



Innst. 228 S

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 4 (2013–2014)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 2013 fra Sivilombudsmannen

Til Stortinget

1. Sammendrag

I samsvar med lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12, jf. Stortingets instruks om ombudsmannen 19. februar 1980 § 12, har ombudsmannen gitt melding til Stortinget om virksomheten i 2013.

1.1 Om ombudsmannens arbeid i 2013

1.1.1 Mandat

Som Stortingets tillitsmann er det ombudsmannens oppgave å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning «ikke øves urett mot den enkelte borger», og bidra til at forvaltningen «respekterer og sikrer menneskerettighetene», jf. sivilombudsmannsloven § 3. 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.

Det aller meste av offentlig forvaltning er omfattet av ombudsmannens mandat. Normalt er det individuelle forvaltningsavgjørelser som er gjenstand for undersøkelser; ombudsmannen utøver ikke et alminnelig tilsyn med forvaltningen. Ombudsmannen har imidlertid adgang til å sette i verk undersøkelser av

eget tiltak som kan omhandle myndighetenes virksomhet mer generelt.

Ombudsmannen har også et videre siktemål i form av en forebyggende funksjon. Gjennom sin behandling av enkeltsaker kan ombudsmannen være advarende, holdnings- og praksisskapende. Institusjonens relevans for borgerne og slagkraft overfor forvaltningen avhenger særlig av å få løftet frem de prinsipielt viktige spørsmålene som kan forhindre urett for mange. Dette innebærer bl.a. et fokus på rettssikkerhet og generell forvaltningsrett.

1.1.2 Ombudsmannen i 2013

Årsmeldingen tar utgangspunkt i årets statistikk og publiserte saker. Kapittel II tar for seg statistiske opplysninger om saksbehandlingen, og kapittel IV inneholder en oversikt over saker av alminnelig interesse fra meldingsåret, jf. instruks for Sivilombudsmannen § 12 annet ledd. Uttalelsene gjengis bare med saksnummer og tittel. Alle uttalelser som er omtalt i årsmeldingen gjenfinnes i fulltekst på ombudsmannens nettsider, Lovdata og Rettsdata, med mindre det motsatte er presisert.

Antallet saker som blir klaget inn til ombudsmannen har vært noenlunde stabilt de siste årene, med 2 987 registrerte saker i 2013. Mottatte klagesaker representerer langt den største andelen av saker, men dette antallet gir ikke et fullgodt bilde av den reelle arbeidsbyrden. Det er de realitetsbehandlede sakene som krever størst innsats, og disse varierer betydelig i omfang og vanskelighetsgrad. Ombudsmannen har også anledning til å ta opp saker av eget tiltak, jf. sivilombudsmannsloven § 5. I 2013 ble 45 slike «eget tiltak» saker tatt opp.

Temaene som gis en mer prinsipiell omtale i 2013 er kommunenes saksbehandling, varsling og offent-

lig ansattes yringsfrihet, forvaltningens saksbehandlingstid og oppfølging av ombudsmannens uttalelser.

1.1.3 Sivilombudsmannen som nasjonal forebyggende mekanisme (NFM)

Stortinget samtykket 14. mai 2013 til at Norge skulle slutte seg til tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon, the Optional Protocol to the Convention against Torture, forkortet OPCAT. Dette innebar samtidig en forpliktelse til å etablere en ny ordning med regelmessige besøk fra et uavhengig nasjonalt organ til fengsler, politiarrester, psykiatriske institusjoner og andre steder hvor mennesker er frihetsberøvet. Stortinget vedtok 21. juni 2013 at ombudsmannen skulle ha ansvaret for denne besøksordningen, også kalt nasjonal forebyggende mekanisme (NFM).

Protokollen stiller krav om at det skal gjennomføres regelmessige besøk. På sikt vil det gjennomføres rundt 40 besøk i året fordelt over hele landet. Som NFM skal ombudsmannen innhente informasjon om situasjonen for de frihetsberøvede og utarbeide rapporter og anbefalinger til myndighetene, herunder en årlig melding til Stortinget og FNs underkomité for forebygging. Ansvarlig myndighet skal gjennomgå anbefalingene fra NFM og innlede en dialog med ombudsmannen om mulige gjennomføringstiltak.

