



# Innst. 332 S

(2011–2012)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 4 (2011–2012)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 2011 fra Sivilombudsmannen

Til Stortinget

#### 1. Sammendrag

I samsvar med lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12, jf. Stortingets instruks for ombudsmannen 19. februar 1980 § 12, har ombudsmannen avgitt melding til Stortinget om virksomheten i 2011.

##### 1.1 Om virksomheten i 2011

###### 1.1.1 Ombudsmannens arbeidsoppgaver

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

Undersøkelsene blir først og fremst satt i verk etter klager fra enkeltpersoner, organisasjoner eller andre juridiske personer. Ombudsmannen kan også sette i verk undersøkelser av eget tiltak, det vil si uten at noen har kommet med en klage, se punkt 8 nedenfor om slike saker i 2011. Ombudsmannen kan si sin mening i sakene som er undersøkt, men kan ikke gjøre vedtak som er rettslig bindende. Myndighetene pleier å rette seg etter det ombudsmannen har uttalt.

Det er ikke bare avgjørelser i forvaltningen som ombudsmannen kan undersøke og overprøve, men

også myndighetenes handlemåte, unnlater de har gjort seg skyldige i, og andre forhold knyttet til forvaltningens virksomhet. Når forvaltningen ikke svarer på skriftlige henvendelser eller når saksbehandlingen drar ut i tid, 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 myndigheter. Undersøkelsene hos ombudsmannen kan være et nyttig og praktisk alternativ til å måtte gå til domstolene. Det er også viktig at den enkelte kan klage til ombudsmannen på egen hånd, uten å bruke sakkynningdig hjelp, for eksempel advokat.

Ved utgangen av 2011 arbeidet det 35 jurister og et administrativt støtteapparat på 13 personer ved kontoret.

Nytt i 2011 var at klager til ombudsmannen kan sendes inn via et elektronisk klageskjema på ombudsmannens nettsted på Internett. Hensikten med klageskjemaet er å gjøre det enkelt for borgerne å henvende seg til ombudsmannen ved hjelp av et elektronisk verktøy, slik mange i dag forventer. Samtidig ivaretar klageskjemaet behovet for sikker forsendelse av sensitive personopplysninger, som ikke bør sendes per vanlig e-post.

###### 1.1.2 Klager i 2011 – behandlingen av klager og utfallet av klagebehandlingen

Grunnlaget for ombudsmannens arbeid er hovedsakelig klager fra borgerne. I 2011 kom det inn 2 995 klager. Det er en økning på 36 klager sammenlignet med 2010 og på 300 klager sammenlignet med 2009.

Av de innkomne klagenes ble 1 534 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 derfor 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.

Utfallet av sakene som behandles kan deles i to hovedkategorier: avviste og realitetsbehandlede saker. I 2011 ble 51 pst. av henvendelsene avvist og 49 pst. realitetsbehandlet.

De fleste klagenes (ca. 60 pst.) er rettet mot statlige forvaltningsorganer. Om lag 17 pst. er rettet mot kommunal forvaltning og om lag 17 pst. er rettet mot fylkesmenn. Andelen klager som er rettet mot fylkeskommunal forvaltning er liten. Fordelingen er i hovedsak som tidligere år. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba i Innst. 391 S (2010–2011) ombudsmannen om å vurdere å informere på fordelingen av forvaltningsorganer av saker hvor det ble gitt skriftlig kritikk. Denne informasjonen fremgår nå som en kolonne i tabell 4.1 i årsmeldingen.

Av de sakene som ble tatt opp til nærmere undersøkelser i 2011, ble 1 132 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 749 av disse sakene viste det seg, etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene, at sakene klart ikke ga tilstrekkelig grunn til nærmere behandling. I de andre 383 sakene var en telefon til forvaltningen nok til å ordne opp. Disse sakene gjaldt i hovedsak lang behandlingstid eller manglende svar fra forvaltningen. Av de innkomne klagenes endte 163 med en eller annen form for kritikk eller oppfordring til forvaltningen. Dette er en liten økning fra 2010, da det var 155 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 eller klart urimelig eller klart i strid med god forvaltningspraksis. Dessuten kan ombudsmannen gi uttrykk for at det bør ytes erstatning dersom forvaltningen har gjort feil som tilsier det. Mer praktisk er det imidlertid at ombudsmannen kan påpeke at det knytter seg tvil til forhold av betydning ved avgjørel-

ser 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 forvaltningen normalt bedt om å vurdere eller behandle den aktuelle saken på nytt. Erfaring viser at forvaltningen følger slike oppfordringer. Vanligvis legger forvaltningen også til grunn de oppfatningene ombudsmannen gir uttrykk for. Hovedinntrykket er at forvaltningen retter seg lojalt etter det ombudsmannen ber om. Når forvaltningen ikke gjør det, kan ombudsmannen råde borgeren til å reise sak for domstolene. Borgeren vil da ha krav på fri sakførsel, jf. rettshjelploven § 16 første ledd nr. 3. I meldingsåret var det tre saker som ga ombudsmannen grunnlag for å tilrå søksmål.

Det ble i meldingsåret registrert 22 416 dokumenter. Det er en økning på ca. 4 pst. i forhold til 2010. I tillegg kom det ca. 1890 innkomne forespørsler over telefon. Det er en nedgang på ca. 7 pst. sammenlignet med 2010. Videre kom det inn 1574 innsynsbegjæringer. Av disse ble 828 gitt innsyn, 332 delvis innsyn og 414 avslått.

### **1.1.3 Saksbehandlingstid hos ombudsmannen**

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

Dersom klagen må avvises på formelt grunnlag, blir det som regel avklart innen kort tid. Normalt sendes det et foreløpig svar innen en til to uker etter at klagen er mottatt. 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.

Fra 2010 har kontoret hatt et elektronisk verktøy for beregning av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker hos ombudsmannen. Før dette ble gjennomsnittlig saksbehandlingstid beregnet manuelt. Beregningen baserer seg på samtlige saker innenfor de ulike kategoriene. I 2011 ble det tatt i bruk beregningsverktøy for saksbehandlingstid som også kan justere for standardavvik. Dette fordi det ble antatt at enkeltsaker kunne påvirke gjennomsnittstallet i altfor stor grad. Det viste seg at det i meldingsåret ikke er de store forskjellene i gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved bruk av dette verktøyet.

Tabell 3.1 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved ombudsmannens kontor

	2011	2010	2009
Avviste saker	17 dager	15 dager	18 dager
Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen	47 dager	39 dager	41 dager
Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen	183 dager	170 dager	197 dager

Tabellen viser at det har vært en oppgang i saksbehandlingstiden i 2011. Antallet innkomne klager har økt de siste årene, selv om økningen fra 2010 til 2011 ikke var så markant som for de tidligere årene. Beholdningen av saker under behandling har steget noe, og antallet saker som har vært undersøkt med forvaltningen og antall saker som endte med kritikk har også gått opp. Dette viser at arbeidsbyrden ved kontoret de siste årene har økt. Selv om det i det siste året har vært økt bruk av overtid, har ikke kontoret klart å holde saksbehandlingstiden nede på samme nivå som i 2010. Det er grunn til å nevne at det likevel ble avsluttet nesten 100 flere saker i 2011 enn i 2010.

Antallet klager har vært jevnt økende de senere årene. Det er grunn til å forvente at antallet klagesaker vil være høyt også i årene som kommer. Bl.a. peker erfaringer fra ombudsmennene i de nordiske landene i denne retning. Økningen i antall saker kan skyldes flere faktorer. En av dem er at medieinteresse omkring saker ombudsmannen behandler fører til større tilfang av henvendelser og klager. Det kan også skyldes rettsliggjøringen i samfunnet og økt bevissthet rundt individets rettigheter. En annen årsak kan være at ombudsmannens nettsted har gjort ordningen mer tilgjengelig for publikum. Arbeidet med enkelt-sakene er tid- og ressurskrevende. Også saker som ikke kan tas under videre behandling, må vurderes tilstrekkelig til å kunne gi en forståelig forklaring på hvorfor de avsluttes. Klagere som kommer tilbake med nye henvendelser etter at saken er avsluttet, krever også tid og ressurser som ikke direkte kan avleses i dagens statistikk. For å unngå en uønsket utvikling i saksbehandlingstiden er det fortsatt ønskelig og riktig å prioritere den løpende behandlingen av innkomne klagesaker. Det gjøres vurderinger av hvilke saker som kan prioriteres, og om det er mulig å effektivisere saksbehandlingen i større grad. Ut fra hensynet til en riktig behandling av den enkelte klagerens sak er det imidlertid begrenset hvor mye slik rasjonalisering som er forsvarlig.

#### 1.1.4 Endring i sivilombudsmannsloven § 7 – ombudsmannens adgang til forvaltningens saksdokumenter

I medhold av sivilombudsmannsloven § 7 første ledd kan ombudsmannen innhente de dokumenter og opplysninger «han trenger for å kunne utføre sitt verv». Formelt var det satt en begrensning i ombuds-

mannens rett til forvaltningens saksdokumenter etter hovedsakelig de samme regler som gjelder for bevisforbud og bevisfritak for domstolene. Dette var gjort med en henvisning til tvisteloven kapittel 22 i bestemmelsens annet ledd.

Stortinget vedtok etter et representantforslag (Dokument 8:161 L (2010–2011)) å oppheve § 7 annet ledd i tillegg til at det ble foretatt noen mindre rettinger i lovteksten og en tilføyelse i § 9 annet ledd. Endringen ble gitt ved lov 2. desember 2011 nr. 46 som trådte i kraft 1. januar 2012. Endringen i § 7 innebærer at ordlyden nå er i samsvar med den praksis som i hovedsak har vært om at ombudsmannen har fått tilgang til alle saksdokumenter i forvaltningen uten krav om samtykke fra departementet eller andre begrensninger. Ved tillegget i § 9 annet ledd står det nå eksplisitt at taushetsplikten også omfatter «informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen». Ombudsmannens håndtering av slik informasjon følger intensjonene i sikkerhetsloven med forskrifter.

#### 1.1.5 Ombudsmannsordningen og Nav (arbeids- og velferdsetaten)

Det har vært reist spørsmål om å opprette et eget Nav-ombud, sist høsten 2011, i form av et skriftlig spørsmål fra en stortingsrepresentant til arbeidsministeren. I denne forbindelse har det vært kontakt mellom Arbeidsdepartementet og ombudsmannen. Det har blitt enighet om jevnlig møter mellom departementet og ombudsmannen for gjensidig orientering om Navs behandling av saker og ombudsmannens behandling av Nav-klagesaker, og første møte avholdes medio april 2012. De siste årene har ombudsmannen hatt jevnlig orienterende møter med arbeids- og velferdsdirektøren, sist i mars 2011, og for øvrig orienterer ombudsmannen arbeids- og velferdsdirektøren om uttalelser i enkeltsaker om Nav der han finner grunn til det.

Ombudsmannen har de siste årene mottatt stadig flere klager på Nav. For 2011 var tallet i underkant av 600 klager. Ca. 30 prosent av disse dreide seg om klager på sen saksbehandling og manglende svar fra Nav. Nav har et svært viktig samfunnsoppdrag for velferdsstaten, og behandler ofte saker om brukernes helt grunnleggende behov. Som en objektiv og uavhengig institusjon er det viktig at ombudsmannen fortsetter å være en sentral rettssikkerhetsgarantist for brukerne av Nav. Selv om institusjonen ikke er

noe interesseombud eller noen advokat for brukerne, er ombudsmannen i tvil om det er behov for et eget eksternt Nav-ombud. Ytterligere økning i klagetallet på Nav er likevel en utfordring for ombudsmannen. Det kan oppstå behov for styrking av ressursene, og det kan bli aktuelt å gjøre organisatoriske grep for å møte de krav til effektiv saksbehandling som Nav-sakene medfører. Imidlertid har ombudsmannen merket seg, og ser svært positivt på, at arbeids- og velferdsetaten selv har igangsatt arbeid for å bedre klagesaksbehandlingen, intern kontroll og systematisk kvalitetsarbeid, i form av at Nav Klageinstans skal få en tydeligere rolle i håndteringen av serviceklager. Brukere kan fremme serviceklager til Nav på blant annet manglende svar, tilgjengelighet og informasjonsutforming. Det er viktig og hensiktsmessig at Nav har gode interne rutiner for selv å fange opp og effektivt løse serviceklager særlig på sen saksbehandling og manglende svar.

### **1.1.6 Der forvaltningen ikke følger ombudsmannens uttalelse**

Hovedinntrykket er at forvaltningen følger ombudsmannens råd og anbefalinger. Imidlertid forekommer det unntaksvis at forvaltningen ikke bøyer seg for ombudsmannens syn. Det kan være fordi forvaltningen er uenig i ombudsmannens rettsoppfatning. I slike tilfeller har ombudsmannen mulighet til å anbefale den private part å reise søksmål for at saken kan få sin avklaring i domstolene. En slik anbefaling fra ombudsmannen innebærer i henhold til rettsbudsloven § 16 første ledd nr. 3 at retten uten behovsprøving skal innvilge fri sakførsel for den private part. Her følger først omtale av to saker fra meldingsåret der forvaltningen ikke rettet seg etter ombudsmannens uttalelse. Deretter omtales to byggesaker der fylkesmannen rettet seg etter ombudsmannens uttalelse, men der Kommunaldepartementet ikke har ønsket å følge uttalelsene.

Den første saken gjaldt et krav om dekning av saks kostnader i medhold av forvaltningsloven § 36 etter at Nav Klage og anke (nå Nav Klageinstans) hadde opphevet et avslag på søknad om uføreytelser og hjemvist saken for ny behandling i førsteinstans. Opphevelsen skyldtes at det ved behandlingen av søknaden hos Nav lokalkontor som førsteinstans hadde blitt begått saksbehandlingsfeil. I klagen til ombudsmannen ble det anført at opphevelsen i seg selv var en «endring til gunst» som ga grunnlag for dekning av saks kostnader uavhengig av utfallet av den fornyede realitetsbehandlingen. I uttalelse 29. april 2010 kom ombudsmannen til at det var grunnlag for å rette kritikk mot Navs avgjørelse i saken og ba om at vedtaket om avslag på dekning av saks kostnader ble behandlet på nytt. Ombudsmannen la blant annet vekt på at dekning av saks kostnader i

slike tilfeller var mest i overensstemmelse med lovens ordlyd «på bakgrunn av at et ellers gjeldende negativt vedtak bringes ut av verden», samt at rimelighetsbetraktninger talte for denne løsningen siden «det ikke skal være nødvendig for parten å pådra seg kostnader for å sikre at saken behandles i samsvar med regelverket».

Etter at saken hadde vært forelagt både Justisdepartementets lovavdeling og Arbeidsdepartementet, konkluderte endelig Arbeids- og velferdsdirektoratet i brev 21. desember 2011 med at forvaltningsloven § 36 ikke ga et alminnelig rettskrav på dekning av saks kostnader i denne type saker. Det ble vist til langvarig forvaltningspraksis og uttalelser i lovforarbeidene.

På bakgrunn av at saken reiser prinsipielle spørsmål knyttet til forståelsen av en sentral regel i forvaltningsloven, har ombudsmannen besluttet å anbefale klageren å reise søksmål.

Ombudsmannen trekker også frem en annen sak som gjaldt krav om dekning av saks kostnader. Spørsmålet var her om Utlendingsdirektoratets tilsagn om statsborgerskap på vilkår om løsning fra eksisterende statsborgerskap var å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd. Løsningsvilkåret ble frafalt etter klage fra søkeren, men Utlendingsnemnda mente at dette ikke innebar at det var foretatt en endring av et vedtak. Grunnvilkåret for dekning av saks kostnader etter forvaltningsloven § 36 ble dermed ikke ansett oppfylt. I uttalelse 19. mars 2009 konkluderte ombudsmannen med at tilsagnet om statsborgerskap utgjorde et enkeltvedtak, og Utlendingsnemnda ble bedt om å vurdere saken på nytt.

Til tross for uttalelsen fastholdt så vel Utlendingsnemnda som det ansvarlige departement at tilsagn i statsborgerskapssaker ikke er enkeltvedtak. Nemnda foretok også en ny vurdering av den konkrete saken og fastholdt det tidligere avslaget på kravet om dekning av saks kostnader. I brev 20. oktober 2011 anbefalte ombudsmannen deretter den private part å reise søksmål.

Adgangen til å anbefale søksmål er en viktig og nyttig «sikkerhetsventil» i saker der forvaltningen ikke følger ombudsmannens syn. På denne måten kan prinsipielle rettsspørsmål få sin avklaring i domstolene.

Ombudsmannen har også i to byggesaker uttalt at myndighetene ikke gjennom rettsstridig opptreden kan skaffe seg rom til å endre det materielle rettsgrunnlaget i søkerens disfavør. Kommunaldepartementet har uttrykt motvilje mot å følge ombudsmannens uttalelser i disse sakene. I den første saken skrev departementet et brev til ombudsmannen på eget initiativ, der det sa seg uenig i ombudsmannens konklusjon (sak 2011/730). Under henvisning til at ombudsmannen «imidlertid [står] fritt i sine rådgivende utta-

lelser» til å uttrykke sin mening, tok departementet ombudsmannens standpunkt «til orientering». Departementet fremhevet at et eventuelt opphevelsesvedtak fra fylkesmannen ville være gjenstand for klage til departementet. Fylkesmannen fulgte imidlertid ombudsmannens uttalelse og opphevet avvisningsvedtaket.

Kommunaldepartementets brev i den andre saken var foranlediget av at fylkesmannen ba departementet om råd etter ombudsmannens uttalelse (sak 2011/720). Departementet tok da på generelt grunnlag avstand fra ombudsmannens rettsforståelse, slik den kom til uttrykk i uttalelsen. Miljøverndepartementet uttalte seg for øvrig også til saken, men mente at ombudsmannens uttalelse burde legges til grunn. Fylkesmannen la ombudsmannens rettsoppfatning til grunn og omgjorde sitt vedtak.

Ombudsmannen viser til at den motviljen mot å følge ombudsmannens uttalelser som Kommunaldepartementet har gitt uttrykk for i disse sakene, kan være egnet til å svekke tilliten til både forvaltningen og ombudsmannsordningen. Ordningen har som forutsetning at ombudsmannens uttalelser blir fulgt. Ombudsmannen har derfor overfor departementet gitt uttrykk for at han forventer at departementet og fylkesmannen gjør det også i disse sakene.

### 1.1.7 Sittetid i politiarrest

I forbindelse med behandlingen av ombudsmannens budsjett for 2012, skrev kontroll- og konstitusjonskomiteen følgende i Innst. 10 S (2011–2012) på side 7:

«Komiteen viser til at Sivilombudsmannen tidligere har uttrykt bekymring for en utstrakt bruk av varetekt i Norge, med et urovekkende høyt antall overskridelser av todøgnsfristen for å overføre arrestanter til fengsel, noe en enstemmig komité påpekte i Innst. 391 S (2010–2011). Komiteen ba da ansvarlig departement følge dette særlige spørsmålet aktivt opp. Komiteen ber Sivilombudsmannen på en fyllestgjørende måte beskrive utviklingen på dette området i sin årsmelding for 2011.»

Ombudsmannen understreker at bruk av varetekt besluttes av domstolene og derfor faller utenfor ombudsmannens mandat etter sivilombudsmannsloven. Dette er altså ikke et tema ombudsmannen tidligere har undersøkt eller uttalt seg om. Derimot har ombudsmannen en rekke ganger undersøkt og hatt synspunkter på bruken av politiarrest og særlig oppholdstiden i slike arrestere (sittetiden). Den siste undersøkelsen om dette ble avsluttet 14. mai 2010 og er omtalt i årsmeldingen for 2010 (sak 2008/1775). Personer som er innsatt i politiarrest kan være frihetsberøvet etter bestemmelser i straffeprosessloven (varetektsinnsatte), politiloven eller på andre grunnlag, for eksempel utlendingsloven. Regelverket som

gjelder politiarrester, i første rekke politiarrestforskriften, skiller ikke mellom de ulike grunnlagene for innsettelse. Kravet om overføring fra politiarrest til fengsel innen «to døgn etter pågripelsen, med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig», gjelder således alle arrestanter.

Noe av utfordringen på dette feltet har i mange år vært å få et godt bilde av bruken av politiets arrestere. Uten god registrering i de enkelte politidistrikter og hensiktsmessige verktøy for å kunne utarbeide pålitelig statistikk, er det vanskelig å få en tilfredsstillende oversikt. Ombudsmannen kan etter dette vanskelig gi noen fyllestgjørende beskrivelse av utviklingen, slik kontroll- og konstitusjonskomiteen ber om. Ombudsmannen omtaler likevel enkelte utviklingstrekk.

Politiets bruk av arrest overvåkes nå gjennom en lokal og en sentral tilsynsordning. I årsrapporten fra det sentrale tilsynet (Stab tilsyn) for 2010 gis mye informasjon om situasjonen i landets arrestere. Første halvdel av året var gjennomsnittlig «oversitterandel» 5,6 pst. (andel som satt mer enn 48 timer ut fra det totale antallet arrestanter). Ved utløpet av 2010 hadde tallet steget til 7,3 pst. Det var store forskjeller mellom politidistriktene. Totalt antall «oversittere» var ifølge rapporten 4062, noe som var en økning på 14,8 pst. sammenlignet med 2009. Den gjennomsnittlige oversitterandelen økte også noe i perioden. Tilsynet tok imidlertid forbehold for eventuelle avvik i tallmaterialet. Den lengste registrerte sittetiden i 2010 var «mer enn 8 dager».

Det sentrale tilsynet uttalte at det samlet sett er for mange som sitter for lenge i politiarrest. Årsaken oppgis å være mangel på fengselsplasser, og tilsynets oppfatning er at politiet «jamnt over» jobber «aktivt opp mot kriminalomsorgen for å finne gode løsninger».

Ombudsmannen har i 2011 på eget initiativ igangsatt en nærmere undersøkelse av enkelte forhold ved sentralarresten i Oslo politidistrikt. Sittetiden i arresten og forholdet mellom politiet og kriminalomsorgen er en del av denne undersøkelsen. De fleste som pågripes og plasseres i politiarrest sogner til Oslo politidistrikt, og forholdene her er derfor av særlig interesse. Sentralarresten opplyses å ha mellom 10 000 og 12 000 innsettelse årlig, og antall «oversittere» i 2010 var 1 567 personer. Politimesteren opplyste i sin årsrapport om politiarrest for 2010 at «det er registrert en økende tendens til utagerende oppførsel fra de innsatte som følge av for lang tid i arrest», og at selve organisasjonen blir presset av oversitting. I 2011 var antall «oversittere» betydelig lavere (1107), og andelen arrestopphold over to døgn var også tydelig redusert. Fortsatt oppholder imidlertid mange seg i politiarresten lenger enn to døgn og

enkelte også lenger enn en uke. Saken er fortsatt under behandling (2011/1355).

Ombudsmannen har også bedt om en nærmere redegjørelse fra Justis- og beredskapsdepartementet om enkelte forhold knyttet til Kriminalomsorgen region øst, som blant annet har ansvar for Oslo fengsel (sak 2011/2412). Denne henvendelsen er direkte knyttet til undersøkelsen ved Oslo politidistrikt og gjelder kriminalomsorgens arbeid med overføring av arrestanter til fengsler. Begge sakene forventes avsluttet i løpet av 2012 og vil bli omtalt i neste årsmelding.

Til sist nevner ombudsmannen at Justis- og beredskapsdepartementet for tiden arbeider med etterkontroll av reglene om utvidet fremstillingsfrist i straffeprosessloven, som ble endret med virkning fra 2006. Etter lovens § 183 må pågrepne personer mistenkt for straffbare forhold fremstilles for en domstol senest innen tre døgn (tidligere gjaldt som hovedregel en ettdøgnsfrist). Hensikten med lovendringen var å redusere behovet for varetektsfengsling og dermed også å redusere den samlede tiden siktede personer sitter i varetekt under etterforskningen. Virkningen av lovendringen er nå evaluert, og departementet har foreslått å korte ned fremstillingsfristen. I en høringsuttalelse 28. februar 2011 støttet ombudsmannen forslaget fordi dagens frist muligens gir en økt bruk av politiarrester.

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

I tillegg til å behandle klager fra borgerne, kan ombudsmannen ta opp saker på eget initiativ (kalt eget tiltak-sak («ET-sak»)). 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 regnes som saker tatt opp av eget tiltak.

I meldingsåret 2011 er det tatt opp 33 nye ET-saker. Ti av disse sakene var besøk hos ulike forvaltningsorganer som ikke ledet til noen ytterligere undersøkelser eller oppfølging overfor forvaltningsorganet. Totalt ble det avsluttet 32 ET-saker i 2011. Mange av sakene er publisert på Internett som saker av alminnelig interesse, og et sammendrag av disse er inntatt i årsmeldingens kapittel V.

Sak 2011/917 (tidl. sak 2009/2108) <sup>1)</sup>	Besøk til politiarrester i Hedmark og Romerike politidistrikt
Sak 2011/694 (tidl. sak 2010/443)	Besøk til St. Olavs hospital, divisjon psykisk helsevern, avdeling Brøset april 2010
Sak 2011/1448 (tidl. sak 2010/1477)	Hovedspråk i barnehager
Sak 2011/3070 (tidl. sak 2010/2010)	Tidspunkt for gyldighet av fremlagt pass ved søknad om norsk statsborgerskap
Sak 2010/2788	Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstider i klagesaker
Sak 2010/2899	Besøk i Bodø fengsel januar 2011
Sak 2010/3063	Skatteetatens behandling av henvendelser sendt Skatteetaten i Mo i Rana – brev på avveie
Sak 2011/173	Sen saksbehandling ved overføring av opptjente trygdeperioder i Norge til andre EØS-land
Sak 2011/814	Bruk av sjabloner for fastsettelse av eiendomsskattetakster
Sak 2011/1125	Betydningen av folkeregisterets bostedsregistreringer i konsesjonssaker
Sak 2011/1379	Stønad til reiseutgifter i forbindelse med arbeidsrettede tiltak for psykisk syke
Sak 2011/1625	Arbeids- og velferdsetatens rutiner for korreksjon av for høye skattetrekk
Sak 2011/1678	Saksbehandlingen ved søknad om uførepensjon der søker mottar arbeidsavklaringspenger
Sak 2011/2220	Samtykke til fosterhjemsplassering

1) Enkelte saker er omtalt med både nytt og gammelt saksnummer. Se avsnitt 2 i dette kapittelet for nærmere forklaring.

### 1.1.9 Høringsuttalelser

Ombudsmannen har i 2011 fått inn 114 høringsbrev fra forvaltningen med forslag til nytt eller endret regelverk. Utgangspunktet for ombudsmannens undersøkelser er gjeldende lovgivning, og det faller utenfor mandatet å overprøve de vurderingene lovgiver har gjort. Med unntak av saker som direkte angår ombudsmannsinstitusjonen eller forhold som tidligere har vært behandlet her, har ombudsmannen av prinsipielle grunner derfor vært tilbakeholden med å avgi høringsuttalelser til lovforslag. Ombudsmannen ga i 2011 tre høringsuttalelser.

Den ene omhandlet reform av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD). Justisdepartementet ba om bidrag til norske myndigheters rapport til Europarådets ministerkomité om tiltak som er truffet for å følge opp Interlaken- og Izmir-erklæringene.

I høringsuttalelsen redegjorde ombudsmannen blant annet for Sivilombudsmannens oppfølging av dommer mot Norge i EMD og at de omtales i den årlige meldingen til Stortinget. Departementet ba om innspill til hvordan man kan spre informasjon om EMD for å unngå unødige klager til domstolen. Ombudsmannen ba i den forbindelse departementet vurdere å opprette en egen nettside med lett tilgjengelig informasjon om Europarådet og EMD administrert av departementet eller av Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, eventuelt i samarbeid med Advokatforeningen og/eller Dommerforeningen.

Den andre høringsuttalelsen gjaldt Utdanningsdirektoratets forslag til endring av forskrift til opplæringslova § 10-2 om elevenes rett til full skyssgodtgjørelse når fylkeskommunen ikke gir tilbud om gratis skyss. Det fremgikk av høringsnotatet at bakgrunnen for forslaget blant annet var ombudsmannens uttalelse i sak 2008/2750. Høringsbrevet inneholdt drøftelser av om dagjeldende ordlyd var klar nok når det gjaldt hvilke kostnader som dekkes, knyttet til generell dekning av kostnader, og særlig når det gjaldt bilbruk. Med henvisning til den nevnte uttalelsen ble det vist til at ombudsmannen fant at forskriften § 10-2 var i samsvar med prinsippet om full skyssgodtgjørelse, ettersom den åpnet for å dekke kostnadene ut over minstesatsen i forskrift om undersøkelse og behandling (syketransportforskriften). Videre ble det vist til at ombudsmannen likevel hadde stilt spørsmål om det var hensiktsmessig å bruke syketransportforskriften som en minstesats, og om det ikke heller var tjenlig å vise til en minstesats som dekker mer av de faste og variable kostnader ved bilbruk. Utdanningsdirektoratet mente at ombudsmannen i uttalelsen ga uttrykk for at de totale kostnadene kom bedre til uttrykk i satsene for bruk av bil i statens

tjeneste, jf. særavtale for reiser innenlands for statens regning pkt. 9.2.6 § 6.

I høringsuttalelsen fant ombudsmannen grunn til å understreke at han ikke hadde uttalt noe om hvor høy satsen skulle være, eller om statens satser burde benyttes ved fastsettelse av skoleskyssgodtgjørelse. Dette er lovgivningspolitiske spørsmål som faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde.

Den tredje høringsuttalelsen gjaldt etterkontroll av utvidelsen av fremstillingsfristen for fengsling. Etter straffeprosessloven § 183 må pågrepne personer mistenkt for straffbare forhold fremstilles for en domstol snarest mulig og senest innen tre døgn. Frem til juli 2006 var fristen som hovedregel dagen etter pågripelsen. Fristen ble utvidet for å redusere behovet for varetektsfengsling og dermed også den samlede tiden siktede personer er frihetsberøvet under etterforskningen. Det var forutsatt en etterkontroll av om lovendringen virket etter sin hensikt. Justisdepartementet utførte en slik etterkontroll og fremla resultatet av den i et høringsnotat i desember 2010. Tallmaterialet kunne ifølge departementet indikere at utvidelsen av fremstillingsfristen hadde medvirket til at flere pågrepne ble sittende i politiarrest i mer enn to døgn. Departementet mente derfor at det var tvilsomt om tredagersfristen burde videreføres. Det ble foreslått en fremstillingsfrist på to døgn, slik som for overføring av arrestanter fra politiarrest til fengsel etter politiarrestforskriften.

I høringsuttalelsen støttet ombudsmannen forslaget om å korte ned fremstillingsfristen og understreket at det må være et overordnet mål å redusere bruken av politiarrest og særlig bruken av arrest over lengre perioder.

### 1.1.10 Arbeid med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål

#### SIVILOMBUDSMANNENS MENNESKERETTIGHETSSEMINAR

Ombudsmannen skal bidra til at forvaltningen «respekterer og sikrer menneskerettighetene» jf. sivilombudsmannsloven § 3. I tillegg til annet arbeid på dette området, mente ombudsmannen det var viktig å synliggjøre Sivilombudsmannens menneskerettighetsmandat ved igjen å arrangere et menneskerettighetsseminar. Ombudsmannen har tidligere arrangert slike seminar i 2007, 2008 og 2009. Tema for seminaret, som fant sted 17. november 2011, var «Frihetsberøvelse av utlendinger – forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)». Seminaret hadde ca. 130 deltakere fra offentlig forvaltning, akademia, ulike interesseorganisasjoner, advokatstanden og Stortinget.

#### MØTE MED DEN EUROPEISKE TORTUR-OVERVÅKNINGSKOMITÉ (CPT)

Den europeiske torturovervåkningskomité (CPT) besøkte Norge i mai 2011. I den forbindelse hadde ombudsmannen og noen av medarbeiderne et møte med komiteen, som også hadde bedt om et skriftlig innspill. I brevet til komiteen ble det blant annet redegjort for Sivilombudsmannens besøk til lukkede institusjoner i perioden 2005–2010.

#### DELTAKELSE I INTERNASJONALE NETTVERK

Ombudsmannen deltar aktivt i flere internasjonale nettverk, herunder det globale ombudsmannsnettverket International Ombudsman Institute (I.O.I.) hvor ombudsmannen siden 2010 har sittet i styret. I.O.I. ble etablert i 1978 som en uavhengig verdensomspennende organisasjon for lokale, regionale og nasjonale ombudsmannsinstitusjoner.

EU-ombudsmannen arrangerte, i samarbeid med Folketingets Ombudsmand i Danmark, sitt 8. seminar i København i oktober.

Årsmeldingen redegjør nærmere for deltakelsen i internasjonale nettverk.

#### FORVALTNINGENS OPPFØLGING AV INTERNASJONALE PÅLEGG OG AVGJØRELSER

En side ved ombudsmannens menneskerettsmandat er å bidra til at forvaltningen følger opp dommer mot Norge i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (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 menneskerettskonvensjon (EMK) skal finne sted i fremtiden.

I 2011 har det vært avsagt dom i en sak mot Norge i EMD, saken Nunez mot Norge. Det ble konstatert at utvisning av klageren og ileggelse av to års innreiseforbud ville være en krenkelse av EMK artikkel 8 (retten til respekt for privatliv og familieliv) fordi hensynet til hennes to barns beste ikke var tillagt tiltrekkelig vekt. Saken har ikke foranlediget oppfølging fra ombudsmannens side. EMD avviste i 2011 sakene Obiora mot Norge og Agalar mot Norge da klagen ble ansett som åpenbart grunnløse.

#### UTTALELSER FRA OMBUDSMANNEN SOM OMHANDLER INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETSNORMER

I 2011 avga ombudsmannen to uttalelser hvor Norges menneskerettslige forpliktelser var særlig berørt.

#### *Politiets behandling av en pressemedarbeider i forbindelse med sikkerhetskontroll i Oslo tingrett – pressens rett til kildevern (29. april 2011, sak 2011/436)*

EMK artikkel 10 om menings- og ytringsfrihet gjelder som norsk lov og skal gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid, jf. menneskerettsloven § 2, jf. § 3. Pressens rett til kildevern er ifølge praksis fra EMD en del av retten til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlige myndigheter. Kildevernet er ikke absolutt, men inngrep må være «prescribed by law» og «necessary in a democratic society» for å ivareta et legitimt formål, jf. EMK artikkel 10 (2). EMD har fremhevet at pressens ytringsfrihet er særlig viktig, og at kildevernet er en grunnleggende betingelse for pressefrihet.

