



# Innst. 391 S

(2010–2011)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 4 (2010–2011)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 2010 fra Sivilombudsmannen

Til Stortinget

#### 1. Sammendrag

##### 1.1 Om virksomheten i 2010

###### 1.1.1 Ombudsmannens arbeidsoppgaver

Stortingets ombudsman for forvaltningen har avgitt melding til Stortinget om virksomheten for 2010.

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 og overprøves. Kontrollen omfatter også om myndighetene har respektert og sikret menneskerettighetene, og om saksbehandlingen har vært i samsvar med god forvaltnings-skikk.

Undersøkelsene blir først og fremst gjort på grunnlag av klager fra enkeltpersoner, organisasjoner eller andre juridiske personer. Undersøkelser kan også settes i verk 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 fatte vedtak som er rettslig bindende. Myndighetene pleier å rette seg etter det ombudsmannen har uttalt.

Det er ikke bare avgjørelser i forvaltningen som kan undersøkes og overprøves, men også myndighe-tenes handlemåte, unnlatelser de har gjort seg skyl-dige i, og andre forhold knyttet til forvaltningens virksomhet. Når forvaltningen ikke svarer på skrift-lige 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. Å klage til ombudsmannen er en praktisk og billig måte å få en nøytral og objektiv rettslig undersøkelse og vurdering av sin sak på, eller av det problemet borgerne har med offentlige myn-digheter. Undersøkelsene kan være et nyttig og prak-tisk alternativ til å måtte gå til domstolene. Det er også viktig at den enkelte kan klage til ombudsman-nen på egen hånd, uten å bruke sakkyndig hjelp, for eksempel advokat.

Ved Sivilombudsmannens kontor arbeider det 34 jurister og et administrativt støtteapparat på 12 perso-ner. Kontoret er inndelt i fem avdelinger med ansvar for hver sine fagområder.

###### 1.1.2 Klager i 2010 – behandlingen av klager og utfallet av klagebehandlingen

Grunnlaget for ombudsmannens arbeid er hoved-sakelig klager fra borgerne.

I 2010 kom det inn 2 959 klager. Det er en økning på 264 klager i forhold til i 2009 og på 490 klager i forhold til i 2008.

Utfallet av sakene som behandles hos ombuds-mannen kan deles i to hovedkategorier; avviste og realitetsbehandlede saker. I 2010 ble ca. 50 prosent av henvendelsene til ombudsmannen avvist og 50 prosent realitetsbehandlet.

Som realitetsbehandlet regnes alle saker som ikke er avvist av formelle grunner. I dette ligger at det ved behandlingen har kommet til uttrykk et stand-punkt i saken som er brakt inn for ombudsmannen. Som realitetsbehandlet regnes også saker som har vært ordnet for klageren. En sak regnes også som rea-litetsbehandlet når behandlingen har begrenset seg til en foreløpig undersøkelse av om det foreligger «til-strekkelig grunn» til å behandle klagen, jf. sivilom-

budsmannsloven § 6 fjerde ledd. I disse sakene vil behandlingen normalt bare ha hatt som siktemål å finne ut om det er grunnlag for å sette i verk en nærmere undersøkelse. I slike tilfeller vil det bare i begrenset grad være tatt stilling til realiteten i den forvaltningsaken det er klaget på. I mange saker begrenser undersøkelsene seg til forvaltningens saksbehandling. Mange klager over at offentlige organer ikke svarer på henvendelser eller at behandlingen tar for lang tid. I disse sakene vil det ofte være tilstrekkelig med en telefon til vedkommende forvaltningsorgan.

Det store flertallet av klager fremsettes av norske borgere bosatt i Norge. Enkelte klager kommer imidlertid fra borgere bosatt i utlandet eller på institusjon, f.eks. fengsler og psykiatriske institusjoner. Andre klager er anonyme eller kommer inn kun med e-postadresse. Klagesakene er fordelt på hele den offentlige forvaltning, dvs. både statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Klagen er også fordelt på mange og ulike saksområder og sakstyper.

Av de 2 959 innkomne klagen ble 1 462 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. 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.

Av de sakene som ble tatt opp til nærmere undersøkelser i 2010, ble 1 079 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 740 av disse sakene viste det seg, etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene, at klagen opplagt ikke kunne føre frem. I de andre 339 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 155 med en eller annen form for kritikk eller oppfordring til forvaltningen. Dette er en nedgang fra 2009, da det var 212 saker som ble avsluttet med kritikk eller oppfordring til forvaltningen. Det følger av sivilombudsmannsloven § 10 første ledd at ombudsmannen «kan uttale sin mening om saken». Ombudsmannen kan påpeke at det er gjort feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen, og 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 tvil til forhold av betydning ved 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. Erfaringen 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 meldingsåret var det én sak som ga ombudsmannen grunnlag for å tilrå søksmål.

I meldingsåret ble det registrert 21 517 dokumenter. Av disse er 9 512 innkomne dokumenter og 12 005 utgående. I tillegg kom det ca. 2 040 generelle forespørsler over telefon. Det kom totalt inn 2 187 innsynsbegjæringer. Av disse fikk 803 fullt innsyn, 128 delvis innsyn og 1 256 avslag.

### **1.1.3 Ombudsmannens adgang til forvaltningens saksdokumenter**

Saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig, og undersøkelsene baserer seg i all hovedsak på en gjennomgang av forvaltningens saksdokumenter. Det er derfor avgjørende for en reell og effektiv kontroll med forvaltningen at ombudsmannen har tilgang til alle relevante saksdokumenter. Av denne grunn har Stortinget gitt ombudsmannen hjemmel i sivilombudsmannsloven § 7 første ledd til å innhente fra forvaltningen de dokumenter og opplysninger «han trenger for å kunne utføre sitt verv». Bestemmelsen er sentral for ombudsmannens virksomhet.

Adgangen til forvaltningens dokumenter er imidlertid begrenset i bestemmelsens annet ledd. Ved en henvisning til tvisteloven kapittel 22 begrenses

ombudsmannens rett til forvaltningens saksdokumenter etter hovedsakelig de samme regler som gjelder for bevisforbud og bevisfritak for domstolene. Dersom loven skal leses etter sin ordlyd, vil blant annet opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt i utgangspunktet være unntatt fra ombudsmannens innsynsrett. Det samme gjelder dokumenter som er gradert etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen. I hvilken grad ombudsmannen har ubetinget rett til å få oversendt forvaltningens interne saksdokumenter, er heller ikke åpenbart bare ut fra ordlyden i loven.

En vesentlig del av arbeidet forutsetter at ombudsmannen og hans medarbeidere blir gitt tilgang på taushetsbelagt informasjon fra forvaltningen. For taushetsplikt etter forvaltningsloven vil dette stort sett være uproblematisk, ettersom forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4 fastslår at taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysningene brukes i forbindelse med «kontroll med forvaltningen». Noe tilsvarende unntak finnes imidlertid ikke alltid i taushetspliktsbestemmelsene i særlovgivningen, og heller ikke for graderte dokumenter. Ombudsmannen viser til at henvisningen i sivilombudsmannsloven § 7 annet ledd til tvisteloven (og den tidligere henvisningen til tvistemålsloven §§ 204-209) i realiteten alltid har hatt en mer begrenset rekkevidde og betydning enn det ordlyden isolert sett har kunnet tyde på. Dette har naturlig nok å gjøre med de åpenbare forskjellene mellom domstolenes og ombudsmannens virksomhet. Det er imidlertid uheldig at sivilombudsmannsloven er uklar om hvilken rett ombudsmannen har til å få utlevert dokumenter fra forvaltningen, og dette skaper tidvis problemer for saksbehandlingen.

Ett eksempel er en sak som tidligere er omtalt i en særskilt melding til Stortinget (Dokument nr. 4:2 (2008-2009)), som gjaldt et saksdokument hos Olje- og energidepartementet. Departementet nektet i denne saken å oversende et dokument fra Regjeringsadvokaten til Olje- og energidepartementet, blant annet under henvisning til bevisforbudet for advokatkommunikasjon. Slik klagen var utformet, var det umulig å behandle den uten å gjennomgå det aktuelle dokumentet. Det var først etter at ombudsmannen hadde redegjort for saken for Stortinget i den særskilte meldingen, at det ble gitt tilgang til dokumentet. Fra klagen innkom til ombudsmannens kontor til ombudsmannen fikk tilgang til det aktuelle dokumentet, tok det omtrent ett år.

Et annet eksempel er en sak med Innovasjon Norge fra 2010 (sak 2010/1745), der ombudsmannen ba om å få oversendt saksdokumenter som var underlagt taushetsplikt etter lov om Innovasjon Norge § 27. Loven inneholder ingen eksplisitt henvisning til unntakene i forvaltningsloven § 13 b. Innovasjon Norge viste til taushetsplikten og sivilombudsmanns-

loven § 7 annet ledd og fremholdt at de aktuelle dokumentene ikke kunne oversendes. Fra ombudsmannens side ble det fastholdt at de taushetspliktige opplysningene måtte oversendes, men Innovasjon Norge fant det likevel nødvendig å innhente samtykke fra Nærings- og handelsdepartementet før de aktuelle dokumentene ble frigitt.

Endelig har ombudsmannen hatt en sak med Miljøverndepartementet (sak 2010/1728) om dokumenter som er gradert etter sikkerhetsloven. Under henvisning til begrensningen i sivilombudsmannsloven § 7 annet ledd fant departementet at det ikke kunne utlevere de aktuelle dokumentene. Også i denne saken var det først etter flere brev mellom ombudsmannen og departementet, og etter at Miljøverndepartementet hadde innhentet samtykke fra henholdsvis Justis- og politidepartementet og Forsvarsdepartementet, at dokumentet kunne oversendes ombudsmannens kontor.

Som eksemplene ovenfor viser, har ombudsmannen hittil stort sett fått tilgang på de dokumentene som har vært ansett som nødvendige for behandlingen. Dette har imidlertid først skjedd etter en omstendelig prosess som forsinket klagebehandlingen betydelig. Etter ombudsmannens syn innebærer dette et rettssikkerhetsproblem, og det svekker tilliten til ombudsmannskontrollen. Det er grunn til å stille spørsmål på prinsipielt grunnlag om berettigelsen av å ha en henvisning i ombudsmannsloven til de bevisforbuds- og fritaksgrunnene som gjelder for domstolenes virksomhet, all den tid virksomhetene har en så vidt åpenbar ulik karakter.

Den viktigste forskjellen i denne sammenhengen, er at dokumentbevis som føres for de alminnelige domstolene i sivile saker normalt føres i åpen hovedforhandling der publikum har fri tilgang. Offentlig rettergang er et viktig prinsipp i vår rettstradisjon, og det gjelder strenge regler for å føre rettssaker for lukkede dører. Publikum kan således i normaltilfellene lett gjøre seg kjent med de dokumenter som fremlegges som bevis i en sivil hovedforhandling. Dette medfører igjen at det er et legitimt og saklig behov for å ha strenge regler for når og hvordan taushetsbelagte opplysninger føres for en domstol.

Forvaltningsdokumenter som oversendes ombudsmannen blir ikke tilgjengelig for offentligheten. Ombudsmannens saksbehandling er ikke offentlig på samme måte som en rettssak. De saksdokumenter som oversendes fra forvaltningen, regnes ikke som ombudsmannens saksdokumenter, og dokumentene vil således heller ikke bli oversendt klager eller undergitt offentlighet på annen måte uten forvaltningens samtykke. Ombudsmannen og hans personale har dessuten en omfattende taushetsplikt med hensyn til opplysninger som mottas i tjenesten, jf. sivilombudsmannsloven § 9 annet ledd. Denne

taushetsplikten gjelder ikke bare ovenfor offentligheten, men også overfor Stortinget.

Det er nettopp i de saker der forvaltningen arbeider i lukkede rom – de sakene der allmennheten ikke har rett til innsyn – at ombudsmannskontrollen er særlig viktig. Ombudsmannen viser til at den lovregulering som i dag gjelder for ombudsmannens rett til forvaltningens dokumenter, er lite tilfredsstillende i et slikt perspektiv. Ombudsmannen peker også på at den danske ombudsmannslovgivningen, som var gjenstand for en inngående og grundig gjennomgang så sent som på 1990-tallet, ikke inneholder noen tilsvarende begrensninger i ombudsmannens rett til å kreve å få seg forelagt opplysninger fra forvaltningen.

På denne bakgrunn mener ombudsmannen det er hensiktsmessig med en gjennomgang av utformingen av sivilombudsmannsloven § 7, og særlig henvisningen til tvisteloven i bestemmelsens annet ledd. Spørsmålet har tidligere vært tatt opp ved et par anledninger, blant annet i høringsrunden i 2006 i forbindelse med ikraftsettingen av tvisteloven. Det ble den gangen ikke funnet grunn til å oppheve begrensningen i sivilombudsmannsloven § 7 annet ledd slik ombudsmannen foreslo, men dette syntes først og fremst å være begrunnet i at en slik endring falt utenfor rammen av arbeidet med ikraftsettingen av den nye tvisteloven.

#### 1.1.4 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 innen kort tid. 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, tilsier at saksbehandlingstiden for disse sakene kan bli lang. For saker som gjelder innsyn i forvaltningens saksdokumenter, er saksbehandlingstiden derimot kortere enn for andre sakstyper.

I 2010 har kontoret fått et elektronisk verktøy for beregning av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker hos ombudsmannen. Beregningen baserer seg på samtlige saker innenfor de ulike sakskategoriene og viser følgende saksbehandlingstid:

– Avviste saker	15 dager
– Saker avsluttet <i>uten</i> å ha vært tatt opp med forvaltningen	39 dager
– Saker avsluttet <i>etter</i> å ha vært tatt opp med forvaltningen	170 dager

I løpet av 2011 vil ytterligere beregningsverktøy for saksbehandlingstid trolig være på plass. Disse vil bl.a. ta høyde for at enkeltsaker kan påvirke gjennomsnittstallet i stor grad, og derved kunne gi et mer reelt bilde av den saksbehandlingstiden klagerer normalt opplever. Videre er det planlagt å differensiere ytterligere på saks kategorier, da særlig «Saker avsluttet *uten* å ha vært tatt opp med forvaltningen» er en lite ensartet gruppe. Kontoret har også som mål å få på plass et elektronisk verktøy som kan vise den differensierte saksbehandlingstiden innenfor hver kategori basert på det totale antallet saker – justert for standardavvik.

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

I tillegg til å behandle klager fra borgerne, kan ombudsmannen ta opp saker på eget initiativ. Alle saker som tas opp på denne måten uten grunnlag i en klage, regnes som en «ET-sak». Bakgrunnen for at saker tas opp av eget tiltak, er vanligvis at 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 med forvaltningen på generelt grunnlag fremfor å forfølge de konkrete enkeltsakene. Det kan også være at opplysninger fra publikum, eller forhold som omtales i media, gir grunn til å ta opp en sak på eget initiativ uten at noen har fremmet en konkret klage. Besøk og inspeksjoner regnes som saker tatt opp av eget tiltak. I meldingsåret 2010 er det tatt opp 34 nye saker av eget tiltak. Dette er en økning i forhold til tidligere år. Ni av disse sakene var besøk hos ulike forvaltningsorganer som ikke ledet til noen ytterligere undersøkelser eller oppfølging overfor forvaltningsorganet. Totalt ble det avsluttet 39 ET-saker i 2010. Følgende ET-saker som ble avsluttet i 2010, er publisert på Internett som saker av alminnelig interesse og inntatt i årsmeldingens kapittel V:

---

Sak 2007/2224:	Undersøkelse av INFOFLYT-systemet i kriminalomsorgen
Sak 2007/2439:	Ansvar for politiets maktbruk i forbindelse med pågripelser særlig knyttet til bruken av mageleie
Sak 2008/1966:	Besøk til politiets utlendingsinternat høsten 2008
Sak 2009/2829:	Arbeidsavklaringspenger og innføring av meldeplikt
Sak 2009/2897:	Reglene om utbyggingsavtaler virkningene av brudd på plan- og bygningsloven av 2008 § 17-4 femte ledd
Sak 2010/489:	Eiendomsskatt i Elverum kommune spørsmål om taksering av kommunens fritidsboliger var i strid med gjeldende takseringsbestemmelser og det forvaltningsmessige likhetsprinsippet
Sak 2010/632:	Klageorgan for universiteter og høyskoler i saker om dokumentinnsyn etter offentleglova
Sak 2010/868:	Nedleggelse av skoler kommunenes saksbehandling ved beslutningene og forholdet til forvaltningslovens regler om forskrifter
Sak 2010/946:	Brukarens høve til samtale med sakshandsamar i Nav
Sak 2010/949:	Strand kommunes klagebehandling av saker om startlån
Sak 2010/1516:	Henstilling til Halden kommune om undersøkelse av mulige misligheter
Sak 2010/1682:	Saksbehandlingstiden i Statens sivilrettsforvaltning og politet i saker om erstatning etter strafforfølgning
Sak 2010/1911:	Arbeids- og velferdsetatens behandlingstid for oversendelse av saksdokumenter til saksparter og fullmektiger

---

### 1.1.6 Høringsuttalelser

Ombudsmannen har i 2010 fått inn 101 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 angår ombudsmannsinstitusjonen eller forhold som tidligere har vært behandlet der, har ombudsmannen av prinsipielle grunner derfor vært tilbakeholden med å avgi høringsuttalelser til lovforslag. Ombudsmannen ga i 2010 tre høringsuttalelser.

Den ene høringsuttalelsen ble gitt i forbindelse med innstillingen fra arbeidsgruppen for utvikling av jusstudiet ved Universitetet i Oslo, der det ble tatt til orde for innføring av et fag om konflikthåndtering og alternativ tvisteløsning. Ombudsmannen ønsket å redegjøre for hvilken plass ombudsmannen eventuelt kunne få i et slikt nytt fag.

Den andre høringsuttalelsen gjaldt forslag til endringer i voldsoffererstatningsloven og den tredje gjaldt forslag til endringer i arkivforskriften. Det fremgikk av høringsnotatet at forslaget til endringene i arkivforskriften bl.a. var foranlediget av ombudsmannens uttalelse inntatt i årsmeldingen for 2009 side 177.

### 1.1.7 Arbeid med internasjonale spørsmål og menneskerettigheter

Ombudsmannens arbeid med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål ble ytterligere styrket

ved at det ble ansatt en rådgiver som spesielt skal bistå ombudsmannens og hans medarbeidere innenfor dette saksområdet.

Utenriksdepartementet nedsatte i august 2010 et team for gjennomgang av Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Norsk senter for menneskerettigheter (UiO). Ombudsmannen var involvert i gjennomgangen som medlem av Nasjonal institusjons rådgivende utvalg.

#### DELTAKELSE I INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE (IOI) OG ANDRE INTERNASJONALE NETTVERK

Ombudsmannen deltar aktivt i flere internasjonale nettverk, herunder det internasjonale ombudsmannsnettverket International Ombudsman Institute (IOI).

På generalforsamlingen for den europeiske gruppen av ombudsmannsinstitusjoner 5. oktober 2010 ble ombudsmannen valgt til nytt styremedlem.

Ombudsmannen deltar i et samarbeidsprosjekt mellom Europarådets menneskerettighetskommissær og nasjonale menneskerettighetsstrukturer, det vil si ombudsmenn og nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner. Samarbeidsprosjektet kalles The Peer-to-Peer Project. Målet med prosjektet er blant annet å styrke den nasjonale implementeringen av menneskerettighetene.

Årsmeldingen redegjør nærmere for deltakelsen i internasjonale nettverk.

#### FORVALTNINGENS OPPFØLGING AV INTERNASJONALE PÅLEGG OG AVGJØRELSER

Etter sivilombudsmannsloven § 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 2010 har det vært avsagt dom i én sak mot Norge i EMD, saken Aune mot Norge. Det ble ikke konstatert krenkelse av EMK i saken.

#### UTTALELSER FRA OMBUDSMANNEN SOM OMHANDLER INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETS- HETS- NORMER

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs barnekonvensjon (BK) gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og gis i henhold til § 3 forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. I 2010 avga ombudsmannen flere uttalelser hvor Norges menneskerettslige forpliktelser er berørt.

#### *Ansvar for politiets maktbruk i forbindelse med pågripelser (16. februar 2010, sak 2007/2439)*

Ifølge EMK artikkel 1 har staten plikt til å sikre menneskerettighetene. Retten til liv er beskyttet i EMK artikkel 2 og SP artikkel 6.

Eugene Ejike Obiora døde da han ble pågrepet av politiet i Trondheim 7. september 2006. Ombudsmannen igangsatte en undersøkelse av saken på eget initiativ, særlig rettet mot sider ved ansvaret for politiets rutiner for maktbruk ved pågripelser og bruken av mageleie. Ombudsmannen ba blant annet Justis- og politidepartementet om å redegjøre for sitt syn på om Norge har overholdt sine forpliktelser etter EMK med hensyn til regulering av bruken av mageleie ved pågripelse, og sin plikt til å sikre tilstrekkelig og sikker opplæring av landets polititjenestemenn. Ved avslutningen av undersøkelsen kritiserte ombudsmannen justis- og politimyndighetene for å ha hatt manglende kunnskap om sikkerhets- og helsemessige risikofaktorer knyttet til bruken av mageleie. EMK artikkel 2 fastslår at retten til liv skal beskyttes ved lov. Manglende rettslig regulering av bruken av mageleie ved pågripelse og manglende opplæring om farene ved plassering i mageleie innebærer etter ombudsmannens syn et brudd på de menneskerettig-

hetsforpliktelser Norge har påtatt seg. I etterkant av Obioras dødsfall har Politidirektoratet i rundskriv 2007/011 «Halsgrep, mageleie ved pågripelse/innbringelse og transport av arrestanter m.v.» gitt nærmere retningslinjer for politiets bruk av mageleie mv. Det har i tillegg blitt utgitt en ny lærebok til bruk i politiutdanningen i faget arrestasjonsteknikker og blitt etablert et prosjekt om helsefarene ved politiets maktbruk.

#### *Besøk til Politiets utlendingsinternat på Trandum (26. mars 2010, sak 2008/1966)*

EMK artikkel 1 og SP artikkel 2 første ledd pålegger staten å sikre at alle som oppholder seg innenfor statens jurisdiksjon, får like rettigheter etter konvensjonen. EMK artikkel 3 og SP artiklene 7 og 10 nr. 1 gir alle mennesker en ufravikelig rett til ikke å bli utsatt for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Rettigheten er også utdypet i FNs torturkonvensjon og Den europeiske torturforebyggelseskonvensjonen.

I 2007 ble det gitt en særskilt melding til Stortinget om forholdene knyttet til driften ved Politiets utlendingsinternat på Trandum basert på et besøk i 2006. Saken ble fulgt opp med et nytt besøk i oktober 2008. Besøket og gjennomgangen av innhentet skriftlig informasjon ga grunn til videre undersøkelser knyttet til temaene materiell standard, besøksordningen, midlertidig fratakelse av eiendeler, alternativer til aktivitetssenteret og tilsynsrutiner ved sikkerhetsavdelingen. Undersøkelsen ble avsluttet i 2010. Ombudsmannen bemerket at utrustning og særlig oppbevaringsmuligheter også har en side mot EMK artikkel 8 om retten til respekt for privatliv. I uttalelsen kom ombudsmannen til at de fysiske forholdene og de internertes rettssikkerhet var blitt betydelig bedret siden besøket i 2006. På tidspunktet for det nye besøket gjensto det imidlertid fortsatt arbeid med å få fullt samsvar mellom utlendingsloven § 37 d (dagens utlendingslov § 107) og utlendingsinternatforskriften på den ene siden, og interne regler og rutiner på den andre siden. Hvis de rettslige garantiene som er nedfelt i regelverket skal ha sin funksjon, må de interne reglene og rutinene ved internatet forholde seg lojalt til regelverket og intensjonene. Ombudsmannens inntrykk var at hensynet til kontroll og sikkerhet på enkelte områder hadde fått for stor gjennomslagskraft i forhold til hensynet til de internertes privatliv innenfor rammen av frihetsberøvelsen. Det ble påpekt at lovgiverens forutsetning om konkrete vurderinger ikke kan tilsidesettes gjennom rigide rutiner og regler i instruksverket. Ombudsmannen ba om å bli holdt orientert om politiets utlendingsenhets oppfølging av merknadene.

*Sittetid i politiarrest (14. mai 2010, sak 2008/1775)*

Det menneskerettslige vernet mot vilkårlig frihetsberøvelse er nedfelt i EMK artikkel 5 og SP artikkel 9.

Hovedregelen for sittetid i politiarrest er at den pågrepne skal overføres fra politiarrest til fengsel innen to døgn etter pågripelsen. Unntak kan bare finne sted dersom dette ikke er praktisk mulig. Bruken av politiarrest i Norge er imidlertid ikke alltid i tråd med disse reglene i politiarrestforskriften. Ombudsmannen har ved flere anledninger undersøkt forholdene i politiets arrester og i 2008 ble det satt i gang en ny undersøkelse av den såkalte «sittetiden». Undersøkelsen ble avsluttet våren 2010. Justis- og politidepartementet ble blant annet bedt om å redegjøre for om sittetiden er i tråd med reglene i politiarrestforskriften og om systemet for registrering av sittetid er godt nok. I uttalelsen ved avslutningen av undersøkelsen ga ombudsmannen uttrykk for at statistikkgrunnlaget rundt innsattes oppholdstid i politiets arrester ikke var tilfredsstillende. De tallene ombudsmannen har fått tilgang til viser imidlertid at det fortsatt er et urovekkende høyt antall overskridelser av todøgnsfristen for å overføre arrestanter til fengsel. Ombudsmannen har gitt uttrykk for at han forutsetter at de ansvarlige myndigheter vil arbeide aktivt med å få ned antall overskridelser, og at det i denne forbindelse særlig blir sett hen til samlet oppholdstid i arrestene.