Det har blitt opprettet en egen NFM-avdeling med en leder og tre medarbeidere ved ombudsmannens kontor. Lederen og avdelingens saksbehandlere ble tilsatt i slutten av 2013 og vil tiltre i løpet av våren 2014. Ombudsmannen skal også etablere et rådgivende utvalg som skal bidra med kompetanse, informasjon, råd og innspill til arbeidet som NFM. Det vil bli lagt til rette for å sikre synergieffekter mellom NFM-arbeidet og ombudsmannens øvrige arbeid med klager og saker tatt opp av eget tiltak. En målsetting for arbeidet videre vil være å forene NFM-avdelingens proaktive tilnærming med ombudsmannens reaktive saksbehandling, og å gjøre dette på en måte som styrker organisasjonen. Med de vedtatte endringene i sivilombudsmannsloven, og tilføring av ressurser, vil ombudsmannen, slik ombudsmannen ser det, være i stand til å ivareta NFM-mandatet og protokollens krav på en god måte.

OMBUDSMANNENS KOMMUNIKASJONSARBEID

Stortinget har i forbindelse med behandlingen av Innst. 287 S (2012–2013) og Innst. 10 S (2013–2014) oppfordret ombudsmannen til å iverksette tiltak for å gjøre ombudsmannen bedre kjent. Ombudsmannen har som følge av dette påbegynt arbeidet med en ny kommunikasjonsstrategi.

Det er sentralt at ombudsmannens samfunnsoppdrag blir forstått av de som kan dra nytte av ordningen. Her er det en viss balansegang mellom, på den ene siden, å gjøre ombudsmannsordningen allment

kjent og oppfordre folk til å klage på urett og, på den andre siden, å kommunisere til borgerne når det ikke kan klages til ombudsmannen. Av de som klager i løpet av ett år, får nesten halvparten beskjed om at de formelle vilkårene for å få klagen behandlet, ikke er til stede. Et aktuelt tiltak for å redusere antallet klager som må avvises er å sikre at forvaltningen gir best mulig informasjon om ombudsmannen når en forvaltningssak ender med avslag. I en årrekke har det eksempelvis vært vanlig at enkelte forvaltningsorganer legger ved en standardblankett hvor det bl.a. informeres om ulike klageordninger, herunder ombudsmannen. Inntrykket er at denne blanketten ikke lenger brukes så mye. Det er heller ikke klart om en slik blankett er den mest hensiktsmessige formen for orientering til potensielle klagere. Det vil eksempelvis være uheldig dersom ombudsmannen oppfattes som en alminnelig klageinstans for forvaltningsvedtak, fordi dette ikke er ombudsmannens mandat. Det synes uansett å være rom for å forbedre den informasjon som gis publikum i forbindelse med oversendelsen av forvaltningsvedtak.

En klage til ombudsmannen er videre ment som en enkel og nyttig måte å få enkelte forvaltningsrettslige sider av en sak prøvet. I tråd med dette er det viktig at den enkelte kan klage til ombudsmannen på egen hånd, uten å behøve advokat eller annen sakkyndig hjelp. Ombudsmannens uttalelser og øvrige arbeid skal også være lett tilgjengelige og utformet på en måte som gir mening for borgerne, forvaltningen og Stortinget.

Prioriteter for 2013 har vært å bedre informasjonen på ombudsmannens hjemmeside om uttalelser, høringsuttalelser, organisasjonsendringer og andre nyheter. Media har i større grad enn tidligere blitt kontaktet for å synliggjøre saker som har stor samfunnsinteresse, og saker som kan være viktige for enkeltmennesket. Dette har gitt noe økt mediedekning. Nytt av året er også at ombudsmannen har tatt i bruk Twitter som kommunikasjonskanal. Andre kommunikasjonsmessige tiltak ombudsmannen prioriterer, er å tydeliggjøre presentasjonen av tendenser og analyse i årsmeldingen. Sammen med hjemmesiden utgjør årsmeldingen en viktig del av ombudsmannens ansikt utad. Den endelige utformingen av kommunikasjonsstrategien vil skje i samråd med ny ombudsmann.

1.2 Statistikk

1.2.1 Saker i 2013

I 2013 kom det inn 2 942 saker til ombudsmannens kontor. I tillegg ble 45 saker tatt opp av eget tiltak. Etter en periode med betydelig økning gjennom flere år har antall nye saker ligget stabilt på ca. 3 000 per år i perioden 2010–2013, med en liten nedgang i 2013 sammenlignet med foregående år. Det har vært

en økning i antall saker tatt opp av eget tiltak fra 35 saker i 2012 til 45 saker i 2013.

Statistikken for 2013 viser 3076 avsluttede saker. I takt med at antallet klagesaker økte var det i flere år også en økning i saksbeholdningen. Denne trenden ble imidlertid snudd i 2012, hvor det var en nedgang i antall uavsluttede saker fra 536 saker i 2011 til 419 saker i 2012. Saksbeholdningen har gått ytterligere ned i 2013, og antall uavsluttede saker ved årets slutt var 329. Dette er en reduksjon på ca. 21 prosent fra 2012 og ca. 39 prosent fra 2011, noe som er positivt.

I 2013 er det registrert 1 722 generelle telefonforespørsler. Dette er noe høyere enn i 2012, da det ble registrert 1 575 generelle forespørsler. Antall registrerte telefonforespørsler har de siste årene ligget mellom 1 500 og 2 000.

Det ble begjært innsyn i 1 208 dokumenter hos ombudsmannen i 2013. Det er nesten en halvering sammenlignet med 2012, da det ble begjært innsyn i

2 383 dokumenter. Ombudsmannen ga fullt innsyn i 959 dokumenter, delvis innsyn i 65 dokumenter og nektet innsyn i 184 dokumenter. Avslagene gjelder i hovedsak dokumenter med taushetsbelagt informasjon. Ombudsmannen gir ikke innsyn i dokumenter som er innhentet fra forvaltningen. Variasjonen i antallet telefonforespørsler og innsynsbegjæringer påvirkes i en viss grad av enkeltpersonene.

1.2.2 Ombudsmannens saksbehandlingstid

Tiden det tar å behandle sakene hos ombudsmannen varierer etter hva saken gjelder, hvor omfattende den er, og hva slags undersøkelser som er nødvendige for å få saken tilstrekkelig opplyst. I 2013 var det en nedgang i saksbehandlingstiden for saker som ble avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen, etter at det hadde vært en svak økning i behandlingstiden i 2012.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved ombudsmannens kontor

	2009	2010	2011	2012	2013
Avviste saker	18 dager	15 dager	17 dager	16 dager	14 dager
Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen	41 dager	39 dager	47 dager	46 dager	36 dager
Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen	197 dager	170 dager	183 dager	210 dager	189 dager

Det er viktig at ombudsmannen kan avslutte saker innen rimelig tid. Som et tiltak for å redusere saksbehandlingstiden ble det i 2013 innført enkelte prioriteringskriterier for saksavviklingen. Dette er nærmere omtalt kapittel I pkt. 7 i årsmeldingen. Ombudsmannen har som mål å effektivisere saksbehandlingen i enda større grad de neste årene. Ut fra hensynet til en riktig behandling av den enkelte klagerens sak er det imidlertid begrenset hvor mye slik effektivisering som er forsvarlig. Både hensynet til kontradiksjon og hensynet til at saken skal bli best mulig opplyst gjør at saksbehandlingstiden for saker som har vært tatt opp med forvaltningen, kan bli lang. Tilliten til ombudsmannsordningen tilsier at sakene må behandles med tilstrekkelig grundighet.

1.2.3 Utfallet av sakene

Utfallet av sakene som behandles hos ombudsmannen kan deles i to hovedkategorier: avviste og realitetsbehandlede saker. I 2013 ble 51 prosent av henvendelsene til ombudsmannen avvist og 49 prosent realitetsbehandlet. Denne fordelingen har vært relativt stabil gjennom flere år.

Som realitetsbehandlet regnes alle saker hvor ombudsmannen ikke har funnet at det foreligger en avvisningsgrunn, eksempelvis fordi klageren ikke har uttømt klagemulighetene i forvaltningen eller

fordi klagen faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Generelle forespørsler uten tilknytning til en klagesak og henvendelser sendt hit til orientering regnes også som avviste saker. Saker som har blitt ordnet for klageren, f.eks. etter en telefonhenvendelse til forvaltningsorganet, regnes derimot som realitetsbehandlet. En sak regnes videre som realitetsbehandlet når ombudsmannen har gjort en foreløpig undersøkelse av om det foreligger «tilstrekkelig grunn» til å behandle klagen, jf. sivilombudsmannsloven § 6 fjerde ledd, selv om saken avsluttes uten nærmere undersøkelser. I slike saker blir det bare i begrenset grad tatt stilling til realiteten i den forvaltningssaken det er klaget på.

Når det gjelder forholdet mellom de avviste og realitetsbehandlede saker i 2013 sammenlignet med 2012, har det vært en oppgang i antall avviste saker, og en nedgang i antall realitetsbehandlede saker. Samtidig har antallet saker som er avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt vært stabilt.

Den vanligste avvisningsgrunnen er at saken fortsatt er til behandling i forvaltningen. 62 prosent av sakene endte uten kritikk, mens henholdsvis 12 prosent og 26 prosent endte med kritikk eller ble ordnet etter at ombudsmannen henvendte seg til forvaltningsorganet. De fleste sakene som endte med kritikk

gjaldt selve avgjørelsen, dvs. avgjørelsens materielle innhold.

1.2.4 Fordeling av avsluttede saker etter forvaltningsorgan og saksområder – særlig om klager på kommuner og fylkesmenn

De fleste klagenene (75,5 prosent) gjaldt statlige forvaltningsorganer. Omtrent en fjerdedel av disse var klager på fylkesmennene. Klagenene på den kommunale forvaltningen utgjorde 18,8 prosent, mens klagenene på den fylkeskommunale forvaltningen utgjorde bare 1,4 prosent. I 2013 var det hovedsakelig trygdesakene og plan- og bygningssakene som dominerte. Disse utgjorde omtrent en tredjedel av klagenene som ble avsluttet i 2013. For øvrig er det et relativt høyt antall klager innenfor saksområdene arbeidsliv, helse- og sosialvesen, familie- og person-saker og justissektoren.

Det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner om hvilke forvaltningsorganer som forholdsmessig får mest kritikk i saker som bringes inn for ombudsmannen. Bakgrunnen er at antall realitetsbehandlede saker varierer, og at det for enkelte organer ikke foreligger et tilstrekkelig tallmateriale til å si noe sikkert om kritikandelen. Det er imidlertid verdt å merke seg at ombudsmannen i 2013 realitetsbehandlet 277 klager rettet mot Arbeids- og velferdsetaten, og at 17 av disse resulterte i skriftlig kritikk av etaten. Dette gir en kritikandel (6 prosent) som ligger vesentlig under gjennomsnittet for alle forvaltningsorganer (12 prosent). Den lave kritikprosenten på Arbeids- og velferdsetaten kan muligens forklares med at flertallet av sakene gjelder lang saksbehandlingstid. Dette er saker som ofte ordnes ved en telefonhenvendelse til forvaltningsorganet. For øvrig er det verdt å merke seg at ombudsmannen behandlet et relativt høyt antall klager på den kommunale forvaltningen, og at kritikprosenten her ligger en del høyere enn snittet.

Den kommunale forvaltningen og fylkesmennene treffer til sammen et stort antall vedtak hvert år. Ombudsmannen mottar derfor naturlig nok en rekke klager på disse forvaltningsorganene. Sett i lys av dette, vil det i de to neste punktene gis en omtale av klagenene på den kommunale forvaltningen og fylkesmennene. Tallene er gjengitt samlet for alle kommunene og alle fylkesmennene.

1.2.4.1 KOMMUNAL FORVALTNING

Det ble i 2013 avsluttet 578 saker rettet mot kommunene. Av disse ble 349 (60 prosent) avvist og 229 (40 prosent) realitetsbehandlet.

Sakene fordelte seg på en rekke saksområder, hvorav 194 (33 prosent) gjaldt plan og bygg, 95 (16 prosent) gjaldt arbeidsliv, og da særlig tilsetting, og 59 (10 prosent) gjaldt helse- og sosialvesen. Det ble

også behandlet et mindre antall klager innenfor saksområdene familie og person (bl.a. barnevern, barnehager og vergemål), utdanning, ressurs- og miljøforvaltning og eiendomsskatt.

Av de realitetsbehandlede sakene gjaldt 75 (33 prosent) manglende svar og sen saksbehandling. Av disse ble 56 (75 prosent) av sakene ordnet etter at ombudsmannen henvendte seg til forvaltningsorganet. Det ble behandlet flest klager på saksbehandlingstiden innenfor saksområdet plan og bygg. Ellers fordelte saksbehandlingstidssakene seg på de fleste saksområder.

De realitetsbehandlede sakene endte med kritikk i 45 tilfeller (20 prosent). Andelen kritikk er dermed en del høyere enn snittet for forvaltningen samlet sett (12 prosent). Av kritikksakene gjaldt 10 (22 prosent) manglende svar og sen saksbehandlingstid, 11 (24 prosent) saksbehandlingen ellers, mens i de øvrige 24 sakene (53 prosent) gjaldt kritikken sakens realitet. