Fra 2005 til 2009 er antall innkomne saker steget fra rundt 2 000 saker til nærmere 2 700 saker. Samtidig har også antall avviste saker økt. Litt over halvparten av sakene blir realitetsbehandlet, og de aller færreste saker blir tatt opp av eget tiltak. I 2009 dreide dette seg om 25 saker. I 2008 var tilsvarende tall 23. Komiteen viser til at antall saker med kritisk utfall er stabilt og lavt, på om lag én prosent. I om lag halvparten av de realitetsbehandlede sakene er det vist til at klagen ikke kunne føre fram. Av de realitetsbehandlede saker er 14 prosent av sakene avsluttet med kritikk eller henstilling.

Komiteen vil vise til at dette tyder på at forvaltningen generelt gjør en god jobb og behandler henvendelser fra innbyggerne i tråd med gjeldende retningslinjer. Likevel er det viktig at folk som føler seg urettferdig behandlet får sin klage vurdert av et

uavhengig organ, både i forhold til folks demokrati- og rettsoppfatning, og i forhold til spredning av kunnskap om hvilke regler, rutiner og lover mv. som faktisk gjelder.

Komiteen vil peke på den store betydningen klageadgangen til Sivilombudsmannen har for den enkelte borger. Komiteen mener derfor det er viktig at så mange som mulig har kjennskap til ordningen og at informasjonen om den intensiveres.

Komiteen har merket seg at om man korrigerer for folketall er det i Oslo og Finnmark det klages mest, mens det i klages minst i Rogaland, Møre og Romsdal og Telemark.

Komiteen har merket seg at svært mange – om lag en sjettedel – av sakene i 2009 gjaldt Arbeids- og velferdsetaten (Nav). Andre forvaltningsområder som peker seg ut med et relativt høyt antall saker er fylkesmenn, kommunal forvaltning, skatteetaten, kriminalomsorgen og politi- og påtalemyndighet. Dette inntrykket er på linje med forrige års rapport.

Komiteen viser til at ombudsmannen i noen enkeltsaker, på grunnlag av hans oppfatning av saken, anbefaler klageren å gå til retts sak. Komiteen vil påpeke at selv om ombudsmannen i slike saker har klare oppfatninger av hvordan utfallet av en slik sak burde bli, vil det alltid eksistere en økonomisk risiko for saksøker, blant annet i form av at saksøker må betale saksomkostninger for motparten. Komiteen mener at i de enkelttilfeller hvor ombudsmannen skriftlig anbefaler klageren å gå til sak, og saksøker likevel blir idømt å dekke motpartens saksomkostninger, skal det offentlige ettergi dette. Komiteen ber regjeringen sette i verk en slik praksis.

Komiteen viser til at Sivilombudsmannen i all hovedsak behandler enkeltsaker, mens det i mindre grad blir gjennomført systematiske undersøkelser innenfor et avgrenset område eller tema. Komiteen ber ombudsmannen vurdere om det er muligheter for å sette i verk noen flere systematiske undersøkelser enn i dag innenfor dagens bemanning.

Komiteen viser til at Sivilombudsmannens årsmelding tar opp at Norge har undertegnet, men fortsatt ikke ratifisert FNs tilleggsprotokoll (OPCAT) til torturkonvensjonen fra 1984, til tross for at en slik ratifisering har vært varslet flere ganger. OPCAT dreier seg om å etablere et system med regelmessige besøk til alle steder der personer er frihetsberøvet, som fengsler, psykiatriske institusjoner mv. Komiteen viser til at det allerede i dag gjennomføres flere årlige besøk av ombudsmannen til steder der personer er frihetsberøvet. Komiteen viser til årsmeldingen hvor det heter at «Dersom ombudsmannen tillegges [denne] funksjonen, vil imidlertid institusjonen måtte styrkes vesentlig for å kunne oppfylle de krav OPCAT stiller». Komiteen ber derfor regje-

ringen legge til rette for at Sivilombudsmannen skal kunne oppfylle de krav OPCAT stiller, slik at OPCAT snarest mulig kan ratifiseres.

Komiteen har vurdert de saker som er særlig omtalt i ombudsmannens årsmelding for 2009, men finner ikke grunn til å knytte særlige kommentarer til noen enkeltsaker.

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 fortsatt rapporteres særlig om det skulle være spesielle forhold som Stortinget bør se nærmere på.

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

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti registrerer at tittelen «sivilombudsmann» er lite

kjønnsnøytral, og vil vurdere å ta opp forslag om en mer nøytral tittel i egnet sammenheng.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at begrepet «ombudsmann» er et internasjonalt begrep som oppfattes kjønnsnøytralt. Flertallet anser det derfor ikke som en prioritert oppgave å utarbeide forslag til en ny tittel på sivilombudsmannen.

3. Komiteens tilråding

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

v e d t a k :

Dokument 4 (2009–2010) – melding for året 2009 fra Sivilombudsmannen – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 25. mai 2010

Anders Anundsen

leder

Hallgeir H. Langeland

ordfører