*Beregning av tilleggsavgift – forholdet til uskyldspresumsjonen i EMK (15. april 2010, sak 2008/2261)*

Retten til en rettferdig rettergang er beskyttet av EMK artikkel 6 og SP artikkel 14. I straffesaker må en rekke minimumsgarantier innfris. Disse inkluderer blant annet retten til å bli ansett som uskyldig inn til det motsatte er bevist.

I 2010 har ombudsmannen behandlet en sak som gjaldt hvordan tilleggsavgiften skulle beregnes i et tilfelle der et selskap feilaktig hadde fradragsført inngående merverdiavgift for tidlig – dvs. før det egentlig forelå fradragsrett – og feilen ble oppdaget av avgiftsmyndighetene gjennom et bokettersyn før selskapet hadde hatt anledning til selv å rette opp feilen uoppfordret. Tilleggsavgift anses som straff i relasjon til EMK. Ombudsmannen kom til at det var galt av avgiftsmyndighetene automatisk å beregne tilleggsavgiften på grunnlag av hele beløpet som feilaktig var ført til fradrag, og at det isteden ville samsvare best med uskyldpresumsjonen i EMK og alminnelige forholdsmessighetsbetraktninger å gi selskapet adgang til å sannsynliggjøre at feilen i alle tilfeller ville ha blitt rettet, innen det ble besluttet om og i tilfelle på hvilket grunnlag tilleggsavgift skulle ilegges. Ombudsmannen ba om at Skattedirektoratet vurderte saken på nytt.

*Statsborgerskap for barn – spørsmål om uavklart identitet (26. april 2010, sak 2009/345)*

Barns rettigheter er nedfelt i FNs barnekonvensjon, i tillegg til at barn – som voksne – har rettigheter etter de øvrige menneskerettighetskonvensjonene.

Fire irakiske barn fikk avslag på sine søknader om norsk statsborgerskap selv om moren var blitt norsk borger og to av barna var født i riket. Begrunnelsen var at identiteten deres ble ansett som uavklart på grunn av usikkerhet knyttet til farens identitet. Spørsmålet var om denne usikkerheten også heftet ved barna på en slik måte at norsk statsborgerskap kunne nektes.

Ombudsmannen uttalte 26. april 2010 at praksisen med å nekte norsk statsborgerskap for barn der det hefter tvil ved en av foreldrenes identitet, er streng og kan gi urimelige utslag, særlig der den andre av foreldrene er blitt norsk borger. Praksisen og regelverket burde etter ombudsmannens syn endres, og det var derfor positivt at departementet hadde satt i gang et lovgivningsarbeid vedrørende disse spørsmålene. Det var ikke tilstrekkelige holdepunkter for på rettslig grunnlag å kritisere utfallet av de fire sakene som klagen omfattet. Denne vurderingen hadde imidlertid budt på tvil. Ombudsmannen uttalte at hensynet til barnets beste etter FNs barnekonvensjon artikkel 3 må vurderes her som på andre områder, og denne vurderingen bør synliggjøres i begrunnelsene som gis. Utlendingsnemnda har opplyst at den vil endre sin praksis med hensyn til begrunnelse som følge av ombudsmannens uttalelse, og vil heretter «vurdere barnets situasjon opp mot barnekonvensjonen i andre sakstyper hvor dette frem til nå ikke er gjort konsekvent, herunder i saker som gjelder avgjørelser om permanent oppholdstillatelse».

*Skriftlig advarsel etter publisering av kronikk (15. april 2010, sak 2009/2770)*

SP artikkel 19 og EMK artikkel 10 slår fast at enhver har rett til meningsfrihet uten inngrep og til ytringsfrihet.

Ombudsmannen avga 15. april 2010 en uttalelse om en arbeidsgiver hadde rettslig adgang til å gi en ansatt (A) en skriftlig advarsel på bakgrunn av at han hadde skrevet og fått publisert en kronikk i en avis. Etter ombudsmannens mening var det ikke tvilsomt at både det som ble gjort for å hindre at As artikkel ble trykket i avisen, og den etterfølgende skriftlige advarselen, representerte inngrep i den rett til å ytre seg som A har etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Spørsmålet i saken var om inngrepene var berettiget, det vil si om det forelå et rettslig grunnlag for å begrense As adgang til å få artikkelen publisert som kronikk i en avis. Etter en nærmere vurdering kom ombudsmannen til at det ikke var rettslig grunnlag, verken i medhold av den ulovfestede lojalitets-

plikten eller annet grunnlag, for en arbeidsrettslig reaksjon i saken. Det var da ikke nødvendig å gå nærmere inn på avveining mellom lojalitetsplikten på den ene siden og hensynet til As yringsfrihet på den annen. Arbeidsgiveren ble bedt om å vurdere saken på nytt. Etter en fornyet vurdering trakk arbeidsgiveren tilbake advarselen.

#### ARBEIDET MED Å STYRKE MENNESKERETTIGHETENE I KINA

Også i 2010 har ombudsmannen stilt en juridisk medarbeider med særlig kjennskap til kinesisk språk og samfunn til rådighet for Utenriksdepartementet i forbindelse med den norske innsatsen for å styrke menneskerettigheter og rettsstatsoppbygging i Kina. I tillegg til å være kontaktperson mellom kinesiske og norske myndigheter, har vedkommende jurist som spesialoppgave å arbeide for styrking av fangers og pågrepnes rettigheter. I tilknytning til dette har ombudsmannens kontor mottatt besøk av flere delegasjoner fra Kina. I årsmeldingen blir det redegjort nærmere for besøkene.

Også i 2010 arrangerte ombudsmannen i samarbeid med SPP et seminar om beskyttelsen av anholdtes/pågrepnes rettigheter, herunder deres menneskerettigheter i strafferettspleien i Kina. Bakgrunnen for seminaret var Kinas pågående revisjon av landets straffelov og straffeprosesslov. Under henvisning til at en av de mest grunnleggende rettighetene for anholdte, er retten til en upartisk og rettfærdig rettergang, jf. ICCPR (SP), ble domstolers/dommernes, påtalemyndighets samt forsvareres uavhengighet nærmere belyst. Kina signerte ICCPR i 1998, men har ennå ikke ratifisert konvensjonen. Det ble også gitt en presentasjon om arbeidet den norske ombudsmannen utfører for å sikre og styrke anholdtes rettigheter. Debatten bar tydelig preg av at det er store forskjeller mellom det kinesiske og det norske rettsystemet. Særlig opplysningen om dommernes uavhengighet og uavsettighet i Norge utløste mange spørsmål fra kinesiske deltakere. Totalt deltok 125 personer på seminaret.

Videre deltok ombudsmannens kontor i den norsk-kinesiske menneskerettighetsdialogen i regi av Utenriksdepartementet. Hvordan beskytte anholdte og fanger mot tortur og umenneskelig eller ydmykende behandling, var temaet i årets arbeidsgruppe for fangers og anholdtes rettigheter. Arbeidsgruppen var enig i at følgende forhold er viktig for forebygging av tortur: 1) opprettholdelsen av innsattes kontakt med omverdenen, 2) tilståelsen alene skal ikke være tilstrekkelig for konstatering av skyld i en straffesak, 3) etableringen av selvstendige organer som skal føre tilsyn med politistasjoner og fengsler, 4) enhver klage over tortur skal granskes, 5) den som torturerer skal strafforfølges, 6) ofre for tortur har

krav på erstatning og 7) man bør være åpen for internasjonale tilsynsordninger.

#### 1.1.8 Møter, besøk og foredrag

I løpet av meldingsåret 2010 har ombudsmannen og hans medarbeidere hatt møter med ulike organisasjoner og offentlige etater. Ombudsmannen visert til at møtene åpner for menings- og informasjonsutveksling og gir nyttig innsikt i forvaltningens arbeid samt et bedre grunnlag for å behandle klagesakene som kommer inn.

I 2010 gjennomførte ombudsmannen blant annet tre besøk på lukkede institusjoner og fire besøk hos andre forvaltningsorganer.

Ombudsmannen deltok videre på 12 ulike representasjonsoppdrag i utlandet og mottok like mange delegasjonsbesøk ved sitt kontor. En oversikt over ombudsmannens møter, besøk, foredrag og reiser i 2010 er inntatt som vedlegg til årsmeldingen.

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

Både i arbeidet med klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak blir ombudsmannen oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller administrativ praksis. Etter sivilombudsmannsloven § 11 kan ombudsmannen underrette forvaltningen om slike forhold. Meningen er at forvaltningen gjennom sine initiativ kan få rettet på forholdene. Disse tilfellene skal nevnes i den årlige meldingen til Stortinget, jf. ombudsmannsinstruksen § 12 annet ledd.

Mangler ved lov eller forskrift kan være at en enkeltregel eller et regelsett er i strid med en rettsregel på et høyere trinn i regelhierarkiet. Eksempelvis må lovene være i tråd med Grunnloven og Norges menneskerettslige forpliktelser, mens forskriftene ikke må gå utenfor lovene Stortinget har vedtatt. Tvilsom harmoni mellom bestemmelser av samme rang eller uklare bestemmelser – for eksempel språklig, retsteknisk eller innholdsmessig – kan også føre til at ombudsmannen melder fra til forvaltningen.

Det mest vanlige er imidlertid at ombudsmannen kommer over tilfeller der forvaltningspraksis og rundskriv antas å være i strid med gjeldende rettsregler, eller at regelverk praktiseres forskjellig innenfor forskjellige deler av forvaltningen.

Adgangen til å melde fra om slike mangler er et av eksemplene på at ombudsmannen, i tillegg til å behandle enkeltsaker, også kan være systemkontrollør overfor forvaltningen. Med systemkontroll mener ombudsmannen kontroll for å avdekke generelle trekk ved forvaltningen som bryter med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og som medfører at forvaltningen gjentatte ganger svikter, eller kan komme til å svikte, i sin omgang med borgerne. For-



uten å melde fra om mangler etter sivilombudsmannsloven § 11, utøves ombudsmannens systemkontroll gjennom en kombinasjon av adgangen til å ta opp saker av eget tiltak, foreta systematiske undersøkelser samt melde fra til Stortinget om hvilke problemer som ofte går igjen i forvaltningen.

Den systematiske og generelle kontrollen med forvaltningen er det først og fremst forvaltningens egne kontrollorganer som står for. 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.

I løpet av 2010 har ombudsmannen i 35 saker bedt et forvaltningsorgan vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter, eller omlegging av administrativ praksis. Av disse er 26 saker publisert på [www.sivilombudsmannen.no/uttalelser](http://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser).

En oversikt over samtlige saker i 2010 der ombudsmannen har påpekt mangler ved lover, forskrifter eller praksis, fremgår av årsmeldingen.

### **1.3 Problemer som går igjen i forvaltningens behandling av borgerne**

#### **1.3.1 Forventninger til forvaltningen**

I mange saker opplever ombudsmannen at klagerne har forventninger til forvaltningen som ikke kan bli innfridd. Årsakene til et slikt spenn mellom forventninger og virkelighet er flere.

Gapet mellom forventninger og virkelighet må forvaltningen håndtere, selv om det kan være krevende. Ombudsmannens erfaringer fra klagesakene er at vi generelt sett har en godt fungerende offentlig forvaltning i Norge. Likevel er det et klart forbedringspotensial i deler av forvaltningen. I det store bildet er det også mange velfunderte og rimelige forventninger som ikke blir innfridd. Ved nøyere undersøkelser forekommer mindre saksbehandlingsfeil relativt ofte, for eksempel manglende bekreftelse på at en søknad er mottatt eller for lang saksbehandlingstid. Det er likevel sjelden grunn til å tro at feilene har ført til en feilaktig avgjørelse, og det er derfor sjelden rettslig grunnlag for å kritisere sakens utfall.

#### **1.3.1.1 FORVENTNINGER TIL SAKSBEHANDLINGSTIDEN**

Mange skuffelser gjelder saksbehandlingstiden. Ombudsmannen mottar hvert år mange klager og telefonhenvendelser som gjelder lang saksbehandlingstid og manglende svar fra ulike forvaltningsorganer. Dette er et område der frustrasjonen ofte er berettiget.

##### *Partsinnsyn*

I 2010 var ombudsmannens oppmerksomhet blant annet rettet mot sen saksbehandling av begjæringer om partsinnsyn i pågående saker. En fellesnevner for mange av henvendelsene er at klagen kommer fra partsrepresentanter og at det til dels er snakk om svært lang saksbehandlingstid for å få oversendt saksmapper, typisk i forbindelse med klagesaker. I flere klagesaker har det vært utfordringer knyttet til at dokumentene fysisk befinner seg ved et annet kontor enn det som behandler innsynshenvendelsen.

Dette er ingen ny problemstilling, jf. for eksempel uttalelsen inntatt i årsmeldingen for 2009, der Utlendingsdirektoratet (UDI) ble kritisert for å ha brukt henholdsvis ett år og fire måneder og syv måneder på å behandle to forholdsvis kurante begjæringer om partsinnsyn fra en partsrepresentant i forbindelse med forberedelsen av klager. Antallet henvendelser i 2010 tyder på at dette fortsatt er et problem i flere organer og gir grunn til å sette søkelyset på nettopp dette.

Anmodninger om partsinnsyn skal i utgangspunktet forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Ombudsmannen har tidligere lagt til grunn at kravet til rask behandling av begjæringer om innsyn må gjelde like mye for partsinnsyn som for offentlighetens innsynsrett etter offentleglova. Det vil si at et organ normalt bør kunne ta stilling til en begjæring om partsinnsyn i løpet av én til tre virkedager.

Innsyn i egen sak er ofte en nødvendig forutsetning for å kunne gjøre rettigheter gjeldende og ivareta egne interesser, og slike henvendelser må derfor prioriteres. Videre kan sen saksbehandling av innsynskrav forsinke klageprosessen unødig og føre til økte kostnader til partsrepresentasjon og lengre ventetid på avklaring i saken.

I 2010 tok ombudsmannen av eget tiltak opp spørsmål om saksbehandlingstid ved begjæringer om partsinnsyn og rutiner for behandlingen av slike krav med både Nav (ved Arbeids- og velferdsdirektoratet) og Utlendingsnemnda fordi ombudsmannen har mottatt en rekke henvendelser om sen saksbehandling av begjæringer om partsinnsyn ved disse organene.

### *Utlendingsforvaltningen*

Et flertall av klagen og henvendelsene som gjelder lang saksbehandlingstid i utlendingssaker, knytter seg til saksbehandlingstiden i Utlendingsdirektoratet. Men det klages også over saksbehandlingen i andre deler av utlendingsforvaltningen, som Utlendingsnemnda og politiet.

I første rekke begrunnes den lange saksbehandlingstiden med ressursituasjonen og tidkrevende forhold i saken, for eksempel behov for å innhente opplysninger fra andre land eller å foreta avklaringer med andre forvaltningsorganer. Nytt regelverk i 2010 er også anført som en årsak til ytterligere økning i saksbehandlingstiden på enkelte områder. Det mottas også jevnlig henvendelser om saker som er blitt liggende ubehandlet i utlendingsforvaltningen over lang tid av andre grunner, som inkurier og forglemmelser.

Ombudsmannen følger nøye med på utviklingen i saksbehandlingstiden, og tar jevnlig opp dette temaet med utlendingsforvaltningen både på generelt grunnlag og i enkelt saker. Det blir fortløpende vurdert om det er grunn til å ta nye initiativ.

I 2010 merket ombudsmannen seg med bekymring en betydelig økning i en allerede lang behandlingstid for klagesaker i Utlendingsdirektoratet, ikke minst i saker om familieinnvandring. Dette ble tatt opp skriftlig med direktoratet i november 2010, og det ble bedt om en redegjørelse både for årsaker og for hva som ville bli gjort for å redusere behandlingstiden.

Dersom forvaltningen ikke kan gi et tilfredsstillende svar på hvorfor saken har tatt lang tid, eller det synes å være særlige forhold i saken som gjør at tiden trekker ut, vil dette normalt bli undersøkt nærmere ved en skriftlig henvendelse der det bes om en redegjørelse for saken. Ombudsmannens inntrykk er at henvendelser, både per telefon og i skriftlig form, bidrar til at det blir en tilfredsstillende fremdrift i saker der behandlingen av ulike grunner synes å ha stoppet opp.

Som et eksempel på en sak fra det siste året, nevner ombudsmannen en sak om statsborgerskap der det tok to år og åtte måneder fra søknaden om norsk statsborgerskap ble fremmet til vedtaket ble fattet. Ombudsmannen ga uttrykk for at en så lang saksbehandlingstid under ingen omstendighet var akseptabel og påpekte at det ikke var gitt noen tilfredsstillende forklaring på hvorfor saken hadde ligget i direktoratet i en periode på to år uten aktive saksbehandlingsskritt. I en annen sak kritiserte ombudsmannen at direktoratet hadde brukt mer enn tre år og seks måneder på å avgjøre en søknad om asyl, og påpekte at behandlingen av saken syntes å ha stoppet helt opp i perioden oktober 2006 til 2009. Denne saken ga for øvrig ombudsmannen foranledning til å be om en samlet oversikt fra direktoratet over andre

asylsaker som hadde ligget like lenge eller lenger uten å være avgjort. Direktoratet oppga først at det dreide seg om 15 saker, men oppjusterte senere tallet til 17. I oktober 2010 opplyste direktoratet at det var fattet vedtak i tolv av disse sakene, og at man i fem saker fortsatt avventet tilbakemelding fra ansvarlig departement.

Lang saksbehandlingstid fører forståelig nok til frustrasjon hos mange av dem som må forholde seg til utlendingsforvaltningen. Ombudsmannens inntrykk er at dette ofte blir forsterket når folk ikke vet hva som skjer med saken og hvorfor behandlingen tar så lang tid. God og riktig informasjon om sakens fremdrift er viktig når saksbehandlingstiden er lang. Dette tar ombudsmannen jevnlig opp med utlendingsforvaltningen, både på generelt grunnlag og ved behandlingen av enkeltklager som mottas.

Det synes som om både Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda har god generell informasjon om forventet saksbehandlingstid på sine nettsider. Klager og telefonhenvendelser som ombudsmannen mottar, viser imidlertid at det stadig er et forbedringspotensial når det gjelder å informere om fremdriften i de enkelte sakene som behandles, og da særlig om forsinkelser i saksbehandlingen. Mange opplever også at det er vanskelig å få en samtale med saksbehandler.

### *Nav (Arbeids- og velferdsetaten)*

Også i 2010 kom det mange henvendelser om manglende svar og lang saksbehandlingstid i Nav. Antallet slike henvendelser har vært økende i de siste årene. Det ble registrert om lag 200 klagesaker om dette, og i tillegg kommer flere hundre telefonfore-spørslar.

Flere klager forteller at de som følge av lang saksbehandlingstid har levd uten inntekter i flere måneder. Enkelte finansierer utgiftene sine med forbrukslån og får høye rentekrav, inkasso og betalingsanmerkninger på grunn av manglende betalingsevne. Andre går ned i levestandard og sparer på grunnleggende utgifter, som mat og oppvarming av boligen. Noen forteller at de står i fare for å miste boligen sin eller allerede har gjort det. Andre sier at de er blitt psykisk syke som følge av saksbehandlingen, eller at den har forverret sykdom de hadde fra tidligere. Selv der situasjonen ikke er fullt så prekær, har manglende svar og lang saksbehandlingstid stor betydning for den det gjelder – mange bruker mye tid på saken og blir fortvilet eller opprørt når de ikke får svar.

I lys av prinsippet om at ombudsmannens kontroll skal være etterfølgende, blir de som henvender seg til ombudsmannen om manglende svar eller lang saksbehandlingstid i Nav, ofte bedt om å purre skriftlig før de klager. Da mange er i villrede om hvor saken står, blir det forsøkt forklart, ut fra generell

kunnskap om etatens organisering, hvor det må antas at saken befinner seg og hvor en purring må rettes.

Det må antas at det er et lite mindretall av alle som opplever ikke å få svar på henvendelser til forvaltningen, som klager til ombudsmannen. Et viktig spørsmål er derfor hva som er årsaken til at henvendelsene ikke blir besvart innen rimelig tid, hva som kan gjøres for å begrense omfanget av dette problemet og hva ombudsmannen kan bidra med i den forbindelse. Klagene gir ombudsmannen mye informasjon om hva borgerne opplever som problematisk i møte med forvaltningen. På grunn av saksmengden, kan det også observeres at bestemte problemstillinger går igjen og at enkelte enheter i Nav skiller seg ut med mange klager. Undersøkelsene kan bidra til å avdekke årsakene.

De første undersøkelsene i klagesaker om manglende svar og lang saksbehandlingstid tar sikte på å avdekke hva som er årsaken til den lange saksbehandlingstiden og når svar i saken kan ventes. Ofte viser det seg at det ikke kan gis noen god forklaring på hvorfor saken ikke er behandlet. Forvaltningen svarer da gjerne at saken vil bli behandlet og når svar kan ventes, og saken avsluttes som ordnet. For den enkelte klageren må dette antas å være et tilfredsstillende resultat av saken. Generelt sett mener ombudsmannen det kan reises spørsmål om Nav har tilstrekkelig med ressurser til å takle oppgavene og saksmengden etaten er satt til å håndtere.

Det forekommer ikke sjeldent at saker om manglende svar og lang behandlingstid tas opp skriftlig med Nav. Bakgrunnen for dette kan variere. Det hender at saksdokumentene er blitt borte i etaten og ikke kan gjenfinnes, og at kopi av dokumentene som er sendt ombudsmannen som vedlegg til klagen videreføres fordi det anses som en effektiv måte å bidra til at saken kan bli ordnet på.

Det hender også at nærmere undersøkelser igangsettes for om mulig å finne de nærmere årsakene til saksbehandlingstiden og eventuelt få slått fast at saksbehandlingen ikke har vært akseptabel. Dette gjøres særlig der det antas at en undersøkelse vil kunne ha betydning utover den enkelte saken.

Ut fra klagesakene synes det videre som at en vanlig årsak til at henvendelser ikke er blitt behandlet i Nav, er at det ikke er blitt registrert på riktig måte i datasystemene at de skal behandles. I høst ble det derfor vurdert om noe kunne gjøres med dette på generelt grunnlag. Det ble i den forbindelse tatt kontakt med Riksarkivet, som etter arkivlova er tilsynsmyndighet overfor forvaltningen i arkivspørsmål. Riksarkivet opplyste at tilsyn med Nav var planlagt våren 2011. Navs skriftlige arkivrutiner ble også innhentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, og direktoratet opplyste i den forbindelse at elektronisk dokumentbehandling snart ville bli innført. Etter dette ble

det ikke funnet grunn til å foreta en generell undersøkelse med etatens arkivarbeid.

Det synes å være et gjennomgående trekk i klagesakene at klagerne ikke er blitt holdt orientert om saksbehandlingstiden. Dette er blitt tatt opp med Nav flere ganger, og også i 2010 har ombudsmannen kritisert etaten for ikke å ha overholdt plikten til å sende ut foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger. Ombudsmannen antar at et foreløpig svar om at henvendelsen er mottatt og om når svar kan forventes, kan spare organet for henvendelser i saken.

Ombudsmannen vil også fremover ha oppmerksomheten rettet mot saksbehandlingstiden i Nav og forsøke å belyse problemer som antas å være av generell betydning.

### 1.3.1.2 FORVENTNINGER TIL SAKSBEHANDLINGEN

I tillegg til en forventning om at saken skal behandles innen rimelig tid, har borgerne tanker om hvordan forvaltningsprosessen skal være. Det hender at borgernes forventninger er urealistiske og overgår forvaltningens rettslige forpliktelser. Krav på veiledning betyr ikke nødvendigvis at alle spørsmål som stilles, må besvares. Selv om utgangspunktet i forvaltningsloven er at en part skal ha muligheten til å snakke med saksbehandleren, finnes det grenser for denne retten. Og alle uklarheter i en sak skal ikke nødvendigvis ryddes av veien, alle steiner kan ikke snus i enhver sak. Dette kan det være vanskelig å formidle på en god måte, både for forvaltningen og for ombudsmannen.

### 1.3.1.3 FORVENTNINGER TIL AVGJØRELSEN

Ombudsmannen viser til at det er naturlig å bli skuffet eller frustrert når en søknad blir avslått eller en klage ikke fører frem. Det samme gjelder når det stilles tyngende vilkår, eller når forvaltningen fatter inngripende vedtak. Dette kan gjelde alt fra et avslag på en søknad om økonomisk støtte eller et annet offentlig gode, til vedtak om frihetsberøvelse eller isolasjon innen psykisk helsevern eller kriminalomsorgen.

Skuffelsen eller frustrasjonen kan ofte gjelde selve regelverket. Ved behov kan ombudsmannen synliggjøre regelverket, for på den måten å bidra til forståelse for avgjørelsen og forvaltningens oppgaver. Hvis anvendelsen av reglene er forsvarlig, er det lite annet ombudsmannen kan gjøre.

Det synes å være et trekk i tiden at publikums forventninger til offentlige myndigheter generelt sett har økt. Ikke minst synes forventningene til velferdsstaten å være store. Lovfesting av ulike rettigheter og den generelle rettighetstenkningen i samfunnet har muligens bidratt til denne utviklingen.

