



Innst. 287 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 4 (2012–2013)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 2012 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 2012.

1.1 Om ombudsmannens arbeid i 2012

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, dvs. uten at noen har kommet med en klage. Ombudsmannen kan si sin mening i sakene som er undersøkt, men kan ikke gjøre vedtak som er rettslig bindende. Myndighetene pleier å rette seg etter det ombudsmannen har uttalt.

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

også myndighetenes handlemåte, unnlater de har gjort seg skyldige i, og andre forhold knyttet til forvaltningens virksomhet. Når forvaltningen ikke svarer på skriftlige henvendelser eller når saksbehandlingen trekker ut i tid, kan borgerne henvende seg til ombudsmannen. En klage til ombudsmannen gir en mulighet til å få saken sin undersøkt av en nøytral og uavhengig instans. Undersøkelsene hos ombudsmannen kan være et nyttig og praktisk alternativ til å måtte gå til domstolene. Det er også viktig at den enkelte kan klage til ombudsmannen på egen hånd, uten å bruke sakkyndig hjelp, f.eks. advokat.

Ved utgangen av 2012 arbeidet det 37 jurister og et administrativt støtteapparat på 12 personer ved ombudsmannens kontor. Kontoret er inndelt i fem avdelinger med ansvar for hver sine fagområder. Inndelingen i fagavdelinger gir en kontinuerlig oversikt over saksporteføljen og gode forutsetninger for å prioritere og effektivisere saksavviklingen.

1.1.2 Klager i 2012 – behandlingen av klager og utfallet av klagebehandlingen

I 2012 kom det inn 3 011 klager. Det er en økning på 16 klager sammenlignet med 2011 og 52 klager sammenlignet med 2010.

Av de innkomne klagene ble 1 489 avvist på formelt grunnlag. Dette gjelder bl.a. 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. Dvs. at forvaltningen først selv må få anledning til å behandle og avgjøre det spørsmålet klagen gjel-

der. 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.

Av de sakene som ble tatt opp til nærmere undersøkelse i 2012, ble 1 320 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 862 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 458 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 klagen endte 182 med en eller annen form for kritikk eller oppfordring til forvaltningen. Dette er en økning fra 2011, da det var 163 saker som ble avsluttet med kritikk eller oppfordring til forvaltningen.

Det følger av sivilombudsmannsloven § 10 første ledd at ombudsmannen kan «uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde». 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 avgjørelser som det er klaget på. Slik tvil kan gjelde både faktiske og rettslige forhold.

Når ombudsmannen mener at det er handlet feil eller gjort urett, ber han normalt forvaltningen 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 én sak som ga grunnlag for å tilrå søksmål.

I meldingsåret har det ikke vært saker som ombudsmannen har funnet nødvendig å orientere Stortinget om i en særskilt melding slik han har anledning til etter sivilombudsmannsloven § 12 annet ledd.

1.1.3 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 2012 er det tatt opp 35 nye ET-saker. Av disse var 17 saker besøk hos ulike forvaltningsorganer. Totalt ble det avsluttet 25 ET-saker i 2012. Følgende tre saker er publisert på Internett som saker av alminnelig interesse og omtalt i årsmeldingens kapittel V:

- Sak 2012/1362 Navs behandling av saker om utsatt fedrekvote
- Sak 2012/941 Hvilken betydning krav om uførepensjon og klage over avslag på krav om uførepensjon kan ha for retten til arbeidsavklaringspenger
- Sak 2010/2930 Besøk til Ila fengsel og forsvaringsanstalt i desember 2010 – varetektsfengsling av forvaringsdømte, psykisk sykdom og isolasjon

1.1.4 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 finner ombudsmannen fra tid til annen mangler ved lover, forskrifter eller administrativ praksis. Det fremgår av sivilombudsmannsloven § 11 at ombudsmannen kan gi vedkommende departement underretning dersom han blir oppmerksom på slike mangler. Meningen er at departementet som følge av ombudsmannens henvendelse kan igangsette arbeidet med å gjøre nødvendige endringer i lov eller forskrift, eller endre sin praksis. De tilfellene der ombudsmannen har gjort forvaltningen oppmerksom på slike mangler, skal nevnes i årsmeldingen, jf. ombudsmannsinstruksen § 12 annet ledd.

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. Forskriftsbestemmelser må dessuten ikke komme i konflikt 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 – f.eks. språklig, regelteknisk eller innholdsmessig – kan også føre til at ombudsmannen melder fra til forvaltningen. Det vanligste er likevel at ombudsmannen kommer over tilfeller der administrativ praksis og rundskriv synes å være i strid med gjeldende rettsregler, eller at regelverket praktiseres ulikt i forskjellige deler av forvaltningen.

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

I løpet av 2012 har ombudsmannen i 24 saker bedt forvaltningen vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis. Av disse er 20 saker publisert på nettsiden www.sivilombudsmannen.no/uttalelser. En oversikt over samtlige saker i 2012 der ombudsmannen har påpekt mangler ved lover, forskrifter eller praksis, fremgår av årsmeldingen.

1.1.5 Høringsuttalelser

Ombudsmannen har i 2012 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 derfor ombudsmannen av prinsipielle grunner vært tilbakeholden med å avgi høringsuttalelser til lovforslag. Ombudsmannen ga i 2012 syv høringsuttalelser, hvorav én angår ombudsmannsinstitusjonen direkte.

VALGFRI PROTOKOLL TIL FNs TORTURKONVENSJON

En interdepartemental arbeidsgruppe har vurdert konsekvensene knyttet til eventuell norsk ratifikasjon av valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Arbeidsgruppen har avgitt en rapport hvor det anbefales at Sivilombudsmannen utpekes som Nasjonal forebyggende mekanisme (NFM) ved en eventuell ratifikasjon.

I høringsuttalelsen til rapporten ga ombudsmannen uttrykk for at han er positiv til at ombudsmannen tildeles oppgaven som NFM. Ombudsmannens nåværende besøksvirksomhet har imidlertid for begrenset omfang sett hen til kravene i OPCAT, og har også et noe annet siktemål enn det som tilligger en NFM. Det foretas i dag mellom fire og seks besøk

i året til det man kan kalle lukkede institusjoner – i første rekke fengsler, politiarrester, psykiatriske institusjoner og internat for utlendinger fengslet i medhold av utlendingsloven. I høringsuttalelsen ga ombudsmannen derfor uttrykk for at arbeidsområdet måtte utvides dersom ombudsmannen skal oppfylle kravene i OPCAT. I tillegg påpekte ombudsmannen at besøksfrekvensen må økes vesentlig.

Saksbehandlerne og kontorsjefene hos ombudsmannen har tradisjonelt sett vært jurister. Det ble påpekt at NFM-besøkene imidlertid bør utføres av tverrfaglige team, noe som bl.a. innebærer behov for nyrekruttering til ombudsmannens kontor.

Ombudsmannen signaliserte også at han er innstilt på å etablere et rådgivende utvalg med representanter fra sivilt samfunn som kan bidra med kompetanse, informasjon, råd og innspill til arbeidet som NFM, dersom ombudsmannen tildeles NFM-oppgaven.

I høringsuttalelsen ble det også pekt på at det vil medføre behov for økte økonomiske rammer hvis Sivilombudsmannen utpekes som NFM.

FORSLAG OM SÆRLIGE REGLER FOR GJENNOMFØRING AV PSYKISK HELSEVERN I REGIONALE SIKKERHETS- AVDELINGER, HERUNDER I ENHET MED SÆRLIG HØYT SIKKERHETSNIVÅ

Høringsuttalelsen gjaldt et forslag om særlige regler for gjennomføring av psykisk helsevern i regionale sikkerhetsavdelinger.

Høringsfristen var satt til tre uker, og det var dermed gjort unntak fra de alminnelige høringsfristene i utredningsinstruksen pkt. 5.2. I høringsuttalelsen pekte ombudsmannen på at forslaget inneholdt regler av inngripende karakter overfor pasienter som er underlagt tvungent psykisk helsevern og at det av hensyn til pasientenes rettssikkerhet var viktig at både innhold og utforming av reglene ble vurdert nøye, bl.a. på bakgrunn av innspill fra høringsinstansene. Ombudsmannen bemerket at en så kort høringsfrist i en sak om et så vidt omfattende lovforslag fremstod som uheldig. Videre redegjorde ombudsmannen for erfaringer fra en ombudsmannsak som bl.a. gjaldt uhjemlede sikkerhetstiltak ved St. Olavs hospital, avdeling Brøset, og den regionale sikkerhetsavdelingen der. Ombudsmannen ga uttrykk for at de foreslåtte lovendringene antakelig ville gi hjemmel for en del, men ikke alle, av de rutinene som hadde vært praktisert ved Brøset. I høringsuttalelsen forutsatte ombudsmannen at de tiltakene som det ble foreslått å etablere lovhjemmel for ville være tilstrekkelige til å dekke de regionale sikkerhetsavdelingenes behov, slik at det for fremtiden ikke lenger ville være fare for at det skulle oppstå en ulovlig praksis med uhjemlede sikkerhetstiltak.

Spørsmål knyttet til kommunikasjon mellom ombudsmannen og pasienter underlagt tvungent psykisk helsevern og ombudsmannens uhindrede adgang til forvaltningens lokaler ble også tatt opp i høringsuttalelsen. Det ble pekt på at ombudsmannens kontrollfunksjon overfor institusjoner hvor personer er frihetsberøvet er av stor rettssikkerhetsmessig betydning. Ombudsmannen fant grunn til å understreke betydningen av at pasientenes rett til ukontrollert kommunikasjon med ombudsmannen og ombudsmannens uhindrede adgang til de aktuelle avdelingene/enhetene fremgår tydelig av regelverket. Det ble gitt uttrykk for at lovforslaget på enkelte punkter så ut til å etablere ordninger for ombudsmannens kontroll av virksomhetene som vanskelig kunne aksepteres.

Ombudsmannen pekte også på at det i høringsbrevet var få inngående drøftelser av Norges forpliktelser etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Det ble forutsatt at departementet i den kommende proposisjonen ville redegjøre nærmere for vurderingen av lovforslaget sett i lys av Norges forpliktelser på menneskerettsområdet, og da særlig EMK art. 3, 5 og 8.

Avslutningsvis kom ombudsmannen med merknader til en del av de konkrete bestemmelsene i høringsutkastet. Merknadene gjaldt bl.a. reglene om undersøkelse av pasienters person, rom og eiendeler, undersøkelse av besøkende og gjenstander, forbindelse med omverdenen, vedtak om overføring til enhet for særlig høyt sikkerhetsnivå og krav om politiattest for ansatte.

NOU 2011:19 NY VÅPENLOV «GJENNOMGANG AV GJELDENE VÅPENLOVGIVNING OG FORSLAG TIL NY VÅPENLOV»

Høringsuttalelsen gjaldt våpenlovutvalgets gjennomgang av gjeldende våpenlovgivning og forslag til ny våpenlov. I lovforslaget § 16 hadde utvalget oppstilt nærmere krav til personlig skikkethet for den som vil erverve, eie og inneha skytevåpen mv., og foreslått en adgang for politiet til å ilegge en person karantenetid dersom vedkommende ikke ble ansett å oppfylle kravene til personlig skikkethet. Forslaget om karantenetid var bl.a. begrunnet med at dette ville gi personen en viss forutberegnelighet. Det var ikke blitt foreslått noen hjemmel for illeggelse av karantenetid i lovforslaget § 30 om tilbakekall av våpenkort mv.

I høringsuttalelsen til Justis- og beredskapsdepartementet fant ombudsmannen grunn til å fremheve at han i flere ombudsmannssaker har sett eksempler på at politiet også etter gjeldende regelverk har kommet med mer eller mindre konkretiserte formuleringer om karantenetid i forbindelse med vedtak om tilbakekall. Ombudsmannen poengterte at hensynet til forut-

beregnelighet for borgerne også er viktig i saker om tilbakekall. På denne bakgrunn stilte ombudsmannen spørsmål om det ikke vil være hensiktsmessig med en særskilt hjemmel for illeggelse av karantenetid også i disse tilfellene, slik det var foreslått for søknadstilfellene. I denne forbindelse viste ombudsmannen til at politiet i praksis allerede i dag opererer med en karantenetid i mange tilfeller, og at det derfor trolig vil være en fordel at dette bringes inn i ordnede former.

NOU 2012:5 BEDRE BESKYTTELSE AV BARNES UTVIKLING

Høringsuttalelsen gjaldt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets invitasjon til høring av NOU 2012:5 «Bedre beskyttelse av barns utvikling», som inneholdt en utredning av det biologiske prinsippets anvendelse innen barnevernet. Utvalget kom med en rekke vurderinger og endringsforslag, herunder forslag til saksbehandlingsregler ved vurderingen av fosterhjems plassering hos personer med nær tilknytning til barnet (særlig slektsfosterforeldre).

I høringsuttalelsen ga ombudsmannen støtte til utvalgets vurdering om at hensynet til barnet tilsier at barnevernstjenesten foretar en grundig vurdering av godkjenningsspørsmålet, særlig når barnet allerede har en viss tilknytning til den eller de som er aktuelle som fosterhjem. Å skjerpe kravene til begrunnelse ved avgjørelsen av godkjenningsspørsmålet fremsto derfor som riktig. Bl.a. under henvisning til to klagesaker, som gjaldt avgjørelser om godkjenning av fosterhjem og som også var nevnt i utvalgets redegjørelse, uttrykte ombudsmannen at han savnet en nærmere vurdering fra utvalget av spørsmålet om avgjørelsen generelt eller i enkelte tilfeller bør betraktes som et enkeltvedtak. Videre oppfattet ombudsmannen at utvalget ikke tok stilling til dette spørsmålet og at utvalgets vurdering av saksbehandlingsregler ved fosterhjemsgodkjenning synes å være noe mangelfull ved at vurderingen utelukkende syntes å være knyttet opp til barnets rettigheter. Også hensynet til de potensielle fosterforeldrenes rettssikkerhet burde vært drøftet ved spørsmålet om klageadgang.

FORSLAG TIL ENDRINGER I BARNELOVA – TILSYN UNDER SAMVÆR

Høringsuttalelsen gjaldt forslag til endringer i reglene om tilsyn under samvær i barnelova. Ombudsmannen hadde behandlet en konkret klage som gjaldt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vedtak om oppnevning av tilsynsperson i forbindelse med samvær med barn, etter pålegg fra tingretten, jf. barnelova § 43 tredje ledd, jf. forskrift 7. desember 2006 nr. 1 360 om oppnemning av tilsynsperson mv. Saken viste problemstillinger knyttet til at direktoratet mente at tingrettens oppnevning var i strid med

regelverket. Ombudsmannen anså det derfor hensiktsmessig å gjøre Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet oppmerksom på dette i forbindelse med høringen. En kopi av ombudsmannens uttalelse i saken ble derfor oversendt departementet.

INFOFLYT-UTVALGETS RAPPORT

Høringsuttalelsen gjaldt en rapport fra INFOFLYT-utvalget, nedsatt av Justis- og politidepartementet i 2010. Temaet for utvalget var informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen i saker med alvorlig kriminalitet og høy risiko. Utvalget foreslo et klarere hjemmelsgrunnlag for INFOFLYT og tiltak som skal sikre at informasjonsutvekslingen mellom de to etatene kan fungere effektivt. Forslaget omfattet bl.a. regler for innsattes rett til innsyn. Noe av bakgrunnen for opprettelsen av utvalget var kritiske merknader og spørsmål fra ombudsmannen (sak 2007/2274 m.fl.).

I uttalelsen til departementet ble det påpekt at ombudsmannen ikke var oppført som høringsinstans, og at høringen hadde blitt fanget opp via andre kanaler. Departementet ble på denne bakgrunn bedt om å sørge for at ombudsmannen for fremtiden får høringsbrev på relevante områder.

Videre uttrykte ombudsmannen tilfredshet med utvalgets omfattende arbeid for å kartlegge bruken av INFOFLYT og behovet for regelverksendringer, slik at ordningen i fremtiden bedre kan ivareta bl.a. hensynene til tilstrekkelig rettslig forankring, personvern og notoritet rundt registrerte personopplysninger. Rapporten viste at en slik gjennomgang var påkrevet. De fleste spørsmål som tidligere var reist av ombudsmannen, syntes å være vurdert av utvalget.

Ombudsmannen ga sin tilslutning til forslaget om å undergi INFOFLYT en særskilt rettslig regulering, ved siden av de alminnelige reglene om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen (nytt kapittel 1a i straffegjennomføringsloven). Opplysningene i INFOFLYT kan være spesielt inngripende og sensitive og få store konsekvenser for den domfelte/innsatte, noe som krever en særlig gjennomtenkning av ulike sider ved ordningen. Ombudsmannen understreket avslutningsvis betydningen av at kriminalomsorgen foretar en konkret vurdering av søknader om prøveløslatelse, overføring og andre forhold også for innsatte som er registrert i INFOFLYT.

FORSLAG OM ENDRINGER I FORVALTNINGSLOVEN – DIGITAL KOMMUNIKASJON SOM HOVEDREGEL

Høringsforslaget gjaldt forslag om å endre forvaltningsloven med sikte på å oppnå regjeringens målsetting om at digital kommunikasjon skal være hovedregelen for kontakt mellom forvaltningen og borgerne. Etter forvaltningsloven §§ 16 og 27 må

mottakeren uttrykkelig ha godtatt at forhåndsvarsel og underretning om enkeltvedtak gis ved bruk av elektronisk kommunikasjon. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ønsket å erstatte kravet om samtykke til elektronisk kommunikasjon med en ordning der den enkelte i stedet skal ha mulighet til å reservere seg mot elektronisk kommunikasjon fra det offentlige.

I høringsuttalelsen til departementet fant ombudsmannen grunn til å fremheve at det for ombudsmannen fremsto som en avgjørende forutsetning for en eventuell lovendring at den enkelte borger måtte gis tilstrekkelig og individuell informasjon om ordningen, herunder hva som anses å erstatte et samtykke til kun å motta informasjon elektronisk fra det offentlige og hvordan man kan reservere seg mot en slik ordning. Ombudsmannen fremhevet videre at det burde vurderes å stille sterkere krav til forvaltningens ansvar for at den elektroniske kommunikasjonen faktisk når frem til mottakeren. Ved en eventuell endring måtte det videre påhvile forvaltningen en særlig plikt til å legge til rette for at ikke enkeltpersoner blir dårligere i stand til å ivareta sine interesser enn før omleggingen.

1.1.6 *Arbeid med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål*

SIVILOMBUDSMANNENS MENNESKERETTIGHETS-SEMINAR – NYTT BESØKSORGAN FOR FOREBYGGING AV TORTUR VED FRIHETSBERØELSE

Ombudsmannen skal bidra til at forvaltningen «respekterer og sikrer menneskerettighetene», jf. sivilombudsmannsloven § 3. I tillegg til annet arbeid ombudsmannen gjør på dette området, er det viktig å synliggjøre ombudsmannens menneskerettighetsmandat ved å arrangere et årlig menneskerettighetsseminar. Tema for seminaret som fant sted 27. november 2012 på Litteraturhuset i Oslo, var «Nytt besøksorgan for forebygging av tortur ved frihetsberøvelse. Frivillig protokoll til FNs torturkonvensjon (OPCAT)».

Seminaret hadde ca. 130 deltakere fra offentlig forvaltning, frivillige organisasjoner, academia, advokatstanden, dommerstanden og Stortinget.

Bakgrunnen for seminaret var regjeringens arbeid med sikte på ratifikasjon og gjennomføring av ny frivillig protokoll til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Formålet med protokollen er å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff gjennom regelmessige besøk fra et uavhengig organ til steder for frihetsberøvelse. I april 2012 avga en interdepartemental arbeidsgruppe en rapport hvor det anbefales at Sivilombudsmannen utpekes som slikt besøksorgan, også kalt Nasjonal forebyggende mekanisme (NFM).

Den 14. desember 2012 vedtok regjeringen å fremme en proposisjon til Stortinget om ratifikasjon av OPCAT, jf. Prop. 56 S (2012–2013). Regjeringen foreslår at Sivilombudsmannen utpekes som NFM.

På seminaret redegjorde representanter fra Utenriksdepartementet og FN's torturkomité for innholdet i OPCAT og formålet med protokollen. Deretter orienterte en representant fra Justis- og beredskapsdepartementet om hva en eventuell ratifikasjon av protokollen vil innebære når det gjelder etableringen av det nye, nasjonale besøksorganet.

DELTAKELSE I INTERNASJONALE NETTVERK

Ombudsmannen deltar aktivt i flere internasjonale nettverk, herunder det globale ombudsmannsnettverket International Ombudsman Institute (IOI), hvor han også satt i styret inntil november 2012.

Årsmeldingen redegjør nærmere for deltakelsen i internasjonale nettverk.

FORVALTNINGENS OPPFØLGING AV INTERNASJONALE PÅLEGG OG AVGJØRELSE

En annen side ved ombudsmannens menneskerettighetsmandat 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 menneskerettighetskonvensjon (EMK) skal finne sted i fremtiden.

I 2012 har det vært avsagt dom i tre saker mot Norge i EMD. Sakene har ikke foranlediget oppfølging fra ombudsmannens side. EMD avviste i 2012 sakene Shala mot Norge, Abdollahpour mot Norge, Ali mot Norge og X mot Norge.

UTTALELSER FRA OMBUDSMANNEN SOM OMHANDLER INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETSNORMER

I 2012 var menneskerettigheter aktuelt tema i en god del saker, og ombudsmannen avga ni uttalelser hvor Norges menneskerettslige forpliktelser særlig er berørt. Disse sakene er nærmere omtalt i kapittel V i årsmeldingen.

ARBEIDET MED Å STYRKE MENNESKERETTIGHETENE I KINA

I tillegg til et tilfredsstillende regelverk er også rettshåndheveres kunnskap om menneskerettigheter en viktig forutsetning for respekt for menneskerettigheter i alle land. Siden 2005 har ombudsmannen derfor hatt et regelmessig 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.

Siden 2010 har gjennomføringen av bilateralt samarbeid mellom ombudsmannen og kinesiske institusjoner blitt stilt i bero. I likhet med i 2011 har det fra kinesisk hold blitt understreket at suspensjonen ikke omfattet samarbeid med ombudsmannen i internasjonale fora.

I meldingsåret fikk ombudsmannen to invitasjoner fra Kinas riksadvokatembete for deltakelse i henholdsvis «the 4th IAACA Seminar on Anti-Corruption» i Kina og «the 6th IAACA Annual Conference and General Meeting» i Malaysia. Kinas riksadvokat har vært president i IAACA (International Association of Anti Corruption Authorities) siden 2010. Organisasjonen ble etablert i 2006 med Kina som den viktigste støttespilleren. Målsettingen for IAACA er å styrke gjennomføringen av UNCAC (United Nations' Convention Against Corruption). Pr. desember 2012 er konvensjonen ratifisert av 165 land, herunder Norge og Kina. En av ombudsmannens juridiske medarbeidere med særlig kjennskap til kinesisk språk og samfunn representerte ombudsmannen og deltok på begge arrangementene.

På seminaret hadde ombudsmannens medarbeider en samtale med Kinas riksadvokat om muligheten til å få gjennomført de planlagte samarbeidsaktivitetene mellom våre to institusjoner i den nærmeste fremtid. Under et møte i Beijing med en representant fra Kinas utenriksdepartement fikk ombudsmannens medarbeider utvekslet informasjon om forholdet mellom Norge og Kina etter Nobels fredspris 2010.

Årsmeldingen redegjør også for andre aktiviteter knyttet til arbeidet med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål.

1.1.7 Møter, besøk og foredrag

I løpet av 2012 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 2012 ble det bl.a. gjennomført syv besøk ved lukkede institusjoner, tolv besøk hos andre forvaltningsorganer og holdt 19 foredrag. Videre deltok ombudsmannen og hans medarbeidere på tolv ulike representasjonsoppdrag i utlandet og mottok elleve delegasjonsbesøk.

1.2 Statistikk

1.2.1 Innledning

I 2012 ble det registrert 23 171 dokumenter. Av disse er 10 761 innkomne dokumenter og 12 410

utgående dokumenter. I perioden 2007–2012 har det vært en jevn økning i antall dokumenter. Antall registrerte dokumenter i 2012 er 3,4 pst. høyere enn i 2011 (22 416) og 35,7 pst. høyere enn i 2007 (17 070).

Det kom 1 575 generelle forespørsler over telefon. Dette er betydelig lavere enn i 2011, da det ble registrert 1 890 generelle forespørsler.

Ombudsmannen mottok 2 383 innsynsbegjæringer i 2012, hvor 1 136 ble innvilget, 999 avslått og 248 ble delvis innvilget. Avslagene gis i hovedsak hvor ombudsmannen er pålagt taushetsplikt fordi dokumentene omhandler personlige forhold, jf. sivilombudsmannsloven § 9 annet ledd første punktum. Dokumenter som ombudsmannen i medhold av sivilombudsmannsloven § 7 har innhentet fra forvaltningen gis det ikke innsyn i.

1.2.2 Tilfanget av saker i meldingsåret

Ombudsmannen kan ta saker opp til behandling enten etter klage eller av eget tiltak, jf. sivilombudsmannsloven § 5. Kun meget få saker tas opp av eget tiltak, hovedgrunnlaget for ombudsmannens arbeid er klager fra borgerne. Både i 2012 og 2011 utgjorde saker tatt opp av eget tiltak 1,1 pst. av de samlede saker. Sakstilfanget har ligget stabilt på ca. 3 000 saker i perioden 2010–2012, med en marginal økning det enkelte år (2 994 saker i 2010 og 3 028 saker i 2011).

Saksavviklingen har økt i 2012 sammenholdt med 2011. Det er også en nevneverdig nedgang i saksbeholdningen. Saker hvor klageren har klaget på ny etter at ombudsmannen avsluttet saken med brev eller uttalelse samt saker hvor ombudsmannen følger opp en tidligere sak, regnes blant «behandlede saker».

Det store flertallet av klager fremsettes av norske borgere bosatt i Norge. Enkelte klager kommer fra borgere bosatt i utlandet eller på institusjon, f.eks. fengsler og psykiatriske institusjoner. Andre klager er anonyme eller kommer inn kun med e-postadresse. Tallene innbefatter også saker ombudsmannen tok opp av eget tiltak.

1.2.3 Sakenes utfall

I 2012 ble 47 pst. av henvendelsene til ombudsmannen avvist og 53 pst. realitetsbehandlet. Sakene er å anse som realitetsbehandlet hvor ombudsmannen ikke har funnet at det foreligger en avvisningsgrunn, eksempelvis fordi klageren ikke har uttømt klagemulighetene eller fordi klagen faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde (typisk domstolenes avgjørelser). Mange klager over at offentlige organer ikke svarer på henvendelser eller at behandlingen tar for

lang tid. Når en slik sak har blitt ordnet for klageren, f.eks. ved en telefonhenvendelse til forvaltningsorganet, regnes saken som realitetsbehandlet. Av realitetsbehandlede saker endte 11 pst. av sakene med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt. De fleste av disse sakene gjelder selve avgjørelsen, dvs. avgjørelsens materielle innhold.

Forvaltningen følger normalt ombudsmannens uttalelser. I saker som er avsluttet med kritikk eller hvor forvaltningsorganet er bedt om å behandle klagen på ny mv., vil resultatet av den fornyede behandlingen ofte foreligge først etter meldingsåret.

1.2.4 Fordeling av behandlede saker etter forvaltningsorgan og saksområder

77,7 pst. av klagen i 2012 rettet seg mot statlige organer. Av disse var 17,6 pst. klager på fylkesmennene. 17 pst. klagde på kommunal forvaltning og kun 1,6 pst. på fylkeskommunal forvaltning. 3,1 pst. av klagen var i kategorien «andre». Eksempler er klager hvor forvaltningsorgan er uspesifisert, statlig aksjeselskap (f.eks. Norsk Tipping AS, Fjellinjen AS) eller klage på ombudsmannen.

1.3 Om ombudsmannens interne virksomhet i 2012

1.3.1 Tiden det tar å behandle sakene 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 dette 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. Det nevnes også at det er en rekke klagere som kommer tilbake med nye henvendelser etter at klagen er avsluttet, noe som krever mye tid og ressurser som ikke lar seg avlese av dagens statistikk.