Saken gjaldt politiets behandling av en avisjournalist i forbindelse med en sikkerhetskontroll på vei inn til en hovedforhandling i Oslo tingrett. Journalisten ble fratatt dokumenter som han hevdet var omfattet av pressens kildevern og det ble foretatt en gjennomgang av skuldervesken hans og bladd gjennom en tydelig merket presseblokk.

I uttalelsen kritiserte ombudsmannen politiets fremgangsmåte. Han fant at journalistens og avisens rett til kildevern etter EMK artikkel 10 ble krenket av at politiet tok dokumentene. Også gjennomgangen av presseblokken var en krenkelse av kildevernet etter denne artikkelen, og dessuten i strid med straffeprosesslovens bestemmelser om ransaking av personer.

#### *Oppfølging av besøk i Bodø fengsel – tilrettelegging for utendørs fysisk aktivitet og lysforhold i sikkerhetscellene*

Under besøk til lukkede institusjoner er ombudsmannen på utkikk etter regelbrudd etter norsk rett og konvensjonsbrudd, men det er også viktig fokusere på oppfyllelsen av internasjonale anbefalinger og retningslinjer som for eksempel uttalelser fra Den europeiske torturovervåkningskomité (CPT), FN's torturkomité (CAT) og FN's barnekomité (CRC). De europeiske fengselsreglene (European Prison Rules) er anbefalinger utarbeidet av Europarådets ministerkomité som har betydning for norske fengselsforhold.

Under et besøk i Bodø fengsel i januar 2011 oppdaget ombudsmannen at fengselets store luftegård var dekket av et tykt lag med snø og is som gjorde løping tilnærmet umulig og annen mosjon vanskelig. Det var ikke strødd. Videre var lysforholdene i de to sikkerhetscellene dårlig. Det var ikke elektrisk belysning, og i særlig den ene cellen var det lite dagslys.

Kriminalomsorgen region nord ble blant annet bedt om å kommentere om fengselet kunne anses å ha et tilbud om utendørs fysisk aktivitet som tilfredstilte kravene i de europeiske fengselsreglene punkt 27.1. Videre ble regionen bedt om å redegjøre for om



lysforholdene i sikkerhetscellene kunne anses å oppfylle kravene i punkt 18.2 bokstav a om dagslys og bokstav b og c om henholdsvis kunstig belysning og alarmsystem. Den europeiske torturovervåkningskomiteen oppstiller i sine «CPT standards» også et krav om «adequate lighting» (tilfredsstillende lysforhold). Anbefalingen gjelder for politiarrestceller, men disse cellene har mye til felles med sikkerhetsceller.

I den avsluttende uttalelsen ga ombudsmannen uttrykk for at forsvarlig snørydding og strøing var helt nødvendig for at de innsatte skulle kunne ha reell mulighet til å benytte hovedluftgården til fysisk aktivitet gjennom hele vinterhalvåret. Ombudsmannen understreket også retten til tilfredsstillende belysning, og ga uttrykk for at også innsatte plassert i sikkerhetscelle må sikres et visst omfang av dagslys.

#### NASJONAL FOREBYGGENDE MEKANISME – NFM

FNs generalforsamling vedtok i 2002 valgfri protokoll (OPCAT) til FNs torturkonvensjon fra 1984 (The United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment). Norge undertegnet protokollen 24. september 2003, men har ikke ratifisert den. Ratifisering av protokollen innebærer at det må etableres ett eller flere nasjonale besøksorganer for forebygging av tortur – en Nasjonal forebyggende mekanisme – forkortet til NFM.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité sendte 7. april 2011 et brev til utenriksministeren der det ble vist til Innst. 264 S (2009–2010) om sivilombudsmannens årsmelding 2009 og purret på oppfølging av komiteens anbefaling om at det «[...]legges til rette for at Sivilombudsmannen skal kunne oppfylle de krav OPCAT stiller». I utenriksministerens svarbrev 26. april 2011 til komiteen het det blant annet:

«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. Ombudsmannen tar sikte på rask avklaring av spørsmålet om nasjonal forebyggende instans i regjeringen før spørsmålet om norsk ratifikasjon av protokollen og den nasjonale gjennomføringen av protokollens krav sendes på høring.»

Det ble i juni 2011 besluttet å etablere en interdepartemental arbeidsgruppe ledet av Justisdepartementet for å vurdere konsekvenser knyttet til eventuell norsk ratifikasjon av protokollen. I tråd med mandatet for arbeidsgruppen har representanter fra ombudsmannen deltatt på enkelte møter i gruppen. Ulike modeller for det nasjonale besøksorganet har blitt vurdert. Arbeidsgruppens rapport vil bli sendt på høring. Dersom ombudsmannen blir utnevnt som nasjonalt besøksorgan, vil dette kreve en omformule-

ring av mandatet og en styrking av institusjonen i form av økte bevilgninger.

#### ARBEIDET MED Å STYRKE MENNESKERETTIGHETENE I KINA

Siden 2005 har ombudsmannen hatt et regelmessig og godt samarbeid med kinesiske justis- og fengselsmyndigheter der man vektlegger besøksutveksling og seminarvirksomhet for å styrke kunnskapsnivået hos rettshåndhevere i Kina. Det er særlig temaene tilknyttet strafferettspleie og godt styresett som har vært viet størst oppmerksomhet. Etter utdelingen av Nobels fredspris for 2010 har gjennomføringen av alt planlagt bilateralt samarbeid mellom ombudsmannen og institusjonens kinesiske motparter stoppet opp. Det har fra kinesisk hold blitt understreket at det kun dreier seg om en «suspensjon» av aktivitetene som følge av det politiske klimaet mellom Norge og Kina, ikke et «brudd». Samtidig har det blitt presisert at suspensjonen ikke gjelder samarbeid med ombudsmannens kontor i internasjonale sammenhenger. Det vises i denne forbindelse til invitasjonene fra Kinas riksadvokatembete om deltakelse i henholdsvis «the 3rd Seminar to the International Association of Anti Corruption Authorities (IAACA)», som ble avholdt i Shanghai i juli 2011, samt «the Fifth Annual Conference and General Meeting of IAACA», avholdt i Marokko i oktober 2011. En medarbeider herfra deltok i begge arrangementene.

IAACA ble etablert i 2006 med Kina som den viktigste støttespilleren. Målsettingen for organisasjonen er å styrke gjennomføringen av «United Nations' Convention against Corruption (UNCAC)». Konvensjonen som pr. i dag har 140 statsparter er ratifisert av 156 land, deriblant Norge. Kinas tidligere riksadvokat, Mr. Jia Chunwang, var den første president i IAACA, mens Kinas nåværende riksadvokat Mr. Cao Jianming ble valgt til president i organisasjonen i 2010. Hovedtemaet for seminaret i Shanghai var «internasjonalt samarbeid» med undertemaer nevnt i kapittel 4 i FNs konvensjon mot korrupsjon. Ombudsmannens medarbeider ga en presentasjon av Norges samarbeid med andre land og internasjonale organisasjoner for å bekjempe korrupsjon.

##### **1.1.11 Møter, besøk og foredrag**

I løpet av 2011 har ombudsmannen og hans medarbeidere hatt møter med ulike organisasjoner og offentlige etater. 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 2011 gjennomførte ombudsmannen blant annet fire besøk ved lukkede institusjoner, elleve besøk hos andre forvaltningsorganer og holdt 12 foredrag. Videre deltok ombudsmannen på ti ulike representa-

sjonsoppdrag i utlandet og mottok 14 delegasjonsbese- søk ved sitt kontor.

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

I arbeidet med klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak ser ombudsmannen innimellom mangler ved lover, forskrifter eller administrativ praksis. Det fremgår av sivilombudsmannsloven § 11 at ombuds- mannen kan gi vedkommende departement underret- ning dersom ombudsmannen blir oppmerksom på slike mangler. Meningen er at departementet som følge av ombudsmannens henvendelse kan igang- sette arbeidet med å gjøre nødvendige endringer i lov eller forskrift, eller endre sin praksis.

Lover og forskrifter kan ha mangler ved at en eller flere bestemmelser er i motstrid med rettsregler på et høyere trinn i regelhierarkiet. Lovene må ikke komme i konflikt med Grunnloven, som har forrang. Dessuten fremgår det av menneskerettsloven § 3 at de konvensjoner som er innlemmet der, ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning. For- skriftsbestemmelser må dessuten ikke komme i kon- flikt med de lovene som Stortinget har vedtatt. En annen mangel kan være at bestemmelser av samme rang ikke er i tilstrekkelig harmoni med hverandre. Uklare bestemmelser – for eksempel språklig, regel- teknisk eller innholdsmessig – kan også føre til at ombudsmannen melder fra til forvaltningen. Det van- ligste er likevel at ombudsmannen kommer over til- feller der administrativ praksis og rundskriv synes å være i strid med gjeldende rettsregler, eller at regel- verket praktiseres ulikt i forskjellige deler av forvalt- ningen.

Adgangen til å melde fra om mangler ved lover, forskrifter og praksis er et eksempel på at ombuds- mannen i noen grad også foretar systemkontroll av forvaltningen.

Den systematiske og generelle kontrollen med forvaltningen er det først og fremst forvaltningens egne kontrollorganer som står for: kommunenes kon- trollutvalg, fylkesmennes tilsyn med kommunene på flere områder, fylkes- og kommunerevisjonene og de regionale og sentrale fagtilsyn som fører kontroll med offentlige organers virksomhet. Riksrevisjonen foretar forvaltningsrevisjon i saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning, dvs. systematiske undersøkelser av økonomi, pro- duktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortin- gets vedtak og forutsetninger. Forvaltningen er også underlagt Stortingets parlamentariske kontroll.

I løpet av 2011 har ombudsmannen i 34 saker bedt forvaltningen vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administra-

tiv praksis. Av disse er 28 saker publisert på nettste- det [www.sivilombudsmannen.no/uttalelser](http://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser).

En oversikt over samtlige saker i 2011 der ombudsmannen har påpekt mangler ved lover, for- skrifter eller praksis, fremgår av årsmeldingen.

## **1.3 Saker og temaer av alminnelig interesse**

### **1.3.1 Innledning**

Etter ombudsmannsinstruksen § 12 skal årsmel- dingen inneholde «en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som Ombudsmannen mener har alminnelig interesse». Arbeidet med enkeltsakene og ombudsmannens kontakt med enkeltpersoner, orga- nisasjoner og forvaltningen gir et grunnlag for å kunne formidle generelle inntrykk av forvaltningens saksbehandling og virksomhet og publikums ople- velse av forvaltningen.

### **1.3.2 Saksbehandlingstid i forvaltningen**

I møtet med den offentlige forvaltningen er det mange som blir skuffet over saksbehandlingstiden, og også i 2011 har ombudsmannen mottatt mange klager og telefonhenvendelser som gjelder lang behandlingstid og manglende svar fra ulike forvalt- ningsorganer. Selv om borgernes forventninger til forvaltningen i noen tilfeller kan være urealistiske, er frustrasjonen over saksbehandlingstiden ofte beretti- get.

#### **1.3.2.1 RETTSREGLER**

Mange av borgerne som henvender seg til ombudsmannen ønsker å få svar på hvor lang saksbe- handlingstid forvaltningen kan operere med og om det finnes en maksimumsgrense for behandlingen av en sak. Den generelle bestemmelsen om saksbehand- lingstid i forvaltningsloven § 11a angir ingen slik absolutt frist. Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold». Hva som nærmere ligger i dette, beror på en konkret vurdering hvor det blant annet må sees hen til sakens art, omfang og kompleksitet og tilgjengelige ressurser i forvaltningsorganet. Saksbehandlingstiden vil derfor kunne være svært forskjellig fra sak til sak og fra for- valtningsorgan til forvaltningsorgan. I enkle saker med klare vilkår må det kunne forventes at sakene avgjøres relativt raskt. Annerledes stiller det seg i større, kompliserte saker med flere og mer skjønns- messige vurderingstemaer. Forvaltningsorganet kan også ha behov for å innhente informasjon eller vurde- ringer fra eksterne aktører, for eksempel gjennom sakkyndige rapporter eller verifiseringer i utlandet. Mange pasientskadesaker og asylsaker krever slike tiltak, og dette vil naturligvis påvirke den totale behandlingstiden. Hva som er akseptabelt må også sees i sammenheng med det generelle kravet til for-

svarlig saksbehandling og utredning. Oppfyllelse av de rettsikkerhetsgarantier som ligger i forvaltningslovens øvrige saksbehandlingsregler, vil nødvendigvis medføre at saksbehandlingen etter omstendighetene kan bli tidkrevende.

Det er heller ikke gitt noen absolutt frist for behandling av klagesaker. Det følger av forvaltningsloven § 33 at underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til og oversende dokumentene til klageinstansen «så snart saken er tilrettelagt». Det er med andre ord ikke rettslig holdbart at en klagesak over tid blir liggende ubehandlet hos underinstansen før den blir oversendt klageorganet.

På enkelte områder er det likevel konkrete frister forvaltningen må holde seg til. Slike frister finner vi blant annet i plan- og bygningsloven med forskrifter. Konsekvensen av fristoversittelse kan være tilbakebetaling av byggesaksgebyr, at tillatelse anses gitt i henhold til søknaden, eller at bygget kan tas i bruk uten ferdigattest. Det kan også få betydning for utfallet av selve saken. Også i barnevernsaker er det konkrete frister. Av barnevernloven fremgår det at barneverntjenesten innen en uke skal gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser. Videre skal kommunen, når det er grunn til å foreta undersøkelser, gjennomføre disse innen en nærmere angitt frist. Ved oversittelse av fristene kan fylkesmannen ilegge kommunen mulkt.

Informasjon om forventet behandlingstid er uansett betydningsfullt for de fleste. Enkelte forvaltningsorganer gir generell informasjon på sine nettsider, for eksempel Utlendingsdirektoratet. Selv om slike opplysninger ikke er rettslig bindende, skaper de likefullt forventninger hos søkerne.

Forvaltningsloven fastslår at det i saker som gjelder enkeltvedtak, skal gis et foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Det skal redegjøres for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og «så vidt mulig» angis når et svar kan ventes. Dessverre er det en kjensgjerning at denne plikten ikke alltid overholdes. Ombudsmannen tror mange klager over lang behandlingstid kunne vært unngått dersom det i alle saker ble sendt foreløpig svar samt en orientering hvis det oppstår forsinkelser under sakens gang.

### 1.3.2.2 BETYDNINGEN FOR BORGERNE AV AT SAKSBEHANDLINGEN TREKKER UT

Kort behandlingstid er viktig for de fleste. Trekker saksbehandlingen ut i tid, kan det få en rekke konsekvenser av blant annet økonomisk og rettslig karakter. I tillegg skaper det ofte merarbeid, frustrasjon og utrygghet. I enkelte saker har behandlingstiden særlig stor betydning. Dette gjelder først og

fremst i saker som berører borgerens grunnleggende behov, som for eksempel tilgangen til bolig, underhold og sentrale helse- og omsorgstjenester. I årsmeldingen for 2010 (s. 43 flg.) skrev ombudsmannen om klagere som på grunn av lang behandlingstid i Nav levde uten inntekter i flere måneder. For enkelte fikk dette store konsekvenser for deres mulighet til å dekke grunnleggende behov.

Det er også særlig viktig at en som er berøvet sin frihet, raskt kan få prøve om grunnlaget for frihetsberøvelsen er til stede. Dette er nærmere regulert i blant annet psykisk helsevernloven, utlendingsloven og straffeprosessloven. Dessuten er kravet til rask behandling av en slik sak også regulert i blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjonen art. 5. Selv om selve prøvingen av frihetsberøvelse ofte er lagt til domstolene, har forvaltningen en viktig rolle med hensyn til blant annet informasjon, tilrettelegging av saksbehandlingen og arbeidet med fremstilling for domstolene. For tvungent psykisk helsevern blir prøvingen dessuten foretatt av et forvaltningsorgan i første omgang (kontrollkommisjonene).

Ombudsmannen har også sett at behandlingstiden har særlig stor betydning i saker som påvirker familiesituasjonen, som for eksempel saker om familieinnvandring. Mange fortvilte personer tar kontakt med ombudsmannen fordi en innvandringssak kan ta svært lang tid å behandle. Imidlertid skal søknader om opphold fra mindreårige som søker alene, prioriteres i utlendingsforvaltningen.

Et særlig problemområde er saker der lang behandlingstid medfører at selve saken mister sin aktualitet. En innsatt har liten nytte av å få en klage over forholdene i fengselet behandlet etter at soningen er over, eller å få innvilget permisjon til en begivenhet som har funnet sted. I slike tilfeller er det ekstra viktig at forvaltningsorganet har gode rutiner for hvordan man skal registrere og få behandlet søknader i tide. Det må også tas høyde for at søkeren må få en reell mulighet til en eventuell klagebehandling.

### 1.3.2.3 UTVIKLING INNENFOR ENKELTE OMRÅDER/FORVALTNINGSORGANER

#### 1.3.2.3.1 Nav

Ombudsmannen har de siste årene mottatt et større antall henvendelser knyttet til saksbehandlingstiden i Nav (Arbeids- og velferdsetaten). Antallet saker på dette området er fortsatt høyt, men har gått marginalt ned fra 2010 til 2011.

#### 1.3.2.3.2 Utlendingsdirektoratet

Klagetallet på Utlendingsdirektoratet er fortsatt relativt høyt. De siste årene er det registrert 80–85 innkomne klager på direktoratet hvert år, og de fleste av disse gjelder sen saksbehandling og/eller mang-

lende svar på henvendelser. I tillegg kommer en rekke telefonhenvendelser. Ombudsmannen følger nøye med på utviklingen og har flere ganger omtalt behandlingstiden og andre spørsmål omkring direktoratets saksbehandling i årsmeldingene, sist i 2005 og i 2010.

I utlendingsforvaltningen påvirkes saksbehandlingstiden av en rekke forhold som ligger utenfor egen kontroll. Antallet søknader om beskyttelse (asyl) kan for eksempel variere mye i løpet av kort tid, noe som krever raske omstillinger. Slike prosesser er ressurskrevende og kan få store utslag i saksbehandlingstiden på asylfeltet, men også på andre områder. I enkeltsaker kan behovet for verifiseringer og andre undersøkelser ta mye tid. Asylsøknader knyttet til ustabile land og regioner kan videre bli stilt i bero i påvente av en avklaring, noe som skjedde i 2011 med saker fra Libya, Jemen og Syria. Slike forhold er likevel ingen fullgod forklaring på til dels svært lang behandlingstid på en del sakstyper i direktoratet. For tiden gjelder dette særlig saker om statsborgerskap og enkelte saker om familieinnvandring.

I årsmeldingen for 2010 på side 42–43 ble saksbehandlingstiden i saker om familieinnvandring omtalt. Også i 2011 har ombudsmannen mottatt en del henvendelser på dette området. Direktoratet innførte imidlertid nye generelle måltall for behandlingstiden for slike søknader innkommet etter 1. januar 2011. Disse sakene skal som hovedregel ferdigbehandles i løpet av seks måneder, noe som vil være en stor forbedring.

I 2010 tok ombudsmannen på generelt grunnlag opp spørsmål omkring lang behandlingstid for klager på egne vedtak, og særlig i saker om familieinnvandring. Direktoratet erkjente at behandlingstiden var for lang. Saken ble avsluttet i mars 2011 med kritikk herfra (sak 2010/2788). Ombudsmannen ser likevel lite tegn til bedring på dette området, og ombudsmannen mottar stadig henvendelser der klagesaker synes å ha ligget ubehandlet over lang tid før de oversendes Utlendingsnemnda.

Ombudsmannens generelle inntrykk er at Utlendingsdirektoratet legger stor vekt på å få ned saksbehandlingstiden, noe som nå fremgår av strategiplanen for perioden 2011–2014. Saksbehandlingstiden har også gått ned på enkelte områder, for eksempel i asylsaker. På høyt prioriterte områder, slik som saker om arbeidsinnvandring, er behandlingstiden i dag kort. Mange slike søknader avgjøres på bare fem–ti dager.

### 1.3.2.3.3 *Norsk pasientskadeerstatning*

I 2008 kom ombudsmannen med en særskilt melding til Stortinget om saksbehandlingstiden i Norsk pasientskadeerstatning (Dokument 4:1 (2008–2009)). Bakgrunnen for meldingen var at saksbe-

handlingstiden var uakseptabelt lang og at det var vanskelig å se at situasjonen ville bedre seg uten ytterligere tiltak og ressurstilførsel. I tillegg hadde ombudsmannen bemerkninger til en etablert koordeining for de sakene som ventet på behandling.

Selv om saksbehandlingstiden hos Norsk pasientskadeerstatning fortsatt er lang, har ombudsmannen fått opplyst at det har vært en ikke ubetydelig nedgang det siste året. Den omtalte koordeiningen er også avvirket. Ombudsmannen har inntrykk av at Norsk pasientskadeerstatning har høy grad av bevissthet omkring saksbehandlingstid, og at det gjennomføres målrettede tiltak for å forbedre situasjonen. Det er nå få klager til ombudsmannen på dette forvaltningsorganet.

### 1.3.2.4 SAKSBEHANDLINGSTIDENS BETYDNING FOR RESULTATET I SAKEN

Lang saksbehandlingstid i forvaltningen får som et generelt utgangspunkt ikke betydning for innholdet i forvaltningens avgjørelse. Dette kan stille seg annerledes dersom regelverket endres mens saken er til behandling. Slike situasjoner vil ofte være regulert i overgangsbestemmelser til den nye loven eller forskriften. I utgangspunktet vil avgjørelser bli fattet etter de reglene som gjelder på vedtakstidspunktet. Utfallet av saken kan således bli et annet enn hva det ville blitt med en kortere behandlingstid. Hvis dette er til ugunst for borgeren, kan det gi søkeren en opplevelse av rettstap og føre til spekulasjoner om at behandlingen blir trenert. Situasjonen kan imidlertid også være motsatt; gunstigere regler kan føre til en tillatelse som tidligere ville blitt avslått.

I andre tilfeller kan det være de faktiske forholdene som endres mens saken ligger til behandling. Et praktisk eksempel er at en enslig mindreårig asylsøker fyller 18 år før saken avgjøres. Søknaden blir dermed ikke vurdert etter de gunstige reglene som gjelder for mindreårige. På den annen side kan lang behandlingstid gi en asylsøker en sterkere tilknytning til Norge, noe som kan få betydning for muligheten for å bli værende i landet.

Lang behandlingstid kan også medføre at vilkårene for innvilgelse av en søknad ikke er til stede når saken skal avgjøres, selv om de var det på søknadstidspunktet. En tillatelse kan være bortfalt og en frist løpt ut. Et eksempel er saker om statsborgerskap, der utlendingsmyndighetene praktiserer et krav om at utenlandsk pass må være gyldig på vedtakstidspunktet for å bli akseptert som tilstrekkelig dokumentasjon på identitet. Dette gjelder selv der en søker har fremlagt gyldig pass, men der gyldighetstiden har utløpt mens saken er til behandling. Dette er lite fleksibelt og medfører at søkeren må ta belastningen ved lang behandlingstid hos utlendingsmyndighetene.

Ombudsmannen har undersøkt slike problemstillinger i flere byggesaker den siste tiden. Her har situasjonen gjerne vært at forvaltningen ikke har fulgt de særskilte behandlingsfristene som gjelder for byggesaker. Søknadene har deretter blitt avvist eller avslått ut fra en ny og mer ugunstig rettslig situasjon, som var kommet til etter det tidspunktet da søknadene skulle ha blitt behandlet.

### 1.3.3 FORVALTNINGENS ORGANISERING AV KLAGESAKSBEHANDLINGEN

Det er en grunnleggende rettighet i norsk forvaltningsrett at en avgjørelse (et enkeltvedtak) kan påklages, slik at saken blir behandlet på nytt av et annet forvaltningsorgan. Dette fremgår av forvaltningsloven § 28. Klageadgangen må være benyttet og klagebehandlingen avsluttet før en sak kan behandles av ombudsmannen. Klagesaksbehandlingen i forvaltningen kan imidlertid organiseres på ulike måter, og dette får konsekvenser for borgerne og for ombudsmannens muligheter for å prøve saker. Siktemålet her er å belyse noen sider ved organiseringen og ved de utfordringene ombudsmannen dermed står overfor ved sin prøving av klager.

I mange saker som kommer til ombudsmannen, er det ikke på det rene om klagemulighetene er benyttet. Dette må først avklares. Det kan også være aktuelt å veilede klageren om hvor vedkommende må henvende seg før saken kan behandles her. Ombudsmannen må derfor ha god oversikt over hele forvaltningsfeltet og de ulike klageordningene som finnes.

Når ombudsmannen tar en sak opp med forvaltningen, må det tas stilling til hvilket organ eller hvilket nivå som er riktig og hensiktsmessig adressat for spørsmålene herfra. Det er fast praksis for at henvendelsene stiles til det organet som har truffet klageavgjørelsen, ikke til underinstansen som traff vedtaket i første omgang. I noen tilfeller er det likevel ikke hensiktsmessig å henvende seg direkte til klageinstansen. Dette kan gjelde når spørsmålenes karakter og klageorganets organisering gjør det mer nærliggende å be et sekretariat svare enn en klagenemnd, som var besluttede myndighet.

Arbeidet med disse spørsmålene har vist at det noen ganger er vanskelig å finne ut hvem som er klageorgan eller hva som er klageordningen på det aktuelle saksfeltet. Hovedregelen etter forvaltningsloven § 28 er at klageorganet er det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket. Det er ikke alltid på det rene hvilket organ som er nærmest overordnet, og det er ikke alltid opplyst i førsteinstansvedtaket hvem som er klageorgan, selv om det står i forvaltningsloven § 27 tredje ledd at det skal gis slik informasjon i vedtaket.

Spørsmålet om det i det hele tatt er et overordnet organ, kan blant annet dukke opp når klageorganet avgjør et såkalt sidespørsmål, altså et annet spørsmål enn det saken direkte gjelder. Dette kan for eksempel være krav om dekning av sakskostnader. Når et uavhengig organ eller en nemnd avgjør slike spørsmål, er det ikke alltid opplagt at et departement er klageinstans. Som eksempel kan nevnes omkostningsavgjørelser truffet av Utlendingsnemnda. Der var det lenge uklart om avgjørelsene kunne påklages. Hvis det var klageadgang til departementet, måtte henvendelser til ombudsmannen avvises i første runde. Spørsmålet var om departementet kunne regnes som et «overordnet organ» i slike saker. I forvaltningslovsforskriften § 34 er dette nå avklart; avgjørelsene kan ikke påklages. Dermed kan klager på nemndas omkostningsavgjørelser behandles hos ombudsmannen.

Etter forvaltningsloven § 28 tredje ledd kan det også gjøres unntak fra lovens klageregler på særskilte saksområder. På flere områder er det gitt egne regler. Det er imidlertid vanskelig å se at slike særordninger følger noe bestemt mønster eller at det er gitt generelle, prinsipielle føringer for organiseringen av klagesaksbehandlingen.

Når Kongen i statsråd er klageinstans, gjelder ikke regelen om at alle klagemuligheter i forvaltningen må være benyttet før det kan klages til ombudsmannen. Årsaken er at ombudsmannen etter sivilombudsmannsloven § 4 ikke prøver «avgjørelser truffet i statsråd». Derfor skal borgeren kunne velge mellom en klage til Kongen i statsråd eller en klage til ombudsmannen. Dette er aktuelt for vedtak fra departementene, og det er særlig praktisk for saker om innsyn etter offentlighetsloven. Pressen og andre ber mye om innsyn i dokumenter i departementene, og avslag bringes ofte inn for ombudsmannen. Det er for øvrig en egen bestemmelse i offentlighetsloven § 32 om at departementet skal gjøre oppmerksom på at det ikke kan klages til ombudsmannen dersom saken har vært behandlet av Kongen i statsråd.

Førerortsaker er et saksområde hvor ikke bare klageorganiseringen, men hele forvaltningsorganiseringen skaper utfordringer. Inndragning av førerkort/førerett bestemmes først og fremst av domstolene i forbindelse med en straffesak. Men forvaltningen har også en rolle i slike saker, som jo er viktige for mange. Her kan Politidirektoratet, Helsedirektoratet eller Vegdirektoratet være klageorgan, avhengig av hva som er tema i den enkelte sak.

Noen spørsmål knyttet til inndragningen, for eksempel søknad om nedsettelse av inndragningstiden, behandles av politidistriktet, og vedtak derfra kan påklages til Politidirektoratet. Saker om førerkortforskriftens helsekrav følger et annet saksbehandlingsspor. Leger har meldeplikt til fylkesmannen når førerkortinnehaveren ikke lenger oppfyller

helsekravene. Fylkesmannen skal gi melding til politiet, som treffer vedtak om inndragning, og dette vedtaket kan påklages til Politidirektoratet. Meldingen fra fylkesmannen til politiet er ikke et vedtak som kan påklages. Det er imidlertid adgang til å søke fylkesmannen om dispensasjon fra helsekravene i førerkortforskriften. Fylkesmannens avgjørelse av dette spørsmålet kan påklages til Helsedirektoratet. Noen andre typer spørsmål, for eksempel søknad om innbytte av utenlandsk førerkort til norsk førerkort, avgjøres av Statens vegvesen, med Vegdirektoratet som klageinstans. Ombudsmannen mottar en del klager på dette feltet hvert år.

Saker om voldsoffererstatning illustrerer andre problemstillinger ved forvaltningsorganiseringen. Her har man gått fra en desentralisert førsteinstansbehandling hos fylkesmennene til sentralisert behandling ved Kontoret for voldsoffererstatning. Siden erstatningsordningen ble opprettet, har det vært sentralisert klagebehandling ved Erstatningsnemnda for voldsofre, med Justisdepartementet og senere Statens sivilrettsforvaltning som sekretariat. Nå er det foreslått å endre dette, slik at nemnda nedlegges og sivilrettsforvaltningen blir klageorgan. I en høringsuttalelse i september 2010 støttet ombudsmannen forslaget, som særlig var begrunnet med å oppnå kortere saksbehandlingstid.

På enkelte områder er det ikke etablert en forvaltningsmessig klageordning, men klager må bringes direkte inn for domstolene. Dette gjelder namsmyndighetenes virksomhet, slik som namsmennene, Nav Innkreving og Statens innkrevingssentral. Klager på slike organer kan i utgangspunktet ikke behandles av ombudsmannen. Etter ombudsmannsloven faller nemlig domstolenes virksomhet utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Dette praktiseres slik at saker som har vært eller kan behandles av domstolene etter slike særskilte bestemmelser, ikke blir undersøkt her.

Likevel oppstår det noen avgrensningsspørsmål. Det er viktig å se på om det er forhold av betydning for borgernes rettssikkerhet som ikke blir gjenstand for kontroll, verken av ombudsmannen eller av domstolene. Enkelte saker som gjelder namsmannens saksbehandling kan undersøkes her ut fra denne synsmåten, for eksempel klager over manglende svar og sen saksbehandling. Slike klager vurderes konkret, og Politidirektoratet kan også koples inn i noen tilfeller. Avgjørende for avgrensningen av ombudsmannens myndighet må være å unngå en situasjon hvor både ombudsmannen og domstolen behandler det samme spørsmålet. Når det er på det rene at domstolsbehandling ikke vil finne sted, kan ombudsmannen behandle saken.

I kommunene kan kommunestyret være klageorgan, for eksempel i noen saker om utslippstillatelser

etter forurensningsloven. De fleste kommuner har i tillegg en særskilt kommunal klageordning, gjerne kalt klagenemnd eller klageutvalg. Det er forskjellige kommunale avgjørelser som behandles der i saker som ikke skal til statlig klageorgan, som for eksempel fylkesmannen. Fylkesmannen er klageorgan for mange kommunale vedtak, som i byggesaker, saker om sosialhjelp og noen saker om barnevern. Det kan innimellom være spørsmål om fylkesmannen eller kommunen er klageorgan, for eksempel i saker om trykghetsalarm. I en av meldingsårets klagesaker var det gitt ulik informasjon til klageren om klageorgan, men konklusjonen etter undersøkelsene her ble at saken skulle behandles av kommunalt klageorgan. Saken illustrerte også at kommunens rutiner for klagesaksbehandling var mangelfulle. I kommuneloven er det blant annet egne habilitetsregler ved klagebehandling, som det synes å være varierende kunnskap om.

Forvaltningsvirksomhet kan videre organiseres i nemnder. Det er gitt regler om dette i forvaltningsloven. På flere saksfelt er det opprettet egne klagenemnder, og nemndbehandling kan gi utfordringer for håndteringen av klager til ombudsmannen. Det kan oppstå usikkerhet om hvordan og hvem som skal svare på spørsmål. I noen tilfeller er det nemndlederen alene som svarer. Ofte er dette tilstrekkelig, men det kan også skape usikkerhet om svaret er representativt for de andre medlemmenes syn.

Noen steder er det opprettet såkalte servicekontorer som kan ta seg av slike klager, men det kan ikke ses å være et fast system for dette. Særlig for store forvaltningsenheter, for eksempel Nav og utlendingsforvaltningen, har spørsmålet om organinterne servicekontorer eller klagekontorer vært reist. Arbeids- og velferdsdirektoratet er nå i ferd med å omorganisere håndteringen av serviceklager i etaten for å bedre klagesaksbehandlingen og publikumskontakten. Ordningen med helse-, pasient- og sosialombud i kommunene kan også ses på som en måte forvaltningen kan håndtere slike klager på. De fylkesvise pasient- og brukerombudene kan også ses fra en slik synsvinkel.

### **1.3.4 Forskjellsbehandling**

#### **1.3.4.1 INNLEDNING**

Også i 2011 har mange som har henvendt seg til ombudsmannen ment at de har vært utsatt for usaklig forskjellsbehandling.

Det er nærliggende å tro at den stadig økende bruken av Internett kan være en årsak til at det virker lettere synbart nå enn tidligere hvis forvaltningens behandling av tilsynelatende like saker med hensyn til fakta og jus har gitt forskjellig utfall. Stadig flere forvaltningsorganer publiserer saker eller referat av saker på lett tilgjengelige nettsider. De som er inter-

essert kan da sammenligne sin sak med tidligere avgjorte saker, og en opplevelse av forskjellsbehandling kan lett bli resultatet.

Dette gjelder for eksempel i utlendingssaker, der Utlendingsnemnda har opprettet en omfattende og lett søkbar praksisbase. Imidlertid vil viktig informasjon kunne være utelatt i slike praksisbaser, for eksempel av hensyn til taushetsplikten. Dessuten er en praksisbase gjerne en oversikt over avgjørelser, og ikke nødvendigvis over avgjørelser som er egnet til å være et mønster for tilsvarende saker (presedenssaker). Forskjeller i faktum, for eksempel søkeres tidligere opplevelser, helseforhold, omsorgssituasjon og alder, kan meget vel begrunne ulike utfall. Slike forskjeller er ikke alltid synlige i publiserte referater. For mange er det derfor vanskelig å skjelve mellom saklig og usaklig forskjellsbehandling. Egen opplevelse av å være blitt forskjellsbehandlet setter uansett lett tilliten til forvaltningen på prøve.

Ombudsmannen antar at også bruken av sosiale medier kan medvirke til at noen får en sterk følelse av å være blitt utsatt for usaklig forskjellsbehandling. Informasjon, både korrekt og misvisende, spres raskt i dagens samfunn.

Arbeidet med de mange henvendelsene som i 2011 har hatt usaklig forskjellsbehandling som klagegrunnlag, etterlater liten tvil om at det på mange forvaltningsområder er en krevende oppgave å få til en ensartet praksis. Særlig gjelder det på områder der forvaltningen er satt til å foreta brede skjønnsmessige vurderinger. Desentralisert og lokal forvaltning, for eksempel der velferdslover skal håndheves av alle landets kommuner, gir utfordringer. Likebehandling er imidlertid ikke alltid en målsetting, idet kommuner har en viss grad av selvstyre. Men også i sentraliserte klageinstanser kan det være krevende å følge en ensartet praksis. Særlig gjelder dette der avgjørelsesmyndigheten er fordelt på mange beslutningstakere. Her kan nevnes Utlendingsnemnda, som har over 30 nemndledere og en rekke nemndmedlemmer som trer i funksjon i saker som nemndbehandles.

Ombudsmannens generelle hovedinntrykk er at forvaltningen har et bevisst forhold til betydningen av likebehandling. Gjennom undersøkelsene har ombudsmannen sett at det på mange forvaltningsområder nedlegges mye arbeid for å løse utfordringene med å komme nærmest mulig den ideelle målsettingen om ensartet praksis, også når avgjørelser av samme art skal treffes av forskjellige organer. Databasert forvaltning, lokale og sentrale praksisbaser og oversikter over presedenssaker etc. gir helt nye muligheter for å kunne samordne praksisen innad i et organ og innen ulike forvaltningsområder på tvers av organer. Slik sett vil nettløsninger både kunne avdekke og forebygge ulikheter og bidra til større grad av likebehandling i offentlig forvaltning.

I mange klagesaker har det relativt raskt vist seg ikke å være grunn til videre undersøkelser av påstandene om usaklig forskjellsbehandling. I saker der avgjørelsen vil måtte bygge på helt konkrete og individuelle vurderinger, vil det være vanskelig å konstatere usaklig forskjellsbehandling. Typiske eksempler ligger under kriminalomsorgens ansvarsområde, slik som saker om permisjon fra fengsel og søknader om prøveløslatelse. En stor del av klagen på slike områder viser likevel at egen opplevelse av å være utsatt for forskjellsbehandling kan skape misnøye med det aktuelle forvaltningsorganet og med forvaltningen generelt.

Betydningen av at borgerne har tillit til måten forvaltningen utøver sin myndighet på, kan vanskelig betones sterkt nok. I saker hvor det er nærliggende at den private parten vil kunne oppfatte sakens utfall som et resultat av forskjellsbehandling, er det derfor særdeles viktig at forvaltningen i begrunnelsen for avgjørelsen bestreber seg på å være så fyllestgjørende som mulig på dette punktet. Men igjen kan hensynet til taushetsplikten være et hinder for god kommunikasjon.

#### 1.3.4.2 BYGGESAKER

Usaklig forskjellsbehandling anføres fortsatt ofte i byggesaker, særlig i dispensasjonssaker. Selv om ombudsmannen har forståelse for at den enkelte kan oppleve seg forskjellsbehandlet, er det ikke ofte han har funnet grunn til å karakterisere en forskjellsbehandling som usaklig på dette området. Hovedgrunnen til dette er at referansesakene, som det vises til, ofte skiller seg fra den aktuelle saken enten hva gjelder fakta eller jus eller begge deler. Enkelte av tiltelsene som det vises til som sammenligningsgrunnlag, ser ut til å være fattet på et uklart eller urettmessig grunnlag. Krav på likebehandling betyr ikke at hvis det er gjort feil i en sak eller i enkelte saker, så skal samme feilen gjentas i en tilnærmet lik sak.

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. Ombudsmannen har fortsatt mottatt for få klager knyttet til denne bestemmelsen til å kunne si noe om hvordan spørsmål om forskjellsbehandling vil bli håndtert av bygningsmyndighetene.

#### 1.3.4.3 SKATTE- OG LIGNINGSSAKER

Ombudsmannen fikk i 2010 mange henvendelser med påstand om at skatteetaten drev utstrakt forskjellsbehandling innen gruppen av skattytere som ba om særfradrag for store sykdomsutgifter.

Dessverre har det i 2011 ikke vært noen merkbar nedgang i antall henvendelser til ombudsmannen fra skattytere som mener at de har blitt forskjellsbehandlet. Ombudsmannen skrev på denne bakgrunn til Skattedirektoratet i oktober 2011.

I 2011 er det også enkelte skattytere som har klaget til ombudsmannen over forskjellsbehandling fra skattemyndighetene på det grunnlag at ligningen har falt helt forskjellig ut fra det ene året til det andre, selv om skattyter har gitt tilnærmet de samme inntekts- og fradragsopplysningene i selvangivelsen hvert av de aktuelle årene. Etter å ha gjennomgått disse klagen var ombudsmannens konklusjon at ombudsmannen ikke hadde rettslig grunnlag for å kritisere slik «uegentlig» forskjellsbehandling ved ligningen. Ulik ligning av en og samme skattyter fra det ene året til det andre grunnet begrensede kontrollressurser kan ikke betegnes som forskjellsbehandling i egentlig forstand. Noe annet er at dette selvsagt kan være uheldig og reise spørsmål om tilliten til ligningsfastsettelsen.

### ***1.3.5 Hvordan blir borgerne møtt når forvaltningen har gjort feil? Skal forvaltningen beklage?***

I mange klagesaker er ikke borgerne bare opptatt av at det er begått en feil av forvaltningen, men også av måten de ble møtt på i en situasjon der noe har gått galt. Feil kan være knyttet til saksbehandlingen – synspunkter ble ikke tatt hensyn til, behandlingstiden var lang, innsyn i dokumenter ble ikke gitt, saken ble for dårlig utredet etc. – eller til det utfallet saken til slutt fikk. Det kan også gjelde hvordan en selv eller en som står en nær er blitt behandlet av en beslutningstaker, en annen tjenestemann, et helsepersonell, en institusjon. Ombudsmannen ser at manglende åpenhet, informasjon og erkjennelse av feil fra forvaltningens side kan bidra til å skape konflikt og fører til klager som kunne ha vært unngått.

Forvaltningen har selv mye å tjene på at borgerne møtes med åpenhet og god, grundig og om nødvendig gjentatt informasjon der feil er begått. Særlig gjelder dette i saker og på områder der borgerne er berørt på et personlig plan. Et eksempel er ved personskader og død. God og rask informasjon og en åpen og imøtekommende holdning vil kunne hjelpe folk til å forsone seg med det som har skjedd. Foretas en skriftlig saksbehandling i etterkant av hendelsen, slik som i tilsynssaker på helsesektoren, er det også viktig at forvaltningen er seg bevisst hvordan fremstillingen av saken virker for en som ikke er vant til å forholde seg til rettsregler og juridisk språkbruk. Et nøkternt og strengt faglig språk kan virke fremmedgjørende og provoserende i en vanskelig situasjon. Sykehus, helseforetak og Helsetilsynet bør derfor

forsøke å fremstille saken på en klargjørende og hensynsfull måte selv om de berørte ikke er part i saken.

Det er en vanskelig avveining hvor langt forvaltningen bør gå for å imøtekomme den enkeltes behov der alvorlig feil er begått og uheldige hendelser har skjedd. Dette må bero på en konkret vurdering av blant annet hva saken gjelder, hvilken betydning den har for de som er involvert, og hvilke feil som er begått. I helsesektoren vil for eksempel situasjonen ved et uventet dødsfall måtte håndteres annerledes enn der det har oppstått en mindre alvorlig komplikasjon. Forvaltningens ressursituasjon har også betydning. Hos enkelte kan det oppstå forventninger som går ut over den rollen forvaltningen har. Helsetilsynets tilsynsoppgave kan her tjene som eksempel. Mens borgere som har klaget over feilbehandling kan ha forventninger om en full «etterforskning» for å klarlegge alle faktiske omstendigheter i en sak, er ikke dette nødvendigvis påkrevet ut fra den tilsynsoppgaven Helsetilsynet er tillagt. Et forvaltningsorgans oppgave er dessuten å undersøke relevante forhold og behandle saker, ikke å fungere som sjelesørger og støtte. Det kan være en krevende balansegang å imøtekomme folks forventninger og behov i vanskelige situasjoner og samtidig ivareta egne oppgaver og egne ansatte.

Ombudsmannens erfaring er at det kan bety mye å få en beklagelse fra forvaltningen når det er begått feil, enten det gjelder alvorlige hendelser eller en mer ordinær forvaltningssak. Noen ganger er et ønske om beklagelse det helt sentrale for klageren.

Etter ombudsmannens syn bør forvaltningen ikke være tilbakeholden med å beklage feil og forsømmelser og andre uheldige forhold.

Det kan være mange årsaker til manglende selvkritikk. Frykt for prestisjetap kan være én. En annen kan være frykt for videre konflikt og mulig rettslig ansvar. En erkjennelse av feil og en beklagelse er imidlertid ikke det samme som en erkjennelse av skyld i erstatnings- eller strafferettslig forstand. Etter ombudsmannens syn er det dessuten god grunn til å tro at åpenhet, forklaringer og beklagelse i mange tilfeller vil kunne forebygge konflikter eller redusere en oppstått konflikt. En beklagelse kan bidra til å gi borgeren en opplevelse av å bli tatt på alvor i den situasjonen som har oppstått. De problemene feilen har medført for vedkommende, for eksempel frustrasjon, usikkerhet, tapsopplevelse og tidsbruk, blir anerkjent og forstått. Dette kan som nevnt ha stor betydning for borgernes tillit til forvaltningen og tro på at feilen ikke gjentas.

Når ombudsmannen konkluderer med at det er begått en urett mot borgeren, enten i saksbehandlingen eller i resultatet, vil han dessuten kunne be forvaltningen om å vurdere saken en gang til og ta hensyn til ombudsmannens synspunkter. Innimellom kan



ombudsmannen også be om at det vurderes en økonomisk kompensasjon – eller at feilen blir beklaget.

Ofte overlates imidlertid løsningen til forvaltningsorganet selv. At forvaltningen beklager feilen vil ofte kunne være en akseptabel måte å avbøte en urett på. Hvis forvaltningen har beklaget, vil ombudsmannen gjerne nøye seg med å konstatere at «beklagelsen var på sin plass».

Der et forvaltningsorgan har begått feil som ikke fører til ugyldighet eller krav på erstatning, vil en eventuell domstolsbehandling bare føre til at et søksmål ikke fører frem. En behandling hos ombudsmannen kan derimot føre til at borgeren vil kunne få en viss oppreisning i form av selvkritikk – og gjerne en beklagelse.

### 1.3.6 Ombudsmannens kontroll med Nav

I 2011 har ombudsmannen mottatt nærmere 600 klager og et tilsvarende antall telefonforespørsler om Arbeids- og velferdsetaten (Nav, med unntak av kommunale tjenester). Antallet henvendelser har økt kraftig siden etaten ble etablert, men økningen fra 2010 til 2011 har vært lavere enn tidligere år. Henvendelsene er fordelt på alle slags trygdeytelser og et stort antall enheter, og det er svært forskjellige forhold det klages over. Klagenes kan imidlertid som utgangspunkt inndeles i klager over avgjørelser, lang saksbehandlingstid og saksbehandlingen for øvrig.

#### 1.3.6.1 LANG SAKSBEHANDLINGSTID

Fra 2010 til 2011 har det vært en nedgang i antallet henvendelser om saksbehandlingstiden i Arbeids- og velferdsetaten. Ombudsmannen mottar langt sjeldnere enn før henvendelser fra brukere som står helt uten stønader på grunn av lang saksbehandlingstid, og ombudsmannen har inntrykk av at Arbeids- og velferdsetaten i større utstrekning enn tidligere sender ut foreløpig svar og andre orienteringer om saksbehandlingstiden. Dette er en gledelig utvikling.

Likevel er det fortsatt enkelte enheter som skiller seg ut i negativ retning, enten ved at de ikke synes å ha forsvarlige rutiner for å registrere henvendelser eller sende ut orienteringer om saksbehandlingstiden, ved at den alminnelige saksbehandlingstiden er særlig lang, eller ved at håndteringen av henvendelser herfra gir inntrykk av manglende evne til å ta tak i kritikkverdige forhold. Av de sakene ombudsmannen mottok i 2011 om sen saksbehandling i Nav, var det særlig mange som gjaldt manglende informasjon om svartid og lang saksbehandlingstid i saker som lå til behandling ved Nav Internasjonalt og Nav Pensjon. Dette var noe av bakgrunnen for at medarbeidere fra ombudsmannens kontor besøkte Nav Internasjonalt desember 2011 for å få en redegjørelse om virksomheten. Nav Internasjonalt orienterte blant annet om

hvilke tiltak som var iverksatt for å bedre saksavviklingen.

Et vanlig klagetema er at brukeren ikke har fått informasjon fra lokalkontoret om hvor saken har ligget til behandling (der saken har ligget ved en forvaltningsenhet eller spesialenhet) og om forventet saksbehandlingstid. Det har også vært vanskelig å få kontakt med de som har behandlet saken, selv bare for å purre på svar, fordi Nav opplyser at brukerne kun skal forholde seg til sitt lokalkontor. Slike forhold har blitt tatt opp med Nav herfra både i klagesaker og i eget tiltak-saker.

Ombudsmannen har imidlertid inntrykk av at opprettelsen av kontaktsentre og en retningslinje om at brukerne skal kontaktes innen 48 timer etter at de har forsøkt å ringe, har ført til bedre tilgjengelighet på telefon.

Klager over lang behandlingstid blir som regel undersøkt telefonisk, og i de aller fleste tilfellene får ombudsmannens medarbeidere et svar som gjør at saken kan avsluttes med en lovnad fra Nav om at saken skal ordnes innen en gitt tidsramme. Der det ikke har lyktes å få noen forklaring på saksbehandlingstiden per telefon, og der det er funnet grunn til å stille mer generelle eller prinsipielle spørsmål, har imidlertid saken blitt tatt opp skriftlig.

#### 1.3.6.2 AVGJØRELSE

Det er bare en helt marginal del av Arbeids- og velferdsetatens vedtak som undersøkes av ombudsmannen. Vedtakene kan normalt bringes inn for Trygderetten, og de kan av den grunn ikke behandles her før Trygderettens kjennelse foreligger. Ombudsmannen mottar bare om lag 30 til 40 klager over kjennelser fra Trygderetten årlig. Til sammenligning avsa Trygderetten 2557 kjennelser i 2011.

Vedtak om fastsetting av barnebidrag kan ikke bringes inn for Trygderetten, og et relativt stort antall slike saker undersøkes av ombudsmannen hvert år. Et annet felt som ikke hører inn under Trygderettens arbeidsområde, er beslutninger om hvordan feil i utbetalinger skal håndteres overfor dem som ikke har mottatt det de skulle.

#### 1.3.6.3 ØVRIGE SAKSBEHANDLINGSSPØRSMÅL

I mange av henvendelsene til ombudsmannen om Arbeids- og velferdsetaten er det innvendinger mot saksbehandlingen som ikke er direkte knyttet til noen avgjørelse eller til saksbehandlingstiden. Typiske klagepunkter er mangelfull veiledning, oppfølging og forståelse for klagerens situasjon og saksbehandlerens opptreden. Siden ombudsmannens kontroll skal være etterfølgende forvaltningens egen kontroll, blir klagerne normalt henvist til først å ta saken opp med overordnet forvaltningsorgan, i slike saker normalt Nav fylke eller Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Mange saker ser slik ut til å få en løsning innad i Nav; det er et fåtall som kommer tilbake med en ny henvendelse til ombudsmannen.

Bare få av de klagenes ombudsmannen mottar som har vært behandlet som serviceklager i Nav fylke eller Arbeids- og velferdsdirektoratet, gir grunn til videre behandling.

At henvendelser om saksbehandlingen ikke alltid undersøkes nærmere av ombudsmannen, innebærer ikke nødvendigvis at de er grunnløse. Mange er tydelig opprørte over behandlingen de har fått, og en del forteller også at sykdom og plager de har hatt fra tidligere er forverret. At brukerne blir forstått og at de gis god veiledning og oppfølging, kan være avgjørende for at de søker om rett ytelse og for at forsøk på tilbakeføring til arbeidslivet lykkes.

Henvendelsene, også telefonhenvendelser og klager som ikke blir undersøkt nærmere, registreres slik at de kan gi en bakgrunn for generelle undersøkelser. Slike undersøkelser gjøres flere ganger årlig.

### 1.3.7 Møteoffentlighet – kunngjøring av møter

Møter i folkevalgte organer for kommuner og fylkeskommuner, typisk kommunestyre, fylkesting og formannskap, skal gå for åpne dører etter kommuneloven § 31. Slike organer skal også drive saksbehandling i møter. Ved at allmennheten gis tilgang til møtene, sikres borgerne innsyn i hvordan myndighetene behandler aktuelle saker. Innsyn i beslutningsprosesser muliggjør altså kontroll, og styrker derved også tilliten til avgjørelsene som fattes av de folkevalgte. Møteoffentlighet er et viktig prinsipp og premiss for et aktivt lokaldemokrati.

Det kreves særlig hjemmel for å behandle en sak for lukkede dører og på den måten gjøre unntak fra prinsippet om møteoffentlighet. Det er organet selv som ved vedtak i tilfelle skal bestemme om dørene skal lukkes ved behandling av enkelte saker.

Fra 1. juli 2011 trådte nye regler i kommuneloven i kraft om blant annet hjemmel for lukking av møter og hvilke prosedyreregler som gjelder i slike tilfeller. Endringene er i stor grad presiseringer av de tidligere reglene, men tydeliggjør flere saksbehandlingsregler. Det går nå blant annet eksplisitt frem av ordlyden hvilke beslutninger det skal voteres over.

Det er en forutsetning for reell møteoffentlighet at alle kan bli kjent med at det skal avholdes et møte og hvilke saker som skal behandles. Det er derfor både en plikt til å gjøre sakslisten for møtet tilgjengelig for allmennheten og til å gjøre møter «som skal holdes for åpne dører» kjent på en hensiktsmessig måte etter lovens § 32. Kunngjøring av møtet, sammenholdt med offentlig saksliste, gjør det mulig for allmennheten og medier å vurdere om de ønsker å være til stede under behandlingen av konkrete saker.

I 2011 var det særlig tre klagesaker om møteoffentlighet som ga grunn til nærmere undersøkelser fra ombudsmannen. Ombudsmannen uttalte seg kritisk i to av sakene.

I de to førstnevnte uttalelsene var ikke møtene kunngjort. Bakgrunnen var at vedkommende som kalte inn til møtene, antok at møtene ville gå for lukkede dører. Reglene ble forstått slik at plikten til å kunngjøre derfor ikke var aktuell. I begge sakene understreket ombudsmannen at alle møter i folkevalgte organer må kunngjøres – ikke bare de møtene som på forhånd antas å være åpne. Dette ble enda tydeligere etter lovendringen som trådte i kraft 1. juli 2011. Det går nå frem av lovens ordlyd at organet uttrykkelig må «vedta» at dørene skal lukkes. Videre skal debatten om stenging som utgangspunkt holdes for åpne dører, og avstemningen skal alltid skje for åpne dører. Det vil derfor være deler av et møte som publikum alltid har adgang til. Kunngjøring er derfor nødvendig for at de som er interessert skal kunne benytte seg av retten til å være til stede under for eksempel voteringen om møtet skal være åpent eller lukket.

På bakgrunn av de ovennevnte uttalelsene ble Kommunal- og regionaldepartementet bedt om å vurdere om reglene burde endres for å forhindre misforståelser knyttet til kravet til kunngjøring av møter. Departementet svarte at problemstillingen var registrert og ville bli vurdert nærmere ved en egnet anledning.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til årsmeldingen for 2011 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Dokument 4 (2011–2012).

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

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 om

det skulle være spesielle forhold som Stortinget bør se nærmere på.

Komiteen er tilfreds med at i de sakene hvor ombudsmannen har avgitt skriftlig kritikk, er det i årsrapporten nå etablert en praksis med å fordele disse sakene på forvaltningsorganer, slik komiteen har bedt om (jf. Innst. 391 S (2010–2011)).

Komiteen registrerer at antall klager til Sivilombudsmannen er på nivå med 2010, etter å ha økt i en del år. De siste årene har antall klager steget med nesten 50 prosent, fra rundt 2 000 klager i 2005 til rundt 3 000 klager i 2011.

Komiteen merker seg at rundt halvparten av sakene blir avvist. Av de realitetsbehandlede sakene ble 163 saker avsluttet med kritikk eller henstilling til forvaltningen om å se på saken på nytt.

Komiteen har merket seg at svært mange – rundt en femtedel – av sakene i 2011 gjaldt Arbeids- og velferdsetaten (Nav), med nærmere 600 klager. Andre forvaltningsområder som peker seg ut med et relativt høyt antall saker, er fylkesmenn og kommunal forvaltning, begge med over 500 klager hver. Dette hovedinntrykket er stort sett på linje med tidligere års rapporter.

Komiteen mener det er urovekkende at antall klager på Nav øker og merker seg at dette er en utfordring for Sivilombudsmannen. Komiteen forventer at antall klager på Nav til Sivilombudsmannen vil gå ned og viser til Innst. 294 S (2011–2012), innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av ressursutnyttelsen i Nav, der det fremgår at Nav i desember 2011 etablerte et system for serviceklager i etaten. Dette er et system som blant annet omfatter klager på saksbehandlingstid, tilgjengelighet, opptreden og rutinesvikt.

Om man imidlertid sammenholder antall klager med antall saker som ender opp med kritikk fra Sivilombudsmannen, viser det seg at både Fylkesmannen og kommunal forvaltning kommer verre ut enn Nav. Av klagen på Fylkesmannen ender om lag 6,5 prosent av klagen opp som kritikk fra Sivilombudsmannen, og i kommunal forvaltning er andelen nærmere sju prosent. Tilsvarende tall for Nav er tre prosent.

Komiteen mener at tallene fra årsrapporten tyder på at forvaltningen i det store og hele gjør en god jobb og behandler henvendelser fra innbyggerne i tråd med gjeldende retningslinjer. Om lag 90 prosent av de realitetsbehandlede sakene fører ikke til kritikk fra Sivilombudsmannen eller til henstilling om å se på saken på nytt.

For det andre er klagetallet, sammenholdt med andelen kritikkverdige saker, et uttrykk for en viktig side ved vårt demokrati, nemlig 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 med dette understreke den store betydningen klageadgangen til Sivilombudsmannen har for den enkelte borger.

### 3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 4 (2011–2012) – melding for året 2011 fra Sivilombudsmannen – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 29. mai 2012

**Anders Anundsen**

leder

**Hallgeir H. Langeland**

ordfører