Ombudsmannen trekker frem bestemmelsen om brukermedvirkning i sosialtjenesteloven som et

eksempel på at det kan oppstå et spenningsforhold mellom lovteksten, og dermed borgernes forventninger, og den faktiske rettstilstanden.

Flere klager over at kommunen ikke hører på deres mening om hva slags tjeneste som skal gis – de vil for eksempel heller ha mye hjelp i huset enn plass på institusjon – og argumenterer med at de selv vet hva som er best for dem selv eller det familiemedlemmet som trenger bistand.

Sosialtjenesteloven praktiseres slik at kommunen gjør en totalvurdering av tjenestetilbudet. I tillegg til brukernes behov og ønsker, tas det hensyn til faglige vurderinger, kommunens ressurser og den samlede fordelingen av tjenestetilbudene til de berettigede i kommunen. Det vil si at hensynet til økonomi og likebehandling også kommer sterkt inn. Resultatet av denne skjønnsutøvelsen kan derfor ofte bli noe annerledes enn det klienten eller de pårørende mener er det beste. Mange opplever det slik at det ikke er tatt hensyn til det de har sagt.

### 1.3.2 Forskjellsbehandling

#### 1.3.2.1 INNLEDNING

Å sammenligne seg med de rundt seg, enten andre i samme situasjon, eller de som har mer enn en selv, er etter ombudsmannens mening en naturlig del av det å bo i et samfunn. Det har godt feste i borgernes rettsfølelse at myndighetenes fordeling av fellesgodene – og byrdene – skal skje på en rettferdig måte. Det hører politikken til å avgjøre hva som er en rettferdig fordeling, men de lovgivende myndighetene har på mange områder gitt forvaltningen myndighet til å foreta fordelingen etter skjønn. Prisen man betaler for at mennesker er gitt myndighet til å fatte skjønnsmessige avgjørelser, er at man aldri kan oppnå fullstendig likhet.

Forvaltningen må likevel etterstrebe det å skulle behandle like tilfeller likt. Idealet er ikke kommet generelt til uttrykk i forvaltningsloven, men er ivare tatt gjennom den ulovfestede regelen om forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Det er viktig å understreke at forbudet retter seg mot den *usaklige* forskjellsbehandlingen – ikke all forskjellsbehandling.

For at det skal være relevant å sammenligne saker, må de være tilnærmet like når det gjelder både fakta og jus. Hensynet til likebehandling innebærer heller nødvendigvis ikke at en part har krav på at saken får samme utfall som en hvilken som helst sammenlignbar sak.

#### 1.3.2.2 BYGGESAKER

Usaklig forskjellsbehandling anføres ganske ofte i klager til ombudsmannen i byggesaker. Særlig er dette en hyppig innvending i saker der det kreves dispensasjon, fra forbud i loven eller planer, for at tiltak

skal bli lovlig. En problemstilling ombudsmannen ser regelmessig, er at én person har fått dispensasjon for et tiltak på et grunnlag som fremstår som uklart eller urettmessig, og at andre som bor i området, ønsker den samme behandlingen. Når disse får avslag på sine dispensasjonssøknader, oppleves dette som urettferdig og i strid med deres rettsfølelse, selv om avslaget i seg selv er i tråd med loven.

Når noen har søkt om å få utføre et tiltak som er i strid med loven eller planer, er det plan- og bygningsmyndighetenes oppgave å vurdere om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt. Den nye dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven 2008 § 19-2 trådte i kraft 1. juli 2009, og ombudsmannen har foreløpig mottatt få klager knyttet til denne bestemmelsen.

#### 1.3.2.3 SKATTE- OG LIGNINGSSAKER

Klager til ombudsmannen viser at en del skattytere mener at skattemyndighetene har utsatt dem for forskjellsbehandling. Det gjelder spesielt skattytere som ikke har fått innvilget fradrag de mener å ha krav på, særlig fordi de kjenner til at andre skattytere i nøyaktig samme situasjon har fått innvilget samme type fradrag som de selv har fått avslag på. Et typisk eksempel her er krav om særfradrag for store sykdomsutgifter, og til en viss grad også krav om fradrag for utdanningskostnader.

Begge disse regelsettene er av flere grunner litt kompliserte å anvende for skattemyndighetene. De åpner for vurderinger som lett kan falle ulikt ut, uten at noen av disse utfallene av den grunn nødvendigvis behøver å være i strid med loven eller skattemyndighetenes egne retningslinjer i Lignings-ABC. Andre ganger kan det spille inn at ligningsarbeidet regelmessig skjer under stort tidspress.

I denne forbindelse er det viktig å huske på at ligningsarbeidet faller inn under det som betegnes som «masseforvaltning».

At én eller flere er blitt lignet feil, og den feilaktige ligningen er falt ut til deres fordel, gir ikke andre skattytere rett til å bli behandlet på samme feilaktige måte.

Uansett årsak er det uheldig når noen skattytere med god grunn får inntrykk av at deler av ligningsarbeidet preges av forskjellsbehandling. Ombudsmannen har gjentatte ganger gjort skattemyndighetene oppmerksom på dette. Fra skattemyndighetene er det nå opplyst at det både arbeides med å høyne og samkjøre kompetansen hos de som utfører ligningen og å forenkle regelverket, samt å øke ressursene til kontroll av selvangivelser som ikke utelukkende består av opplysninger fra oppgavepliktige tredjeparter, som skattyterens arbeidsgiver og bankforbindelser. Ombudsmannen håper at disse tiltakene vil bli effektive og virke etter sin hensikt, slik at langt færre skatt-

ytere enn i dag får inntrykk av å ha blitt utsatt for forskjellsbehandling. I tiden fremover vil ombudsmannen følge nøye med på utviklingen.

### **1.3.3 Forvaltningens informasjons- og veiledningsplikt**

Forvaltningsorganer har etter forvaltningsloven en generell plikt til å informere og veilede borgerne innenfor sitt saksområde. Formålet er å gi parter og andre interesserte mulighet til å ivareta egne interesser på best mulig måte.

Mangelfull informasjon og veiledning er en hyppig klagegrunn hos ombudsmannen og et tema som ofte tas opp med forvaltningen. Klagene gjelder oftest påstått svikt i enkeltsaker, men også svikt knyttet til generell informasjon eller i skjemaer og standardformularer.

Risikoen for svikt i enkeltsaker kan se ut til å være størst i forvaltningsorganer som sjelden treffer vedtak av den aktuelle typen. For eksempel vil mindre kommuner relativt sjelden utlyse og tildele driftstilskudd til allmennpraktiserende leger og privatpraktiserende fysioterapeuter. Kunnskapen om regelverket kan dermed være for dårlig og informasjonen til parter om klageadgang med videre kan være fraværende. Også saker om innsyn i saksdokumenter blant innsatte i fengsler kan nevnes i denne sammenhengen.

Omfanget av veiledningsplikten skal etter loven tilpasses forvaltningsorganets situasjon og kapasitet. Men omfanget må også tilpasses den enkelte borgers eller den enkelte gruppes behov. Utlendinger med svake norskkunnskaper og lite kjennskap til det norske samfunnet vil typisk kunne ha et stort behov for god og tydelig informasjon og veiledning. Det samme gjelder andre utsatte grupper som ikke lett kan orientere seg av helsemessige eller andre årsaker. Det er en stadig utfordring for offentlige organer å møte den enkeltes behov innenfor ressursrammene.

Ved avslag kan borgerne trenge informasjon og veiledning. Men dette kan også gjelde der det gis en tillatelse. Typisk vil dette være tilfellet i mange utlendingssaker når det gjelder virkningen av tillatelsen (oppholdstillatelse, visum, statsborgerskap). Det er imidlertid viktig at informasjonen er korrekt og fyllestgjørende, noe som kan være en utfordring der regelverket er detaljert eller komplisert. I det minste må informasjon ikke være misvisende. Mangelfull informasjon kan være verre enn ingen informasjon.

Vår elektroniske hverdag med nettbasert forvaltning gir nye muligheter for å nå borgerne. Regelverk, praksis og andre kilder til kunnskap er langt mer tilgjengelig nå enn for bare få år siden, og god informasjon kan gis uten store omkostninger for forvaltningen. Dette er positive trekk i dagens forvaltning.

Bruk av elektronisk informasjon gir imidlertid også nye utfordringer. Det er svært viktig at den nettbaserte, offentlige informasjonen er korrekt. Ved endringer i regelverk eller praksis må derfor informasjonen oppdateres raskt. Er informasjon spredd på ulike nettsider, må endringen gjennomføres over alt. Vedlikehold av informasjon på forvaltningens nettsteder må derfor prioriteres.

I sak 2010/102 kom denne problemstillingen opp. En ordning med veiledet tjeneste for medisinske kandidater med utdanning fra enkelte EØS-land ble innført som et alternativ til turnustjeneste i Norge. I lang tid etter endringen lå det fortsatt feilaktig informasjon på hjemmesiden til Statens autorisasjonskontor for helsepersonell ([www.safh.no](http://www.safh.no)), som Helse- og omsorgsdepartementets nettsider viste til (under [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)). Etter påpekning fra ombudsmannen ble informasjonen endret, men ikke alle steder. I takt med økt bruk av nettbasert informasjon i den offentlige forvaltningen, antar ombudsmannen at oppdatering av informasjon kan bli en økende utfordring i årene som kommer.

Ombudsmannen vil uansett bemerke at veiledningsplikten ikke alene oppfylles gjennom å legge ut informasjon på Internett. Det finnes fortsatt mennesker som ikke har tilgang til Internett eller ikke har de nødvendige kunnskapene for å innhente opplysninger derfra. Disse må få samme tilgang til informasjon som datakyndige borgere.

### **1.3.4 Omorganiseringer i forvaltningen**

#### **EFFEKTIVT ELLER FREMMEDGJØRENDE?**

Av Grunnloven § 3 følger det at regjeringen («Kongen») har kompetanse til å organisere forvaltningen. For at en organisasjon skal kunne utvikle seg og forbli relevant under skiftende omstendigheter, kan det noen ganger være nødvendig å foreta endringer i overordnede strategier, interne rutiner og i selve organisasjonsstrukturen. Dette gjelder også for offentlige organer, og store som små forvaltningsorganer vil jevnlig måtte gjennomføre større eller mindre endringsprosesser. Det er fint og viktig at forvaltningen på denne måten er fleksibel og arbeider for en mest mulig effektiv drift.

De siste årene er det gjennomført store omorganiseringer blant annet innen lignings- og trygdeforvaltningen. Skatteetaten ble i 2008 organisert som skattekontor i fem regioner. Som en konsekvens av denne omorganiseringen, fikk samtlige Oslo-borgere i 2010 ligningen sin behandlet i Nord-Norge. På et annet forvaltningsområde er tidligere arbeids-, trygde- og sosialkontor blitt slått sammen til Nav. Omorganiseringene er gjerne begrunnet i effektivitetshensyn og bedre ressursutnyttelse. Et mothensyn er brukernes kjennskap til og fortrolighet med den «gamle» ordningen. Hyppige omorganiseringer kan

virke fremmedgjørende på borgerne og utgjøre en fare for rettssikkerheten.

Ikke sjelden får ombudsmannen klager fra personer som mener seg utsatt for «kafkask» behandling fra myndighetenes side. De føler at de ikke når frem overfor en lite tilgjengelig forvaltning og at de har mistet enhver innflytelse over prosessen. En vanlig formulering er at man føler seg som kasteball mellom ulike mer eller mindre perifere etater. Ombudsmannens erfaring er at noe så enkelt som bare å vite *hvor* forvaltningssaken fysisk blir håndtert og *hvem* som behandler den, i høy grad kan virke beroligende på brukerne av tjenesten. Dessverre makter ikke forvaltningen alltid å informere om dette.

På bakgrunn av flere henvendelser tok ombudsmannen i 2010 opp denne problemstillingen med Nav der problemet syntes mest aktuelt. I henhold til regler i forvaltningsloven skal en part som har saklig grunn til det, gis adgang til å snakke med en tjenestemann ved det forvaltningsorganet som behandler saken. Ombudsmannen tok opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet hvordan dagens praksis med bevisst å skjermte beslutgende myndigheter – særlig forvaltningssenhetene og Nav Pensjon – fra direkte kontakt med brukerne, stod seg i forhold til disse reglene. Direktoratet kunne forsikre at selv om det var det lokale Nav-kontoret i kommunen som skulle ivareta primærkontakten med brukerne, var det lagt opp til at man kunne få snakke med saksbehandler etter en konkret vurdering i hver enkelt sak.

Blant annet som en konsekvens av arbeidet med denne saken, opplyste direktoratet at det nå var iverksatt tiltak for å gjøre det enklere for brukerne og nå frem til saksbehandleren i sin sak.

Etter noen startvansker er ombudsmannens generelle inntrykk at den nye skatteetaten fungerer godt. Også i Nav kan man trekke frem mye positivt, selv om utfordringene åpenbart har vært større der. Det kan reises spørsmål om det er hensiktsmessig å la en uføresak gå gjennom fire instanser i Nav før utbetaling kan skje.

#### HVA MED DE ANSATTE?

Omorganiseringer berører også de ansatte på en dyptgripende måte og vil ikke sjelden medføre en betydelig økning i stress- og konfliktnivået på arbeidsplassen. I en slik prosess er det ofte nødvendig å ta vanskelige valg om hvor enkeltansatte skal arbeide i den nye organisasjonen. Dersom det skal foretas nedbemanning, må det tas en beslutning om hvem som får bli og hvem som må gå. For å gjøre dette så lite smertefullt som mulig, må omorganiseringen skje på en skikkelig måte, og arbeidsgiver må være nøye med å følge de reglene som gjelder.

Det er ombudsmannens inntrykk at en del forvaltningsorganer har et visst forbedringspotensial

her. Behovet for ryddige prioriteringer, god og individuell informasjon og et tydelig mål med prosessen er sentralt. Kanskje enda viktigere er det at arbeidsgiver følger de grunnleggende spillereglene som er gitt av Stortinget. En grunnregel er at arbeidstakerne beholder sine rettigheter etter arbeidsavtalen i omstillingsprosessen. Det innebærer at en omorganisering ikke i seg selv gir rettslig grunnlag for å si opp ansatte. Både tjenestemanns- og arbeidsmiljølovens stillingsvernregler, med strenge krav både til begrunnelsen for en oppsigelse og til prosessen, gjelder fullt ut også i en omorganisering.

Etter en omstillingsprosess vil ofte nye stillinger være opprettet og gamle forsvunnet. De ansatte som blir i virksomheten, må da plasseres i den nye organisasjonen. Omorganiseringen kan ikke brukes som rettslig grunnlag for å endre de ansattes arbeidsoppgaver. Det vil si at den enkelte arbeidstaker som utgangspunkt har rett til å beholde sin stilling uavhengig av en omorganisering. Hvis det er behov for å gjøre endringer i den enkeltes stilling ut over styringsretten, må arbeidsgiveren foreta en endringsoppsigelse og følge reglene for oppsigelse.

Tidvis gjennomfører arbeidsgivere en endringsprosess ved hjelp av såkalt «fristilling». Dette innebærer gjerne at de ansatte løses fra sine tidligere arbeidsoppgaver, og at de deretter søker på de nye stillingene i organisasjonen. Ombudsmannen mener man bør være forsiktig med å bruke dette begrepet, og også med selve fremgangsmåten. Fristilling er ikke et rettslig begrep, og det utvider heller ikke arbeidsgiverens rettigheter i forbindelse med en omorganisering. Fremgangsmåten har heller ingen umiddelbar forankring i arbeidsmiljølovens stillingsvernregler og vil lett komme i strid med disse.

#### 1.3.5 Øvrige problemområder

Foruten de mer generelle temaene nevnt over, er det også noen spesielle temaer ombudsmannen har gitt særskilt omtale i årsmeldingen.

#### HENSYNET TIL BARN OG UNGE I PLAN- OG BYGGESAKER

Ombudsmannen har de siste årene behandlet noen reguleringssaker der hensynet til barn og unge ikke var blitt tilstrekkelig ivaretatt.

I en sak fra 2007 uttalte ombudsmannen at hensynet til barn og unges oppvekstvilkår ikke var tilstrekkelig ivaretatt under arbeidet med planen, som gjaldt en atkomstvei. Kommunen lovet å forbedre rutinene for involvering av barnetalsmannen i plansaker, og at vurderingen av planers konsekvenser for barn og unge for fremtiden ville fremgå av en egen beskrivelse i saksfremstillingen. På denne bakgrunn lot ombudsmannen saken bero, under forutsetning av at også fylkesmannen skulle følge opp denne saken

både generelt og konkret i forhold til den aktuelle reguleringsplanen.

Til tross for dette, mottok ombudsmannen tilsvarende, nye klager på den neste reguleringsplanen som ble vedtatt i tilknytning til utbyggingen av området. Denne gangen gjaldt reguleringen et boligfelt. I sak 2009/2016 tok ombudsmannen dette opp med fylkesmannen, som mente at forholdet til barn og unge var tilstrekkelig vurdert. Det var ombudsmannen uenig i, og ombudsmannen ba derfor om en ny behandling av saken. Fylkesmannen kjente reguleringsplanen ugyldig, og opphevet deler av planvedtaket. Etter ytterligere brev fra ombudsmannen til fylkesmannen, ba han kommunen om å utrede hensynet til barn og unge også for de delene av planen som ikke ble opphevet. Saken ble deretter behandlet av kommunestyret. Etter dette fant ombudsmannen grunn til å la saken bero, med visse merknader.

Ombudsmannen viser til at barn og unge er en sårbar gruppe som er avhengig av at andre fremmer deres interesser. Manglende utredning og vurdering av barn og unges behov kan svekke tilliten til forvaltningen, også ut over den konkrete saken det gjelder. Hensynet til barn og unge vil nærmest per definisjon være relevant ved planleggingen av et alminnelig boligfelt. Lovens system og kompetanseregler innebærer at det er kommunestyret som skal ta stilling til om hensynet er tilstrekkelig ivaretatt. Ansvar på kommunen som sådan og kan ikke overlates til «barnas representant». «Barnas representant» skal fungere som et sikkerhetsnett og komme i tillegg til kommunens forpliktelser. Fylkesmannen skal se til at kommunen følger opp ansvaret i praksis.

Selv om de to nevnte sakene gjaldt samme kommune og fylkesmann, ser ikke ombudsmannen bort fra at dette kan være et problem som hefter ved planprosessene også i andre kommuner. Ombudsmannen vil derfor følge med på dette fremover.

#### NÅR KLAGEORGANET BEGRENSER SIN PRØVING – RETTMESSIG BEGRENSNING I EGEN MYNDIGHET ELLER URETTMESSIG ANSVARFRASKRIVELSE?

Ombudsmannen har gjennom arbeidet med klagesaker blitt oppmerksom på at klageinstansen i visse tilfeller synes å begrense sin prøving av saken i for stor grad.

Når en borger har klaget på et enkeltvedtak, følger det av forvaltningsloven at klageinstansen kan «prøve alle sider av saken». Hovedregelen er at klageinstansen kan prøve fullt ut både de rettslige, faktiske og skjønsmessige sidene av vedtaket. Prøvingen omfatter også kontroll med at saksbehandlingsreglene er blitt fulgt, herunder at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes. De fakta og den jusen et forvaltningsvedtak bygger på, skal være riktige. Hvis klageinstansen vurderer de faktiske eller

juridiske forholdene i saken annerledes enn underinstansen, skal den derfor legge sin egen oppfatning til grunn.

Når et vedtak behandles etter de alminnelige klagereglene, trenger ikke klageinstansen bygge en omgjøring på at det opprinnelige vedtaket er ugyldig eller at det er begått en feil. Den kan komme til et annet resultat på grunnlag av det den selv anser som rimelig eller hensiktsmessig, så lenge dette ligger innenfor lovens rammer. Klageinstansen har altså myndighet til å overprøve underinstansens skjønn. Dette gjelder også når et statlig organ, for eksempel fylkesmannen, klagebehandler et kommunalt vedtak. Det følger av forvaltningsloven at hensynet til det kommunale selvstyret skal iakttas i disse tilfellene. Ettersom alle relevante hensyn i saken skal veies opp mot hverandre, innebærer dette likevel ikke en plikt til å la dette ene hensynet bli avgjørende for resultatet. Hvor stor vekt hensynet til det kommunale selvstyret skal tillegges, må vurderes konkret i den enkelte saken og vil kunne variere både mellom saksstyper og enkeltsaker.

Klageinstansen skal med andre ord i utgangspunktet prøve saken i sin fulle bredde. Dette er bærebjelken i prinsippet om toinstansbehandling og en viktig rettssikkerhetsgaranti for borgeren.

#### SPEIELLE PROBLEMSTILLINGER I SAKER OM BARNEBIDRAG (NAV)

Ombudsmannen mottar mange klager på Navs behandling av saker om barnebidrag. Klagene gjelder både saksbehandlingstiden og selve bidragsberegningen.

Også i bidragssakene kan saksbehandlingstiden til tider være lang. Dette skaper spesielle problemer i bidragssakene. Reglene er slik at mange personlige og faktiske forhold hos de involverte har betydning for avgjørelsen i saken. Opplysninger om inntekt, bosted, helse, samvær, antall barn, barn som blir 18 år osv. har betydning for saken, og slike forhold vil ofte endre seg underveis i saksbehandling. Dette skaper særskilte utfordringer både for forvaltningens og ombudsmannens behandling av sakene. Det blir blant annet spørsmål om betydningen av bestemmelsen i forvaltningsloven om at klageorganet kan ta hensyn til nye opplysninger. Praksis synes å være slik at partene henvises til å søke på nytt til førsteinstansen, med den forsinkelse det innebærer. For partene oppstår problemer ved at den som skal betale, kan ha for høyt løpende bidrag, og det oppstår tilbakebetalingskrav.

I klagesakene om selve bidragsfastsettingen er beregningen for selvstendig næringsdrivende ofte tema. Regelverket er komplisert, og det oppstår spørsmål om hvor langt forvaltningens undersøkel-

sesplikt går og hvilke vurderinger som skal foretas av næringsvirksomhetens økonomiske forhold.

Samværsfradraget, som ble innført for noen år siden, er også et tema som går igjen i klagesakene. Ordningen har vært evaluert, og det er foretatt justeringer, som ombudsmannen avga høringsuttalelse om. Fortsatt er det mange problemer knyttet til dette, og mange mener at ordningen medfører enda flere konfliktspørsmål mellom foreldrene. Det oppstår rettslige spørsmål om forholdet til inngåtte avtaler og rettsforlik om samvær, når disse ikke etterleves i praksis. Når foreldrene gir ulike opplysninger om samværet, må bidragsforvaltningen i en del saker foreta bevisvurderinger av samværets omfang. Det er et rettspolitisk spørsmål om ordningen bør opprettholdes, noe ombudsmannen ikke skal ha noen mening om. Ombudsmannen forutsetter likevel at den evalueres av departementet.

En del klager gjelder også innkrevingen av bidrag, som foretas gjennom Nav Innkreving i Kirkenes. Det kan gjelde saksbehandlingen der, og det kan være spørsmål om hvordan beslutninger derfra kan overprøves – av tingretten eller Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Ombudsmannen har merket seg at det de siste årene har vært færre klager på Nav Internasjonals behandling av bidrags saker som har med utlandet å gjøre.

#### KILDESKATT PÅ PENSJONER

Fra og med inntektsåret 2010 er det innført 15 prosent kildeskatt på pensjoner fra Norge som sendes til personer som er flyttet permanent ut av landet.

Mange norske pensjonister bosatt i utlandet, særlig i Kypros og Thailand, har henvendt seg til ombudsmannen og klaget på innføringen av denne skatten. Noen fordi de mener at dette er en helt urimelig tyngende skatt, andre fordi de mener at dokumentasjonskravene for å få fritak for skatten, og fritak for forskuddstrekk til dekning av den, er altfor strenge. I tillegg har mange klaget til ombudsmannen over skattemyndighetenes tidsbruk ved behandlingen av søknader om fritak for denne kildeskatten og krav om tilbakebetaling av for mye trukket kildeskatt. Det er også flere som har henvendt seg til ombudsmannen fordi de mener at norske skattemyndigheter har feil forståelse av skatteavtalene med Kypros og Thailand.

Ombudsmannen kan kontrollere om forvaltningens virksomhet er i overensstemmelse med gjeldende rett, men ombudsmannen skal ikke uttale seg om en lovlig vedtatt lov virker rimelig eller ikke. Annerledes var det med de som klaget over sen tilbakebetaling av for mye trukket kildeskatt. Alt i januar 2010 tok ombudsmannen dette spørsmålet opp med Skattedirektoratet. Ombudsmannens inntrykk er at

skatteetaten fulgte dette opp på en god måte, og la til rette for at for meget trukket kildeskatt skulle utbetales ganske umiddelbart etter at pensjonistene som fylte vilkårene for fritak hadde søkt om det.

Ellers har de mange henvendelsene til ombudsmannen tydelig illustrert at skattemyndighetene og utenlandspensjonistene generelt har svært forskjellig syn på hvilken belastning det kan være for pensjonistene å oppfylle dokumentasjonskravene skattemyndighetene har stilt i saker om fritak for kildeskatt.

#### SVAKHETER I SOSIALTJENESTEREGELVERKET

##### *Omsorgslønn – ikke en rettighet for den hjelpetrequende?*

De som trenger hjelp, har som regel krav på sosiale tjenester fra kommunen. Ofte tar familiemedlemmer eller andre berørte en del av ansvaret for vedkommende. Tyngende omsorgsarbeid utover det som rimelig kan forventes av de berørte, kan sosialtjeneren gi kompensasjon for gjennom bestemmelsen om omsorgslønn. Er dette en ytelse til den som gjør omsorgsarbeidet, eller en rettighet for den hjelpetrequende? Eller er det i realiteten kanskje begge deler?

Omsorgslønn utbetales til den som yter hjelpen. Denne tjenesten er ikke nevnt i loven som en av de tjenestene den hjelpetrequende har krav på, men en ytelse til den som yter hjelpen. I kommunenes vedtak blir dette ofte referert slik at omsorgslønn ikke er en rettighet, noe som skaper et inntrykk av at en søknad om omsorgslønn rettslig sett står mye svakere enn de andre tjenestetilbudene. Loven fremstår ifølge ombudsmannen som uheldig formulert.

##### *Den økonomiske betydningen av hvordan kommunen definerer tjenesten*

Kommunen kan pålegge den som mottar tjenester etter sosialtjenesteloven, å dekke kostnadene helt eller delvis. Det er i forskrifts form likevel gjort begrensninger i adgangen til å kreve egenandel. Hvorledes kommunen velger å definere en tjeneste, kan derfor få stor økonomisk betydning for mottakeren.

Et særlig praktisk eksempel er forholdet mellom avlastning og praktisk bistand i hjemmet. Mange personer som har krav på tjenester, bor hjemme, og mottar hjelp fra andre familiemedlemmer. Kommunale tjenester som ytes til slike personer, vil ofte ivareta både praktisk bistand til den hjelpetrequende og avlastning til andre i husstanden.

Kommunen har ikke adgang til å kreve egenandel for avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid, men kan kreve egenandel for praktisk bistand. I slike tilfeller vil derfor definisjonen av tiltaket ha økonomiske konsekvenser for kommunen og tjenestemottakeren.



Hjemmehjelp er et nærliggende eksempel. Kommunen må i hvert enkelt tilfelle foreta en vurdering av hva som er det mest sentrale formålet med tiltaket, og resultatet vil bero på skjønnsmessige avveininger. Det kan derfor oppleves som tilfeldig om hjelpen gis som praktisk bistand eller avlastning, og også lite rimelig når all hjelpen defineres som praktisk bistand til den hjelpetrequende.

Et annet eksempel er forholdet mellom avlastning og korttidsopphold i sykehjem. Også i disse tilfellene må det foretas en konkret vurdering av hva som er hovedformålet med oppholdet. For den hjelpetrequende og familiemedlemmene vil det nok kunne fremstå som lite forståelig dersom alle slike opphold defineres som helsehjelp, og følgelig utløser krav om egenbetaling. Hadde sykehjemsoppholdet blitt definert som avlastning, hvilket det i praksis også vil være for den eller de som ellers yter hjelpen, ville oppholdet vært vederlagsfritt.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Terje Halleland og Ulf Erik Knudsen, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til årsmeldingen for 2010 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Dokument 4 (2010–2011).

Komiteen registrerer at antall klager til Sivilombudsmannen fortsetter å øke, og at de siste årene har antall klager steget med nesten 50 prosent, fra rundt 2 000 klager i 2005 til nærmere 3 000 klager i 2010. Samtidig øker også antall avviste saker. Fortsatt blir rundt halvparten av sakene avvist på formelt grunnlag. Av de 1 449 sakene som ble realitetsbehandlet i 2010, ble 1 079 avsluttet etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene som forvaltningen hadde sendt inn, uten at saken ellers ble lagt frem for eller tatt opp med forvaltningen. Av de innkomne klagen var det 155, eller rundt fem prosent, som endte opp med en eller annen form for skriftlig kritikk. Dette er en nedgang fra 2009, med 212 tilsvarende saker. De aller færreste saker blir tatt opp av eget tiltak; i 2010 var dette 35 saker. Det vises før øvrig til komiteens brev til Sivilombudsmannen 7. april 2011 og svarbrev 15. april 2011, som følger som vedlegg 1 og 2 til innstillingen.

Saksbehandlingstiden for saker har gått noe ned fra året før. Behandlingstiden for saker som avsluttes

etter å ha vært tatt opp med forvaltningen, har gått ned fra 197 dager til 170 dager. Behandlingstiden for saker som avvises har gått ned fra 18 til 15 dager. Tiden for saker som avsluttes uten å ha vært tatt opp med forvaltningen, har gått ned fra 41 til 39 dager.

Komiteen knytter tre kommentarer til dette. For det første at tallene tyder på at forvaltningen i stort gjør en god jobb og behandler henvendelser fra innbyggerne i tråd med gjeldende retningslinjer.

For det andre er komiteen positiv til at saksbehandlingstiden hos Sivilombudsmannen i snitt har gått ned fra året før. Komiteen vil samtidig legge til at saksbehandlingstiden gjerne vil være en balanse mellom effektiviteten i saksbehandlingen på den ene siden, og grundigheten av saksbehandlingen på den andre. Komiteen forventer at Sivilombudsmannens eventuelle behov eller muligheter for å styrke effektiviteten og/eller grundigheten kommer tydelig til uttrykk overfor Stortinget, slik Sivilombudsmannen nettopp gjør i årsmeldingen for 2010.

For det tredje er det likevel viktig at folk som føler seg urettferdig behandlet får sin klage vurdert av et uavhengig organ, både med tanke på folks demokrati- og rettsoppfatning, og med tanke på 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 komiteen forutsetter at informasjonen om den intensiveres.

Komiteen registrerer at de sakene hvor ombudsmannen har avgitt skriftlig kritikk, ikke i årsrapporten er fordelt på forvaltningsorganer. Komiteen ber ombudsmannen vurdere dette i kommende årsrapporter.

Komiteen har merket seg at om man korrigerer for folketall, er det innbyggere i Oslo og Finnmark det kommer flest klager fra. Færrest antall klager kom det fra Oppland, Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal.

Komiteen har merket seg at svært mange – om lag en sjettedel – av sakene i 2010 gjaldt Arbeids- og velferdsetaten (Nav). Andre forvaltningsområder som peker seg ut med et relativt høyt antall saker er fylkesmenn, kommunal forvaltning, skatteetaten, Utlendingsnemnda, Kriminalomsorgen, politi- og påtalemyndighet og Utlendingsdirektoratet. Dette inntrykket er i hovedsak på linje med tidligere års rapporter.

Komiteen viser til at Sivilombudsmannens årsmelding for 2009 tok opp at Norge har undertegnet, men fortsatt ikke ratifisert FN's 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 regel-

messige besøk til alle steder der personer er frihetsberøvet, som fengsler, psykiatriske institusjoner mv. Komiteen har tidligere bedt regjeringen legge til rette for at Sivilombudsmannen skal kunne oppfylle de krav som stilles til nasjonal forebyggende instans, slik at protokollen snarest mulig kan ratifiseres. Komiteen viser i den anledning til svarbrev fra utenriksministeren til kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 26. april 2011, hvor det heter at regjeringen tar sikte på en rask avklaring av spørsmålet om nasjonal forebyggende instans, samt norsk ratifikasjon. Komiteen er tilfreds med dette svaret. Korrespondansen følger som vedlegg 3 og 4 til innstillingen.

Komiteen viser til at Sivilombudsmannen fortsatt er bekymret over den utstrakte bruken av varetekt i Norge. Justis- og politidepartementet er tidligere bedt om å redegjøre for om den såkalte «sittetiden» er i tråd med politiforskriften, og statistikkgrunnlaget som nå foreligger mener ombudsmannen ikke er godt nok. Komiteen registrerer at ombudsmannen skriver:

«I min uttalelse ved avslutningen av undersøkelsen ga jeg uttrykk for at statistikkgrunnlaget rundt innsattes oppholdstid i politiets arrester ikke var tilfredsstillende. De tallene jeg har fått tilgang til viser imidlertid at det fortsatt er et urovekkende høyt antall overskridelser av todøgnfristene for å overføre arrestanter til fengsel.»

Komiteen støtter Sivilombudsmannens kritikk, og ber regjeringen om å arbeide aktivt med å få ned antall overskridelser, og at det i denne forbindelse særlig blir sett hen til samlet oppholdstid i arrestene, slik ombudsmannen skriver.

Saksbehandlingen hos Sivilombudsmannen er skriftlig, og undersøkelsene derfra baserer seg i all hovedsak på en gjennomgang av forvaltningens saksdokumenter. Av denne grunn har Stortinget gitt ombudsmannen hjemmel i sivilombudsmannsloven § 7 første ledd til å innhente fra forvaltningen de dokumenter og opplysninger «han trenger for å kunne utføre sitt verv». Adgangen til forvaltningens dokumenter er imidlertid begrenset i bestemmelsens annet ledd. Ved en henvisning til tvisteloven kapittel 22 begrenses ombudsmannens rett til forvaltningens saksdokumenter etter hovedsakelig de samme regler som gjelder for bevisforbud og bevisfritak for domstolene. Dersom loven skal leses etter sin ordlyd, vil blant annet opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt i utgangspunktet være unntatt fra Sivilombudsmannens innsynsrett. Det samme gjelder dokumenter som er gradert etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen. I hvilken grad ombudsmannen har ubetinget rett til å få oversendt forvaltningens interne saksdokumenter, er heller ikke åpenbart bare ut fra ordlyden i loven.

Sivilombudsmannen har hittil stort sett fått tilgang på de dokumentene som har vært ansett som nødvendige for saksbehandlingen. Dette har imidlertid i flere saker først skjedd etter en omstendelig prosess som har forsinket klagebehandlingen betydelig.

En vesentlig del av arbeidet forutsetter at Sivilombudsmannen og hans medarbeidere gis tilgang på taushetsbelagt informasjon fra forvaltningen. Det er nettopp i de saker der forvaltningen arbeider i lukkede rom – de sakene der allmennheten ikke har rett til innsyn – at sivilombudsmannskontrollen er særlig viktig. Den lovregulering som i dag gjelder for Sivilombudsmannens rett til forvaltningens dokumenter, er lite tilfredsstillende i et slikt perspektiv. Komiteen viser i denne forbindelse til at partiene i kontroll- og konstitusjonskomiteen vurderer å fremme et eget representantforslag om endringer i sivilombudsmannsloven.

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 er fornøyd med den nye meldingens omfang. Komiteen anser meldingen som et viktig redskap for å følge Sivilombudsmannens virksomhet.

Komiteen viser til brev 7. april 2011 til justisministerens med spørsmål om oppfølging av en tidligere komitémerknad om dekning av sakskostnader i søksmål anbefalt av Sivilombudsmannen. Korrespondansen følger som vedlegg 5 og 6 til innstillingen. I sitt svarbrev til komiteen datert 27. april 2011 skriver justisministeren blant annet at dersom en person som har fulgt Sivilombudsmannens anbefaling om å gå til søksmål, likevel skulle bli dømt til å dekke forvaltningens sakskostnader, kan vedkommende anmode om ettergivelse av kostnadskravet. Det fremgår at Justisdepartementet i rundskriv G-09/2010 har gitt retningslinjer for behandling av slike saker, men at sakskostnader fra søksmål som er anbefalt av Sivilombudsmannen ikke er særskilt omtalt i retningslinjene. Justisministeren uttaler i sitt svarbrev at det vil bli utarbeidet et tillegg til eller endring av rundskrivet på dette punktet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er tilfreds med dette.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet registrerer at tittelen «sivilombudsmann» er lite kjønnsnøytral, og vil vurdere å ta opp forslag om en mer nøytral tittel i egnet sammenheng.

Disse medlemmer ser for seg «Sivilombudet» som en passende, framtidig tittel.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, har merket seg at mange pensjonister bosatt i utlandet, særlig på Kypros og i Thailand, har henvendt seg til ombudsmannen med hensyn til kildeskatten som ble innført fra og med inntektsåret 2010. Det er særlig tidsbruken ved behandling av fritak for kildeskatt, strenge dokumentasjonskrav for å få fritak, samt at mange mener at norske myndigheter har feil forståelse av skatteavtalene mellom Norge og disse landene, som tas opp. Flertallet slutter seg til ombudsmannens kommentarer om at det ikke er hans oppgave å uttale seg om en lovlige vedtatt lov virker rimelig eller ikke, men kontrollere om forvaltningens virksomhet er i overensstemmelse med gjeldende rett.

Flertallet ser positivt på at skatteetaten har fulgt opp henvendelse fra ombudsmannen på en god måte med hensyn til sen tilbakebetaling av for mye trukket kildeskatt. Flertallet vil imidlertid vise til

at mange av henvendelsene gjelder strenge dokumentasjonskrav for fritak for kildeskatt som mange finner umulig å etterkomme. Dette ble også påpekt av Sivilombudsmannen under presentasjonen av årsmeldingen. Mange risikerer som følge av dette å skatte både til Norge og til landet de er bosatt i. Flertallet vil på denne bakgrunn ta til orde for en vurdering av dokumentasjonskravene samt skattemyndighetenes praktisering av disse, for å sikre en mindre byråkratisk behandling og unngå urimelige dokumentasjonskrav.

### 3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 4 (2010–2011) – melding for året 2010 fra Sivilombudsmannen – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 31. mai 2011

**Anders Anundsen**

leder

**Hallgeir H. Langeland**

ordfører

**Vedlegg 1****Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen v/komitelederen til  
Sivilombudsmannen, datert 7. april 2011****Vedr. kontroll og konstitusjonskomiteen behandling av Årsmeldingen for 2010**

I anledning kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Sivilombudsmannens årsmelding for 2010 ønsker komiteen svar på hvordan og i hvilken grad komiteens behandling av forrige årsmelding er fulgt opp. Det vises til Innst. 264 S (2009–2010) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 2009 fra Sivilombudsmannen, hvor det heter at:

- *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.*

I hvilken grad og på hvilken måte er dette fulgt opp det siste året?

Komiteen ønsker også opplyst om det i løpet av det siste året har vært noen dialog mellom ombudsmannen og de ansvarlige departementene når det gjelder følgende merknader i Innst. 264 S (2009–2010):

- *Komiteen viser til at ombudsmannen i noen enkeltsaker, på grunnlag av hans oppfatning av saken, anbefaler klagere å gå til rettssak. 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 klagere 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 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 regjeringen legge til rette for at Sivilombudsmannen skal kunne oppfylle de krav OPCAT stiller, slik at OPCAT snarest mulig kan ratifiseres.*

## Vedlegg 2

### **Brev fra sivilombudsmann Arne Fliflet til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 15. april 2011**

#### **Vedr. kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av årsmeldingen for 2010**

Det vises til Kontroll- og konstitusjonskomiteens brev av 7.4.11 om ovennevnte.

I brevet bes det om en redegjørelse for hvordan enkelte av komiteens merknader i forbindelse med behandlingen av Sivilombudsmannens årsmelding for i 2009, jf. Innst. 264 S (2009–2010), har blitt fulgt opp.

#### ***Systematiske undersøkelser innenfor avgrensede temaområder***

Komiteen viste i Innst. 264 S (2009–2010) til at Sivilombudsmannen i hovedsak behandler enkeltsaker, og ba ombudsmannen vurdere om det er muligheter for å sette i verk flere systematiske undersøkelser enn i dag innenfor dagens bemanning.

Det har i løpet av min ombudsmannsperiode vært gjennomført flere systematiske undersøkelser. Erfaringen er at dette er ressurskrevende. Slik Stortinget har påpekt, har det i 2010 likevel blitt tatt opp flere saker på eget initiativ enn året før. Det ble tatt opp 35 saker av såkalt eget tiltak i 2010, mot 25 i 2009 – en økning på om lag 40 %. Det er fortsatt en målsetting å øke antallet saker som tas opp av eget tiltak. Som komiteen vil være kjent med, har ombudsmannen over en periode hatt en påtakelig og vedvarende økning i antallet klagesaker. Med økt saksmengde og økt saksbehandlingstid har jeg funnet å måtte prioritere klagesaksbehandlingen, slik at borgerne sikres svar i løpet av rimelig tid. Jeg er også opptatt av at de saker som ombudsmannen selv tar opp, skal være egnet til å medvirke til forbedringer i forvaltningen.

For øvrig er det utviklingstrekk i forvaltningen generelt og tilsyns- og kontrollordningene spesielt som gjør at det kan stilles spørsmål om det er hensiktsmessig at ombudsmannen nå gjennomfører bredere anlagte systemkontroller. Etableringen av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon dekker opp en del aktuelle temaer. Delegasjon av regelverksforvaltning fra departementene til direktorater og etableringen av flere tilsyn gir også et inntrykk av at forvaltningens egen evaluering og deres systematiske undersøkelser har økt de senere årene.

Også vitenskaps- og forskningsmiljøer gjennomfører i økende grad denne typen undersøkelser. Alle disse aktørene har et annet apparat til disposisjon for

slike generelle oppgaver enn ombudsmannsinstusjonen, som primært er innrettet for å ta seg av klager fra enkeltmennesker.

#### ***Dialog med ansvarlig departement om dekning av saksomkostninger***

Komiteen ønsker opplyst om det i løpet av det siste året har vært dialog mellom ombudsmannen og det ansvarlige departementet når det gjelder merkna- den om at det offentlige skal ettergi saksomkostningene dersom ombudsmannen skriftlig anbefaler klager å gå til sak, og saksøker likevel blir idømt å dekke motpartens saksomkostninger.

Dette spørsmål hører under Justisdepartementet og jeg har ikke mottatt noen henvendelser derfra om saken.

For øvrig er slike anbefalinger svært sjeldne. Det kan være grunn til å minne om at anbefalingen om søksmål ikke bare begrenser seg til saker der ombudsmannens anbefaling ikke etterkommes.

#### ***Dialog med ansvarlig departement om ratifisering av OPCAT-protokollen***

Komiteen ønsker opplyst om det i løpet av det siste året har vært dialog mellom ombudsmannen og det ansvarlige departementet når det gjelder merkna- den om at regjeringen skal legge til rette for at Sivilombudsmannen skal kunne oppfylle de krav OPCAT stiller, slik at OPCAT snarest mulig kan ratifiseres.

Også i dette spørsmålet la jeg til grunn at regje- ringen ble bedt om følge opp komiteens innstilling. Jeg har imidlertid i januar i år bedt Utenriksdeparte- mentet om en orientering om hvor prosessen står med sikte på ratifikasjon av protokollen. Utenriksdeparte- mentet opplyste da at Justisdepartementet fortsatt vurderer ulike spørsmål knyttet til nasjonal gjennom- føring av protokollen innenfor sitt ansvarsområde. Det ble videre opplyst at Utenriksdepartementet ville gjennomføre en bred høring om eventuell norsk rati- fikasjon og den nasjonale gjennomføringen av proto- kollens krav når Justisdepartementets vurdering fore- ligger.

Utenriksdepartementet understreket samtidig at en foreløpig ikke hadde vurdert spørsmålet om det kunne være aktuelt å foreslå at Sivilombudsmannen utpekes som et nasjonalt besøksorgan.

**Vedlegg 3****Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen v/komitelederen til utenriksministeren, datert 7. april 2011****Vedr. kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Sivilombudsmannens årsmelding for 2010**

I anledning kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 4 (2010–2011) Sivilombudsmannens årsmelding for 2010, ønsker komiteen svar på hvordan og i hvilken grad komiteens behandling av forrige årsmelding er fulgt opp. Det vises til Innst. 264 S (2009–2010) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 2009 fra Sivilombudsmannen, hvor det heter at:

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

I hvilken grad har Utenriksdepartementet og evt. andre departementer bidratt til å legge til rette for at disse føringene er blitt fulgt opp i praksis?

**Vedlegg 4****Brev fra Utenriksdepartementet v/utenriksministeren til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 26. april 2011****Svarbrev til kontroll- og konstitusjonskomiteen**

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser i brev 7.4.2011 til Innst. 264 S (2009-2010), hvor regjeringen ble bedt om å legge til rette for at Sivilombudsmannen skal kunne oppfylle de krav som stilles til nasjonal forebyggende instans i den valgfrie protokollen til FNs torturkonvensjon, slik at protokollen snarest mulig kan ratifiseres. Komiteen etterspør i hvilken grad Utenriksdepartementet og evt. andre departementer har bidratt til å legge til rette for at disse føringene er blitt fulgt opp i praksis.

Utenriksdepartementet har bedt alle berørte departementer om å redegjøre for hvordan protokol-

lens krav om et eller flere nasjonale besøksorganer kan og eventuelt bør oppfylles for Norges vedkommende, om dette vil kreve lov- eller forskriftsendringer mv. Vi har nylig (13.4.2011) fått svar fra samtlige departementer. Jeg kan bekrefte at Justisdepartementet har vurdert muligheten for at Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende instans, og at dette er ett av flere alternativer som vurderes. Jeg tar sikte på en rask avklaring av spørsmålet om nasjonal forebyggende instans i regjeringen før spørsmålene om norsk ratifikasjon av protokollen og den nasjonale gjennomføringen av protokollens krav sendes på bred høring.

**Vedlegg 5****Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen v/komitelederen til Justis- og politidepartementet v/statsråden, datert 7. april 2011****Vedr. kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Sivilombudsmannens årsmelding for 2010**

I anledning kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 4 (2010-2011) Sivilombudsmannens årsmelding for 2010, ønsker komiteen svar på hvordan og i hvilken grad komiteens behandling av forrige årsmelding er fulgt opp. Det vises til Innst. 264 S (2009–2010) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 2009 fra Sivilombudsmannen, hvor det heter at:

- *Komiteen viser til at ombudsmannen i noen enkeltsaker, på grunnlag av hans oppfatning av saken, anbefaler klagere å gå til rettssak. 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 klagere 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.*

*teen 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 klagere 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.*

I hvilken grad har Justis- og politidepartementet bidratt til å legge til rette for at disse føringene er blitt fulgt opp i praksis?

**Vedlegg 6****Brev fra Justis- og politidepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 27. april 2011****Sakskostnader i søksmål anbefalt av Sivilombudsmannen**

Jeg viser til brev fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen av 7. april 2011, med spørsmål om hvordan én av komiteens bemerkninger i Innst. 264 S (2009 - 2010) om Sivilombudsmannens årsmelding for 2009 er fulgt opp av Justis- og politidepartementet. Bemerkningen gjengis i det følgende:

"Komiteen viser til at ombudsmannen i noen enkeltsaker, på grunnlag av hans oppfatning av saken, anbefaler klagere å gå til rettssak. 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 klagere 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".

Det er svært få saker hvor Sivilombudsmannen anbefaler noen å gå til søksmål mot forvaltningen. Dette har sammenheng med at forvaltningen i de aller fleste tilfeller retter seg etter uttalelser fra Sivilombudsmannen. Totalt sett var det i årene 2006 til 2010

bare to saker hvor ombudsmannen fant grunn til å anbefale søksmål mot forvaltningen, jf. ombudsmannens årsmeldinger fra disse årene. Det praktiske behovet for spesialregler for disse sakene er små. Etter mitt syn gir dagens regler om sakskostnader i søksmål mot staten svært gode muligheter for en rimelig fordeling av kostnadene, og både domstolene og staten kan ta tilstrekkelig hensyn til ombudsmannens anbefaling ved vurdering av sakskostandskrav.

Personer som Sivilombudsmannen har anbefalt å gå til søksmål mot forvaltningen har krav på fri sakførsel etter regelen i retts hjelpeloven § 16, 1. ledd nr. 3. Dette innebærer at staten dekker denne personens egne omkostninger ved saken. Spørsmålet fra komiteen dreier seg om risikoen for at søkeren må dekke forvaltningens partskostander.

I saker hvor Sivilombudsmannen har anbefalt søksmål mot forvaltningen, bør forvaltningen etter mitt syn være varsomme med å nedlegge påstand om å få dekket sakskostnader. Der er først dersom det nedlegges en slik påstand at det blir opp til retten å ta stilling til hvem som skal dekke kostnadene ved saken.

Etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2 (1) skal den som taper en sak fullt ut dekke motpartens sakskostnader. Domstolen skal likevel foreta en bred

rimelighetsvurdering, og kan beslutte at hver av partene skal dekke sine egne sakskostnader dersom tungtveiende grunner taler for dette, jf. § 20-2(2). I denne rimelighetsvurderingen skal det etter loven blant annet legges vekt på om det var gode grunner til å få saken prøvd for domstolene, og om det er et ujevnt styrkeforhold mellom partene. Dette er momenter som taler mot å pålegge noen som Sivilombudsmannen har anbefalt å gå til søksmål å dekke forvaltningens sakskostnader. Jeg vil tro at domstolene i de fleste slike saker vil falle ned på at hver av partene skal dekke sine egne kostnader. Siden den private parten har fri sakførsel vil vedkommende i så fall ikke ha kostnader ved saken.

Dersom en person som har fulgt Sivilombudsmannens anbefaling om å gå til søksmål likevel skulle bli dømt til å dekke forvaltningens sakskostnader, kan vedkommende anmode om ettergivelse av

sakskostnadsansvaret. I medhold av Stortingets vedtak 10. februar 1988 og kongelig resolusjon 3. september 2010 er departementene og Statens innkrevingsentral (SI) gitt fullmakt til å ettergi sakskostnader tilkjent staten i sivile saker og straffesaker når *særlige forhold* taler for det. Justisdepartementet har gitt retningslinjer for behandlingen av slike saker i rundskriv G-09/2010. Sakskostnader fra søksmål som er anbefalt av Sivilombudsmannen er ikke særskilt omtalt i retningslinjene. Justisdepartementet vil utarbeide et tillegg til eller endring av rundskrivet slik at dette blir gjort.

Etter mitt syn er dagens ordning svært fleksibel, og med den foran nevnte tilføyelsen til rundskrivet, kan jeg ikke se behov for ytterligere endringer av regelverket.