Tabell 3.1 Gjennomsnittlig tid det tar å behandle saker ved ombudsmannens kontor

	2012	2011	2010
Aviste saker	16 dager	17 dager	15 dager
Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen	46 dager	47 dager	39 dager
Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen	210 dager	183 dager	170 dager

Tabellen viser at tiden det tar å få behandlet sakene har gått noe ned for saker som blir avvist og saker som blir avsluttet uten at de blir tatt opp med forvaltningen. Det er en positiv utvikling. Tabellen viser også at tiden det tar å få ferdigbehandlet saker som avsluttes etter å ha vært tatt opp med forvaltningen, har økt. Økningen er ikke foruroligende, og kan sees i sammenheng med at det ble avsluttet 160 flere saker i dette meldingsåret enn i forrige meldingsår.

Det kan vanskelig pekes på klare og sikre årsaker til at det har tatt lengre tid å avslutte sakene i år for saker som tas opp med forvaltningen. Det er rimelig å anta at økningen skyldes et samspill av flere faktorer. Én faktor kan være større saksbehandling. Både antall saker som er blitt realitetsbehandlet, og antall saker som har vært tatt opp med forvaltningen, har økt i 2012 i forhold til forrige meldingsår. Også antall saker som endte med kritikk har gått opp. Dette viser at produksjonen ved kontoret har økt. Arbeidet med enkeltsakene er tid- og ressurskrevende, og sakene som blir tatt opp med forvaltningen er ofte de sakene som krever mest tid og ressurser. Prioritering mellom å behandle nye innkommende saker, og å avslutte saker under behandling, vil også spille inn på saksbehandlingstiden. Det er også grunn til å nevne at det i 2012 har vært en betydelig utskifting av medarbeidere.

Det er viktig at ombudsmannen kan avslutte saker innen rimelig tid. Det er et mål å effektivisere saksbehandlingen i enda større grad. Ut fra hensynet til en riktig behandling av den enkelte klagerens sak må imidlertid siktemålet fortsatt være at behandlingen skal være grundig og forsvarlig.

1.3.2 Fremtidig utvikling av organisasjonen

I 2012 var det 50 år siden lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen ble vedtatt og den første ombudsmannen valgt. Som alle andre må også ombudsmannen være opptatt av om rollen og oppgavene til enhver tid oppfylles og om ordningen virker på en fornuftig måte. Ett spørsmål er om organiseringen av kontoret og arbeidet er hensiktsmessig og effektivt. Dette vil bli nærmere vurdert i et eget prosjekt i 2013. Noe annet er samfunnsoppdraget; er det behov for en slik kontrollordning i dagens samfunn – er den relevant? Erfaringene etter 50 år tilsier at institusjonen fortsatt er både påkrevd og relevant. Men ombudsmannen vil selvsagt være lydhør overfor kri-

tikere og særlig overfor Stortingets signaler om utførelsen av oppdraget.

1.3.3 Ombudsmannen og språk

Lov 11. april 1980 nr. 5 om målbruk i offentlig teneste (målloven), som regulerer forholdet mellom nynorsk og bokmål i den offentlige forvaltning, gjelder ikke for Sivilombudsmannen – lovens § 2 bokstav a. Ombudsmannen har likevel sett det som riktig og viktig å følge lovens bestemmelser. I praksis vil dette si at enhver som henvender seg til Sivilombudsmannen, skal få svar i samme målform som er benyttet i henvendelsen. Også ombudsmannens uttalelser skrives i den målformen som klageren har benyttet. Ombudsmannen tar sikte på å videreføre denne praksisen.

Ombudsmannen tilstreber å svare på et språk som klageren behersker. Dette er viktig og nødvendig for at ordningen skal være tilgjengelig for alle, ikke bare de som behersker norsk. Som regel blir brev på et utenlandsk språk besvart på engelsk. Når det er nødvendig, benytter ombudsmannens kontor autoriserte translatører, både for å få oversatt innkommende og utgående brev.

Uavhengig av språk og målform er det viktig at ombudsmannens brev og uttalelser er tydelige og forståelige. Dette gjelder både med hensyn til klagerne og forvaltningen.

Det er viktig å unngå faguttrykk som kan være vanskelige å forstå for mange klagere. Likevel er det neppe mulig – og heller ikke ønskelig – å unngå slike uttrykk helt. Utfordringen er å kombinere det rettslige fagspråket med god og lettfattelig norsk, og samtidig uttrykke seg på en måte som den enkelte klager forstår.

Da ordningen med en sivilombudsmann ble etablert, ble det som kjent trukket frem at ombudsmannen skulle være et personlig korrektiv til den mer upersonlige forvaltningen. Det er derfor et mål at dette også gjenspeiles i brevene og uttalelsene fra ombudsmannens kontor.

1.3.4 Ombudsmannens kommunikasjonsarbeid

Saker som ombudsmannen behandler, vekker ofte interesse i presse og kringkasting. Det var om lag 1 500 presseomtaler om ombudsmannen i løpet av 2012. Interessen kan starte i forbindelse med at en klage er sendt ombudsmannen. Pressen vil da gjerne

vite hva ombudsmannen vil gjøre med saken. Deretter knytter interessen seg til ombudsmannens avsluttende uttalelse. Ofte blir ombudsmannen også nevnt i forbindelse med at noen vurderer å sende inn en klage.

De tilfellene der ombudsmannen blir viet størst oppmerksomhet i media, gjelder ofte saker som allerede har fått offentlig oppmerksomhet. Dette kan typisk gjelde saker om større reguleringsplaner eller konsesjoner til store naturinngrep. Et eksempel er saken om trasévalg for 420 kV kraftlinje i Sogn og Fjordane.

De fleste ombudsmannssaker som blir omtalt i media, har en lokal forankring. Av den grunn har om lag 70 pst. av medieomtalen vært i det som anses å være lokalpresse. Det må derfor kunne legges til grunn at lokalmedia har god kjennskap til ombudsmannens eksistens og er opptatt av saker ombudsmannen har til behandling i den grad de berører lokalsamfunnet. Omtalen i lokalmedia vil også kunne fungere som en indikator på hvordan ombudsmannens virksomhet oppfattes i samfunnet.

Når ombudsmannen skal uttale seg i media, må det være faglig begrunnet. Det er viktig at ombudsmannen opptrer politisk og faglig uavhengig. Dette krever en viss grad av nøkternhet. Videre er ombudsmannens behandling av enkeltsaker etterfølgende, slik at ombudsmannen ikke bør uttale seg om en konkret sak før forvaltningen har hatt mulighet til å uttale seg om de spørsmålene saken reiser. I motsetning til interesse- og forvaltningsombudene skal ombudsmannen ikke forsvare enkelte grupper eller ha en pådriverrolle for enkelte interesser eller spørsmål. Disse rammene gir visse begrensninger for hva ombudsmannen kan og bør uttale seg om i media.

Ombudsmannen vurderer løpende hva som kan gjøres for å informere publikum om institusjonen. Informasjonsvirksomheten tar sikte på å få spredt presis og dekkende kunnskap om klagebehandlingen og unngå å skape uriktige forestillinger og forventninger om mulighetene. Det vil kunne skade ombudsmannens omdømme om det formidles et misvisende og lite dekkende inntrykk av hva ombudsmannen kan gjøre.

Likevel er det et spørsmål om ombudsmannen er tilstrekkelig godt kjent blant befolkningen og om ombudsmannen er synlig nok i media. I en omdømmeundersøkelse i 2012 viste det seg at mange enten ikke kjente til Sivilombudsmannen eller ikke hadde noen mening om institusjonen i positiv eller negativ forstand. Imidlertid hadde omtrent 25 pst. av de som kjente til ombudsmannen et positivt inntrykk av institusjonen.

Stortinget ba i Innst. 10 S (2012–2012) om at det i årsmeldingen gis en vurdering av tiltak for å gjøre ombudsmannen bedre kjent.

Ombudsmannen tar sikte på, ved hjelp av eksternt bistand, å analysere dagens situasjon nærmere og foreslå eventuelle tiltak for hvordan ombudsmannen kan bli mer kjent blant befolkningen og hvordan dette i tilfelle skal gjøres. Dette arbeidet iverksettes i 2013. Blant de tiltakene som allerede er under utredning er tilstedeværelse på sosiale medier, revisjon av nettside og arbeid for at forvaltningen selv skal informere om ombudsmannen.

Det er også innhentet noen rapporter fra de nordiske ombudsmenn om deres medie- og kommunikasjonsstrategi og hvilke tiltak og metoder de benytter seg av for å bli kjent. Blant de tiltakene som fremheves fra de nordiske ombudsmennene er omlegging av årsmeldingene og nye nettsider.

1.4 Særskilte temaer

1.4.1 Innledning

Tillit i forvaltningen er en forutsetning for at ombudsmannsinstitusjonen skal fungere godt. Inntrykket er at denne tilliten er til stede. Forvaltningen følger i all hovedsak ombudsmannens anmodninger hva enten de gjelder innsyn i dokumenter, en redegjørelse for en sak eller en ny vurdering av et sakskompleks eller en praksis på et bestemt område.

1.4.2 Forvaltningens oppfølging av ombudsmannens uttalelser

1.4.2.1 GENERELT INNTRYKK

Forvaltningen følger normalt ombudsmannens råd og anbefalinger. Det forekommer likevel at forvaltningen ikke retter seg etter ombudsmannens syn fordi det er uenighet om rettsspørsmål. I slike tilfeller kan ombudsmannen anbefale klageren å reise søksmål for å få avklart saken i domstolene. Det innvilges da fri sakførsel.

I en sak hadde en kommune gitt en ansatt en tjenstlig tilrettevisning fordi hun skulle ha brutt gjeldende arbeidstidsbestemmelser (sak 2011/3300). Ombudsmannen kom til at vilkårene for tilrettevisning ikke var oppfylt. Kommunen ble bedt om å vurdere tilbaketrekning av tilrettevisningen, men den etterkom ikke dette. Ombudsmannen ba deretter om at uttalelsen ble lagt på personalmappen til den ansatte, slik at det fremgikk at han ikke hadde delt kommunens oppfatning om berettigelsen av tilrettevisningen. Kommunen bekreftet at den ville gjøre dette.

I årsmeldingen for 2011 ble det knyttet noen kommentarer til de tilfeller der forvaltningen ikke har fulgt ombudsmannens råd og anbefalinger. Kommentarene hadde sin bakgrunn i noen konkrete saker som ombudsmannen hadde hatt til behandling, deriblant en byggesak (sak 2011/720). Ombudsmannen la til grunn at myndighetene ikke gjennom rettsstri-

dig opptreden kunne skaffe seg rom til å endre det materielle rettsgrunnlaget i søkerens disfavør. I den aktuelle saken dreide det seg om en ny kommunedelplan som gikk i søkerens disfavør. Bodø kommune avsto søknaden under henvisning til planen, og etter klage ble avslaget opprettholdt av Fylkesmannen i Nordland. Saken ble deretter brakt inn for ombudsmannen.

Fylkesmannen la ombudsmannens rettsoppfatning til grunn, opphevet avslaget som var gitt, og innvilget byggesøknaden. Omgjøringsvedtaket ble påklaget til Kommunal- og regionaldepartementet. Departementet opphevet fylkesmannens vedtak og sa seg uenig i ombudsmannens rettsoppfatning. Dermed ble fylkesmannens opprinnelige vedtak stående. Vedtaket fra Kommunal- og regionaldepartementet ble klaget inn til ombudsmannen av tiltakshaver, og klagen vil bli behandlet på vanlig måte.

1.4.2.2 OMBUDSMANNENS ANBEFALING AV SØKSMÅL

I årsmeldingen for 2010 og 2011 ble sak 2009/343, om dekning av saks kostnader etter forvaltningsloven § 36 der klageinstansen i Nav hadde opphevet underinstansens avslag på søknad om uføreytelser, omtalt. Nav avsto kravet på dekning av saks kostnader. Ombudsmannen fant at det var grunnlag for kritikk av avslaget og ba Nav Drift og Utvikling om å behandle saken på ny. I senere brev til advokaten stadfestet Nav avslaget under henvisning til en uttalelse om spørsmålet fra Justisdepartementets lovavdeling i 2009 som Arbeidsdepartementet stilte seg bak. Ombudsmannen fant at uklarheten rundt spørsmålet var lite tilfredsstillende, og at det var nødvendig med en avklaring. I brev 22. mars 2012 ble klageren anbefalt å gå til søksmål. Det er tatt ut stevning i saken for tingretten. Saken er ennå ikke berammet.

Etter rettshjelpsloven § 16 første ledd nr. 3 innvilges fri sakførsel for den private part i saker hvor søksmål er anbefalt av ombudsmannen. Bestemmelsen tilsvarende § 19 nr. 3 før lovrevisjonen i 2005 (endringslov 15. april 2005 nr. 17). Bestemmelsen var ny ved rettshjelpslovens ikrafttredelse 1. januar 1981, og ble fra justiskomiteen begrunnet med viktigheten av at saker der forvaltningsorganet ikke følger ombudsmannens uttalelse, får sin endelige løsning ved domstolene, jf. Innst. O. nr. 15 (1979–80), jf. Ot.prp. nr. 35 (1979–1980) s. 78. Justisdepartementet påpekte den gang at ombudsmannen kun to ganger tidligere hadde anbefalt fri sakførsel for klager.

Fra 1981 og frem til 2012 viser tilgjengelige tall at ombudsmannen har anbefalt søksmål i 11 tilfeller. Umiddelbart fremstår antallet anbefalinger som lavt, men det viser også at ordningen ikke brukes i «utide». Dessuten indikerer antallet at ombudsmannens uttalelser i de fleste saker blir fulgt. Fra ombuds-

mannens side vises det ingen tilbakeholdenhet med å bruke ordningen med å anbefale søksmål i de saker dette aktualiseres.

Det er opp til den enkelte klager å avgjøre om han vil benytte seg av tilbudet om fri sakførsel når ombudsmannen har anbefalt søksmål. Dersom han velger å ta ut stevning, løper han – som i enhver annen sak – risiko for at saken kan tapes. Dette gjøres også klageren oppmerksom på av ombudsmannen. Tapes saken, innebærer fri sakførsel riktignok at kostnadene til klagerens egen advokat dekkes. Motparten vil etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd ha krav på full erstatning for sine saks kostnader fra den tapende part, dersom ikke ett av unntakene i loven kommer til anvendelse. I det lange løp vil ventelig enkelte klager kvie seg for å benytte anbefalingen med tanke på risikoen for å bli idømt motpartens saks kostnader.

Ombudsmannen har derfor bedt Justis- og beredskapsdepartementet tilføye i rundskrivet om fri retts hjelp at motpartens saks kostnader skal dekkes når ombudsmannen har anbefalt søksmål, uten hensyn til klagerens økonomiske situasjon, og venter på departementets tilbakemelding i saken.

1.4.3 Ombudsmannens kontroll med Nav i 2012

I 2012 mottok ombudsmannen nær 700 skriftlige klager på Arbeids- og velferdsetaten (Nav og Arbeids- og velferdsdirektoratet). Det er en markant økning fra i underkant av 600 skriftlige klager i 2011. Som i tidligere år er henvendelsene fordelt på alle slags trygdeytelser og et stort antall Nav-kontorer. Brukerens klagegrunn er som regel enten avgjørelsen i saken, lang saksbehandlingstid, saksbehandlingen for øvrig eller flere av disse klagegrunnene i kombinasjon.

Mange av henvendelsene til ombudsmannen med klage på helt eller delvis avslag på en trygdeytelse, må avvises fordi brukeren henvender seg til ombudsmannen uten først å ha utnyttet ankemuligheten til Trygderetten. Antallet klager til ombudsmannen på Trygderettens kjennelser holder seg ganske konstant, i underkant av 40. Trygderetten er i mange saker satt med medisinskyndige og/eller attføringskyndige rettsmedlemmer, foruten juridisk kyndig rettsmedlem. Ingen av de trygderettskjennelsene som ble undersøkt i 2012, ga grunn til kritikk fra ombudsmannen.

I desember 2011 innførte arbeids- og velferdsetaten en ordning med serviceklage, med det formål å forenkle klageadgangen til Nav Klageinstans, når brukeren mener å ha opplevd svikt i Nav-kontorets saksbehandling i en konkret sak. Fortsatte henvendelser til ombudsmannen om denne typen klager, uten at det først er sendt serviceklage til Nav Klage-

instans, kan tyde på at ordningen med serviceklager foreløpig ikke er tilstrekkelig kjent for brukerne.

Godt over 400 av henvendelsene til ombudsmannen med klage på arbeids- og velferdsetaten ga likevel grunn til nærmere undersøkelse. Av disse ble mer enn 50 pst. ordnet, eller ble lovet ordnet innen en angitt tidsramme, som følge av at ombudsmannen tok saken opp med det aktuelle Nav-kontoret. Sakene som ordner seg på denne måten, gjelder i all hovedsak saker hvor klagegrunnen er lang saksbehandlingstid. Ca. 5 pst. av alle sakene som ble undersøkt nærmere, endte med kritikk fra ombudsmannen.

I 2012 økte antall klager på saksbehandlingstiden i Nav betydelig, fra ca. 180 i 2011 til ca. 270 i 2012. Nærmere 200 av disse klagenes gjaldt behandlingstiden, og for en vesentlig del av dem også manglende foreløpig svar, i saker om ytelser ved sykdom. Det var spesielt mange klager, ca. 120, på Navs behandlingstid i saker om uførepensjon. Hovedtyngden av de sistnevnte klagenes var rettet dels mot Nav Pensjon og dels mot forvaltningsenhetene i Nav, og kom inn i løpet av de første månedene i 2012. Det synes derfor nærliggende å anta at dette for en vesentlig del skyldtes at fra og med årsskiftet 2011/2012 ble oppgavene med å beregne og samordne uførepensjonen, samt å sende ut vedtak til brukeren, overført fra Nav Pensjon til forvaltningsenhetene i Nav. Ved nærmere undersøkelser av disse sakene, ble da også denne omfordelingen av arbeidsoppgaver i Nav opplyst å være hovedårsaken til at behandlingstiden hadde trukket ut i disse sakene, uten at brukeren var blitt varslet om det. Dette kan tyde på at omfordelingen kanskje ikke var planlagt godt nok før den ble gjennomført.

Fortsatt mottar ombudsmannen relativt mange klager på behandlingstiden ved Nav Internasjonalt. Ombudsmannen er kjent med at organet i 2011 satte i verk tiltak for å bedre saksavviklingen. Selv om organet har iverksatt viktige forbedringstiltak, kan det likevel nå være grunn til reise spørsmål om Nav Internasjonalt har tilstrekkelige ressurser til å ivareta kontorets omfattende og til dels vanskelige arbeidsoppgaver på en tilfredsstillende måte.

Medarbeidere fra ombudsmannens kontor besøkte i desember 2012 Nav Forvaltning Bergen. Møtet ble ledet av fylkesdirektøren for Nav i Hordaland. Bakgrunnen for besøket var et inntrykk fra klagesakene her over tid om en vanskelig arbeidssituasjon der. Redegjørelsen fra Nav bekreftet dette inntrykket, samtidig som mange iverksatte tiltak hadde bidratt til betydelige forbedringer. En tydelig positiv utvikling i saksavviklingen og sakshåndteringen stemmer også godt med ombudsmannens senere erfaringer med klagesaker på Nav Forvaltning Bergen.

Lang saksbehandlingstid i arbeids- og velferdsetaten ble også omtalt i årsmeldingene for 2010 og 2011.

1.4.4 Saksbehandlingstid i forvaltningen

1.4.4.1 GENERELT OM SAKSBEHANDLINGSTID

I årsmeldingen for 2011 er det gitt en omtale av ombudsmannens erfaringer knyttet til saksbehandlingstiden i forvaltningen, og hvilken betydning behandlingstiden har for borgerne. Det ble også pekt på noen utviklingstrekk innenfor enkelte deler av forvaltningen. Saksbehandlingstiden i forvaltningen har også i 2012 vært et gjennomgående tema i henvendelser til ombudsmannen. Etter å ha vært stabilt noen år var det i 2012 en markant økning i antallet saker som dreide seg om saksbehandlingstid eller manglende svar. Det ble dette året mottatt 628 slike klager, mot 537 saker i 2011.

I enkelte tilfeller kan organiseringen av forvaltningen føre til at den totale saksbehandlingstiden blir lang selv om behandlingen i det enkelte organet eller en avdeling innenfor et organ isolert sett er akseptabel. For borgerne har det som regel liten betydning hva som er årsaken til at det tar tid før saken får en endelig avklaring. Det er derfor viktig at forvaltningen er bevisst på å holde den totale saksbehandlingstiden på et akseptabelt nivå. Dette er særlig aktuelt for store og komplekse forvaltningsorganer, der saker av og til må behandles i flere avdelinger, som f.eks. i Nav og i utlendingsforvaltningen. Det er også viktig at saker som av ulike grunner blir stilt i bero, blir prioritert når grunnen til berostillelsen opphører.

Ved behandling av klager må forvaltningen være bevisst på den totale saksbehandlingstiden. Det er viktig at klager blir forberedt og oversendt til klageorganet raskt. Dette vil være en fordel også for underinstansen da saker vil kunne behandles mens de fortsatt er noenlunde friskt i minne. Dersom en sak har tatt uforholdsmessig lang tid i førstinstans, bør klageorganet se hen til dette ved prioriteringen av sine saker.

En kort omtale av enkelte av det siste årets saker som omhandler saksbehandlingstiden i forvaltningen, finnes i årsmeldingen kapittel V.

1.4.4.2 NAV

Antallet klager knyttet til saksbehandlingstiden i Nav har de siste årene vært høyt. Etter en marginal nedgang i 2011 har antallet saker på dette området hatt en markant oppgang i 2012.

1.4.4.3 UTLENDINGSDirektoratET

Saksbehandlingstiden i Utlendingsdirektoratet har vært et stadig tilbakevendende tema for ombudsmannen, og temaet er bl.a. omtalt i de to siste årsmeldingene. Den senere tiden synes direktoratet å ha hatt et særskilt fokus på effektivisering av saksbehandlingen og reduksjon av saksbehandlingstiden. Som en følge av dette har behandlingstiden gått ned på en del

saksområder. Særlig gjelder dette saker om asyl, permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Dette gjenspeiler seg i antallet klager til ombudsmannen, som har vist en nedgang i 2012 sammenlignet med tidligere år. Det er positivt at direktoratet på sine nettsider gir god og oppdatert informasjon om forventet saksbehandlingstid. Der fremgår det bl.a. at 80 pst. av sakene om familieinnvandring, som flere ganger tidligere har vært et tema for ombudsmannen, nå behandles innen seks måneder.

I en overgangsperiode kan direktoratets omlegging av saksbehandlingsrutinene på et område medføre at de som søker etter skjæringstidspunktet for ny rutine, får saken sin behandlet før de som leverte søknaden før dette tidspunktet. Mange søkere oppfatter dette som urettferdig, og slike ordninger bryter med det alminnelige prinsippet om at saker som utgangspunkt skal behandles i den rekkefølgen de har kommet inn. Ombudsmannen har ikke gjort noen nærmere vurdering av om det etter omstendighetene kan være forsvarlig at nyordninger av saksbehandlingen får slike utslag. Det kan imidlertid neppe være holdbart at saksbehandlingstiden blir vesentlig lengre for søknader som har kommet inn før en bestemt dato, enn de som har kommet inn etter den samme datoen.

Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstid i klagesaker, og tidsbruken fra en klage mottas til saken sendes til Utlendingsnemnda, fremstår fortsatt som utilfredsstillende lang i mange tilfeller. Denne problemstillingen ble tatt opp med utlendingsdirektoratet i 2010, og omtalt i årsmeldingen for 2011. Ombudsmannen vil fortsette å følge utviklingen på dette området.

I tilfeller der saksbehandlingstiden er lengre enn det som må kunne forventes, f.eks. på bakgrunn av opplysninger om saksbehandlingstid på Utlendingsdirektoratets nettsider, er det viktig at forvaltningen på eget initiativ holder søkerne orientert om behandlingstiden. I 2011 forela ombudsmannen en asylsak for Utlendingsdirektoratet der saksbehandlingen hadde blitt stanset i påvente av en avklaring av den spente situasjonen i utlendingens hjemland (sak 2011/2101). Ved avslutningen av saken ble den totale saksbehandlingstiden, som var over tre år, kritisert.

1.4.4.4 UTLENDINGSNEMNDA

Ombudsmannen har også tidligere år mottatt enkelte klager over saksbehandlingstiden i Utlendingsnemnda. I 2012 var det imidlertid en markant oppgang i henvendelser om dette. Nemndas opplysninger på sine nettsider kan også tyde på at saksbehandlingstiden har gått opp. Ombudsmannens inntrykk er imidlertid at nemnda har et ønske om å få ned saksbehandlingstiden og arbeider aktivt for å oppnå dette. Ombudsmannen vil følge med på utvik-

lingen i behandlingstiden også hos Utlendingsnemnda.

1.4.5 *Utfordrende klagere*

1.4.5.1 INTRODUKSJON

Alle borgere vil få erfaring med forvaltningssaker gjennom et livsløp, det være seg tillatelser, offentlige pålegg eller saker om stønader eller tjenester. Mange vil være aktive i egen sak, og en god del vil klage på avgjørelser. Offentlige organer har plikt til å ta hensyn til innspill og synspunkter i saksbehandlingen. Dette gjelder selv om henvendelsene kan oppfattes som unødvendig og særlig tidkrevende av det aktuelle organet, eller ha en form som er lite formålstjenlig.

Ombudsmannen har lang erfaring med klagere som kan oppfattes som utfordrende. De er i fåtall. Det er likevel ønskelig å synliggjøre også denne delen av virksomheten og skissere noen prinsipper for forsvarlig behandling både hos ombudsmannen og i forvaltningen. Fokus vil i første rekke være klagere som er særlig aktive. Temaet er høyst relevant for forvaltningen, og formodentlig i noen grad også for Stortinget. Utfordrende klagere er videre et internasjonalt fenomen som diskuteres i ulike fora.

1.4.5.2 SITUASJONSBESKRIVELSE – NOEN UTFORDRINGER

Enkelte særlig aktive klagere sender en rekke omfattende henvendelser pr. brev og e-post i sin sak uten at noe særlig nytt fremkommer. Ombudsmannen har registrert hundrevis av dokumenter i saker som ikke kan føre frem. Andre har mange ulike saker gående samtidig. F.eks. fremmet en person 63 klagesaker for ombudsmannen i 2012 innenfor ulike saksområder. Å holde oversikt over mange saker og mye korrespondanse kan være svært krevende, både for arkivpersonale og saksbehandlere. Omfattende korrespondanse kan også føre til feil i saksbehandlingen, f.eks. ved at nye forhold ikke blir vurdert eller at vesentlige opplysninger «forsviner» i alle ordene. Dette kan være vanskelig å unngå, både for forvaltningen og for ombudsmannen.

Noen klagere har kanskje opplevd en feil fra forvaltningen en gang og klarer ikke å legge denne feilen bak seg. De kan derfor komme tilbake med en rekke henvendelser om samme forhold gjennom mange år, selv om saken er avsluttet.

Enkelte kan klage over mange ulike forhold over lang tid og slik sett oppfattes som en utfordring.

En del klagere har også en uvanlig kommunikasjonsform. Brev kan være svært ordrike og usammenhengende, kanskje på mange titalls sider og med en rekke vedlegg. Slike brev skrevet med utydelig håndskrift kan by på ekstra utfordringer. Noen

brev er usaklige i formen og kan omfatte nedsettende uttalelser om arbeidsplassen eller saksbehandleren, trusler om å «bruke pressen», å anmelde eller gå til søksmål. Politianmeldelser forekommer. Likeså direkte trusler mot enkeltpersoner. Pågående atferd under møter kan også oppleves som en særlig utfordring, og enkelte vil ikke gå når møtet er over.

Noen av de aktive og krevende klagerne har en atferd som kan indikere en psykisk sykdom eller avvikstilstand, og kommunikasjonen kan preges av en svært subjektiv forståelse av virkeligheten. Trusler om selvdrap forekommer. Telefonsamtaler kan være hyppige og intense uten mulighet for normal kommunikasjon.

I den digitale hverdagen er det nye muligheter for dem som ønsker å spre et budskap eller forfølge sin sak. Dette gir igjen nye utfordringer: Hvordan skal henvendelser der ombudsmannen er én av en lang rekke ulike adressater håndteres? Og hvordan håndteres en rekke e-poster fra samme avsender hver dag eller hver uke – skal de journalføres og deretter saksbehandles?

Utfordringene i en organisasjon ligger altså på mange plan, bl.a. arkivteknisk, kapasitetsmessig og for organisasjonens effektivitet og arbeidsmiljø. Ansattes profesjonalitet og holdninger til medmennsker kan også bli utfordret. Og ikke minst oppstår prioriteringsspmåll ved at håndtering av disse klagerne kan gå på bekostning av andre gjøremål: Saker blir ikke håndtert like raskt som de ellers ville blitt, ventetiden på et sentralbord blir lengre, organisasjonen blir mer presset i alle ledd.

1.4.5.3 HVORDAN BØR FORVALTNINGEN OPPTRE?

Bidrar offentlige organer til at enkelte borgere utvikler en lite hensiktsmessig atferd, og kan det tas grep for å hindre en slik utvikling? Dette er spsmåll ethvert offentlig organ bør stille seg. Noen har som nevnt opplevd feil og forsømmelser fra et forvaltningsorgan. Å arbeide aktivt for å hindre feil er selv sagt viktig også i dette perspektivet. Dessuten må offentlige organer være profesjonelle og imøtekomende i kontakten med borgerne. Å oppleve å bli tatt på alvor er sentralt for de fleste i møtet med forvaltningen.

Når feil begås, må forvaltningen ta grep. Avbøting av feilen der det er mulig, en passende beklagelse og initiativ til å ta tak i uheldige rutiner mv., kan bidra til å avslutte en sak. Dette ble også omtalt i årsmeldingen for 2011. Og motsatt: Manglende profesjonalitet, manglende erkjennelse av feil og manglende vilje til å ta tak i uheldige forhold kan bidra til at enkelte forfølger en sak i lang tid.

For noen kan livssituasjonen i seg selv bidra til atferden, slik som sykdom, sosial utstøting og tvungen plassering i anstalter. Uansett årsak er det viktig

at offentlige organer har et bevisst forhold til utfordrende klager som fenomen.

1.4.5.4 KORT OM FORVALTNINGENS RETTSLIGE RAMMER FOR HÅNDTERING AV HENVENDELSER

En borger skal ha uhindret mulighet til å kontakte et offentlig organ i egen sak. Korrespondanse skal gjennomgås, og brev skal som utgangspunkt besvares av forvaltningen. Etter forvaltningsloven skal borgeren også ha mulighet til å snakke med en tjenestemann. Her er det likevel satt visse grenser; retten gjelder i «den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det» og parten skal ha «saklig grunn» (§ 11d). Forvaltningen har uansett adgang til å sette rammer for slike samtaler.

Er saken avgjort og det ikke er kommet til nye forhold, vil en klager ikke ha rett til en ny vurdering (lovens § 28 tredje ledd). Klageren vil heller ikke ha rett til en samtale eller et møte med en tjenestemann. God forvaltningsskikk krever imidlertid at korrespondanse fortsatt gjennomgås og at det som utgangspunkt gis et svar. Dette gjelder selv om klageren er svært aktiv og saken fortsatt ikke kan føre frem. Men det må vurderes konkret hva svarbrev skal inneholde. Etter omstendighetene kan det være nok å bekrefte at brev er registrert og gjennomgått.

Når en sak er avsluttet, er det også rom for å prioritere svar på henvendelser etter andre oppgaver. Det er imidlertid i utgangspunktet ikke adgang til å nedprioritere en ny sak initiert av en særlig aktiv klager bare ut fra tidligere erfaring. Dette vil kunne innebære en usaklig forskjellsbehandling. Det kan imidlertid tenkes at sakens karakter og tidligere håndtering av samme eller lignende problemkompleks kan forsvare en slik nedprioritering. Dette må vurderes konkret.

1.4.5.5 OMBUDSMANNENS PRAKSIS OG ENKELTE PRIORITERINGSSPMÅLL

Enkelte særlig aktive klager er ressurskrevende også arkivmessig. Dette gjelder bl.a. mottak, spsmåll om registrering, avklaring av rett sak der klageren har mange saker til behandling, spsmåll om splitting av saker fordi ulike forhold tas opp etc.

Alle henvendelser blir gjennomgått hos ombudsmannen, uansett lengde, form og antall. Vedlegg blir også gjennomgått i den grad det er nødvendig for å ta stilling til saken. Det brukes generelt mye tid på å sortere informasjon og anførsler i korrespondansen.

I motsetning til forvaltningen, som må behandle alle klager fra personer med rettslig klageinteresse, er det ombudsmannen som avgjør «om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling». Ombudsmannen avviser årlig mange klager etter sivilombudsmanns-

loven § 6 fjerde ledd. Dette gjelder også saker som tas opp av særlig aktive klager.

Er det grunn til å undersøke saken nærmere, innhentes saksdokumenter fra forvaltningen og videre undersøkelsesskritt vurderes. I denne vurderingen sees det ikke hen til at klageren oppfattes som utfordrende og kanskje har hatt mange tidligere klagesaker hos ombudsmannen.

Kommer klageren tilbake til en avsluttet sak, vurderes klagerens eventuelle nye argumentasjon. Ombudsmannen tar stilling til om saken bør undersøkes videre, eller om det bør gis mer veiledning eller en bedre begrunnelse. Ytterligere veiledning og en mer utfyllende begrunnelse antas å kunne være viktig for klageren, og det vil også kunne avverge videre henvendelser som ikke kan føre til et annet resultat. Her kan det ligge store pedagogiske utfordringer. Ombudsmannen personlig vil gjerne underskrive det nye brevet, noe som kan bidra til at klageren kan avfinne seg med sakens utfall.

For klagerer som likevel fortsetter sin korrespondanse, vil brev bli vurdert og besvart etter noe tid. Det vises gjerne til at saken er avsluttet. Noen klagerer får også beskjed om at videre korrespondanse i saken vil bli registrert og vurdert, men ikke besvart. I enkelte saker vil likevel ombudsmannen gjennomgå hele sakskomplekset på nytt etter en konkret vurdering.

Det antas at ombudsmannens håndtering av de utfordrende klagerne bidrar til å avlaste forvaltningen og også i noen grad Stortinget.

HMS-perspektivet

At noen klagerer som nevnt kan oppleves som utfordrende, er viktig å erkjenne. Ombudsmannen tilstreber åpenhet internt om slike forhold, og ulike tiltak kan være aktuelle.

Ett tiltak er å vurdere om ansatte ved behov skal skjermes eller avløses, særlig i situasjoner der en saksbehandler håndterer alle henvendelsene fra en utfordrende klager. Ikke minst er dette viktig for en fortsatt profesjonell behandling av henvendelser. Opplæring av nyansatte tilstrebes også, bl.a. opplæring i å håndtere krevende telefonsamtaler og møter med klagerer.

Klare rammer for besøk praktiseres. Virksomheten har videre enkelte rutiner for å håndtere sikkerhetsutfordringer, og disse vil bli videreutviklet.

Prioriteringsspørsmål

De utfordrende klagerne krever mye ressurser, selv om de er i fåtall. Tidsbruken kan omregnes ikke i ukeverk, men i årsverk. Det er videre klart at håndteringen går ut over andre klagerer og øvrige oppgaver. Et viktig spørsmål er derfor om ombudsmannens praksis er hensiktsmessig, eller om prioriteringen bør være noe annerledes.

Alle har rett til å henvende seg til Sivilombudsmannen med egne opplevelser av urett. Mange av de særlig aktive klagerne kan også være utsatt for «urett» i sivilombudsmannslovens forstand, slik som manglende svar, slett saksbehandling eller uriktige vedtak. Ombudsmannen vil ikke avvise en henvendelse alene med den begrunnelse at klageren har hatt mange tidligere ugrunnede saker, eller fordi brev har en uheldig form. Institusjonen er som nevnt til for alle, bl.a. frustrerte innsatte, fortvilte borgere, sårbare pasienter og andre utsatte grupper – som kan ha en kommunikasjonsform som nettopp kan være lite formålstjenlig.

Det er imidlertid rom for å avvise klager i større grad enn i dag ved at ombudsmannen ikke finner grunn til videre behandling – selv om en «urett» i lovens forstand kan ha skjedd. Dette kan gjelde manglende svar eller en mindre saksbehandlingsfeil som ikke har hatt betydning for sakens utfall. Kostnytte-vurderinger har hittil hatt en beskjeden plass i ombudsmannens virke, slik mandatet er oppfattet. Videre er det mulig å prioritere gjentatte henvendelser i avsluttede saker på en mer restriktiv måte, særlig der det allerede er foretatt en grundig vurdering.

Ombudsmannen vil i 2013 gjennomgå sin organisering i et eget prosjekt og bl.a. vurdere om det er hensiktsmessig å opprette en silingsordning for bedre å kunne skille mellom klager som bør behandles grundig, og klager som bør undergis en forenklet behandling.

1.4.5.6 AVSLUTNING

Noen borgere utfordrer offentlige kontorers profesjonalitet på mange plan. Det er viktig å være rustet til dette i form av bl.a. god organisering, gode rutiner, opplæring av nyansatte og løpende holdningsarbeid. Å erkjenne utfordringen er et godt utgangspunkt. Håndtering av henvendelser fra disse borgerne er en del av ordinært forvaltningsarbeid. I vår digitale verden kan det se ut til at utfordringene knyttet til særlig aktive klagerer er økende.

Forvaltningen kan være fristet til å begrense kontakten med noen borgere på ulike måter. Det er imidlertid enkelte rettslige skranker for hva som er mulig, både i arkivlovgivningen, forvaltningslovgivningen og i ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk. Alle borgere skal f.eks. møtes med respekt og profesjonalitet. Innenfor disse rammene er det likevel et handlingsrom. Først og fremst er en vennlig, imøtekommende og selvkritisk holdning viktig, noe som kan hindre utviklingen av lite formålstjenlig atferd. Dernest kan fasthet være nødvendig. Dette er en stor utfordring så vel for ombudsmannen som for andre offentlige myndigheter.

Idealet om at alle skal behandles skikkelig og få svar på alle henvendelser, uansett hvor mange og hvordan de er formulert, støter lett an mot ønsket om

en effektiv og god forvaltning. Dette har også en viktig samfunnsøkonomisk side som ikke skal underslås. Ingen er tjent med at enkelte særlig utfordrende klagere båndlegger store ressurser i forvaltningen ved å utnytte gode forvaltningsrettslige prinsipper.

Utgangspunktet er likevel klart: Alle, uansett forutsetninger og kommunikasjonsform, har rett til å arbeide aktivt for egen sak. Norsk forvaltning, og ikke minst også ombudsmannen, må leve med at enkelte er særlig aktive eller på andre måte fremtrer som spesielt utfordrende.

1.5 Oversikt over saker av alminnelig interesse i året 2012

Etter ombudsmannsinstruksen § 12 skal årsmeldingen inneholde «en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som ombudsmannen mener har alminnelig interesse». En omtale av sakene finnes i kapittel V i årsmeldingen.

Retningsgivende for utvalget av saker til meldingen er om saken anses å være representativ for saks-typen, om den er relevant som eksempel på saksbe-handlingsfeil som er gjort, om saken er prinsipiell og rettsavklarende og om saken omhandler spørsmål av rettssikkerhetsmessig karakter.

Sakene er i stor utstrekning anonymisert. Bakgrunnen er bestemmelsene om taushetsplikt og dels hensynet til klagerne. Ettersom referater fra sakene publiseres og gjøres allment tilgjengelig, er klagernes navn gjennomgående ikke tatt med. Saker som er av særlig privat eller personlig karakter og som ikke kan anonymiseres tilstrekkelig, tas ikke med i meldingen.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, 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 2012 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), Dokument 4 (2012–2013).

Komiteen vil understreke Sivilombudsman-nens rolle for den enkelte innbygger. En klage til ombudsmannen gir en mulighet til å få gyldigheten av forvaltningsvedtak undersøkt av en nøytral og uavhengig instans. Undersøkelsene hos ombudsman-nen kan være et nyttig og praktisk alternativ til å måt-te gå til domstolene. Det er også viktig at den enkelte kan klage til ombudsmannen på egen hånd, uten å bruke sakkyndig hjelp, f.eks. advokat.

Komiteen registrerer at antall klager stiger litt hvert år, og er nå på rundt 3 000. Tallet i seg selv er ikke urovekkende, men like mye et uttrykk for at kla-geordningen fungerer. Komiteen registrerer at andelen av innkomne saker som totalt sett fører til kritikk eller henstilling til å se på saken på nytt, er på rundt seks pst.

Komiteen registrerer at klagenes som i tidligere år domineres av klager på Nav, deretter Fylkesman-nen og kommunene. Nesten en fjerdedel, eller 700 av sakene, dreier seg om Nav, mens på Fylkesmannen og kommunene ble det mottatt rundt 550 klager hver. Dette hovedinntrykket er stort sett på linje med tidli-gere års rapporter. Komiteen understreker at disse tallene ikke er helt representative for omfanget av feil som gjøres i forvaltningen. Rundt fem til seks pst. av klagenes hos Nav og fylkesmennene fører til en eller annen form for kritikk eller oppfordring til forvalt-ningen, som er på snittet for alle etater. For kommu-nene er andelen noe høyere; åtte pst.

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. De aller fleste av sakene fører ikke til kritikk fra Sivilombudsmannen eller henstilling om å se på saken på nytt.

Komiteen viser til at Oslo, Troms og Finnmark er på klagetoppen, målt i antall klager sammenliknet med befolkningstallet. Innbyggerne i Oppland, Bus-kerud og Rogaland klager minst.

Komiteen registrerer at det er svært ujevn informasjon blant folk om hva Sivilombudsmannen kan tilby dem som føler seg urettferdig behandlet av offentlige myndigheter. Komiteen vil derfor be ombudsmannen ta initiativ overfor forvaltningen for å få på plass mer systematikk i hvordan ordningen med Sivilombudsmannen kan gjøres kjent overfor personer som mener seg utsatt for feil og urett fra for-valtningen.

Komiteen viser til at ombudsmannen bruker mye tid på mindre saker og åpenbart grunnløse kla-ger. Komiteen ber derfor ombudsmannen om å jobbe mer i dybden med prinsipielt viktige saker.

Komiteen viser til at årsmeldingen etter hvert har vokst seg svært omfangsrik. Komiteen viser til at kravene til innhold er forankret i Instruks for Stor-tingets ombudsmann for forvaltningen § 12, hvor det er et minimumskrav at meldingen skal inneholde:

«... en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som Ombudsmannen mener har alminnelig interesse, og nevne de tilfeller der han har gjort opp-merksom på mangler ved lover, administrative for-skrifter eller administrativ praksis eller har gitt sær-skilt melding (...)», «et referat av hva vedkommende forvaltningsorgan eller tjenestemann har uttalt om klagen (...)»

og videre

«... orientere om sitt arbeid med å overvåke og kontrollere at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene».

Komiteen ber Sivilombudsmannen ved utarbeidelsen av kommende årsmeldinger legge vekt på å avgrense lengde og innhold til lovens minimumskrav. Komiteen understreker at det ikke er et krav at årsrapporten trykkes, framfor kun å publiseres på nett. Komiteen mener at instruksene heller ikke er til hinder for at Sivilombudsmannen utarbeider en trykket kortversjon av sin årsrapport. Komiteen ber Sivilombudsmannen vurdere hva som er mest formålstjenlig innenfor disse rammene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Høyre, viser til at Sivilombudsmannen i dag har anledning til å bringe en sak til Stortinget, om ombudsmannen finner det nødvendig. Det følger av sivilombudsmannsloven § 12 annet ledd: «Får Ombudsmannen kjennskap til forsømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde, kan han gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding».

Flertallet mener at terskelen for å bringe slike saker til Stortinget kan virke noe høy. Flertallet foreslår derfor at sivilombudsmannsloven § 12 annet ledd skal lyde:

«Ombudsmannen kan gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding om han finner det formålstjenlig.»

Forslaget til lovendring vil bli fremmet som et eget representantforslag.

Komiteens medlem fra Høyre viser til at sivilombudsmannsloven § 12 annet ledd gjelder såkalt særskilt melding. Dette medlem viser til at Sivilombudsmannens årlige melding til Stortinget omfatter ombudsmannens virksomhet i det foregående år, og at ombudsmannen etter lovens virkeområde har relativt vide hjemler til å arbeide for at det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger, og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter. Dette medlem viser til at ombudsmannen gjennom § 12 annet ledd er sikret en adgang til å gi Stortinget eller rett vedkommende forvaltningsorgan en særskilt melding utenom Sivilombudsmannens årlige melding, dersom ombudsmannen får kjennskap til forsømmelse

eller feil av større betydning eller rekkevidde. Dette medlem kan derfor ikke se at det er behov for å utvide ombudsmannens adgang til å bringe saker til Stortinget ytterligere.

Komiteen viser til at Stortinget tidligere har understreket at i de få enkelttilfeller hvor Sivilombudsmannen anbefaler en klager å gå til sak mot forvaltningen, og det senere skulle vise seg at klager taper til tross for Sivilombudsmannens anbefaling, skal staten dekke kostnadene som klager påføres. Komiteen forventer at dette nå er innarbeidet, og vil understreke at dette også gjelder i de tilfeller hvor klager påføres andre kostnader, som for eksempel saksomkostninger til domstol, selv om klager ikke kan sies å ha tapt (eller vunnet) saken i sin helhet.

Komiteen vil for øvrig vise til Dokument 8:122 S (2012–2013) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal om å styrke Sivilombudsmannens rolle overfor forvaltningen og Dokument 8:123 L (2012–2013) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal om endring i § 6 i sivilombudsmannsloven (utvidelse av klagefrist), som ligger til behandling.

Komiteen vil også vise til Innst. 225 S (2012–2013) fra utenriks- og forsvarskomiteen om samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. Prop. 56 S (2012–2013), der det fremgår:

«For at Sivilombudsmannen skal kunne oppfylle de krav protokollen stiller til nasjonale forebyggende mekanismer, er det nødvendig med endringer i sivilombudsmannsloven og -instruksen. Justisdepartementet tar sikte på å legge frem en Prop. L med forslag til lov- og instruksendringer i løpet av vårsesjonen 2013.»

3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 4 (2012–2013) – melding for året 2012 fra Sivilombudsmannen – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 7. mai 2013

Anders Anundsen
leder

Hallgeir H. Langeland
ordfører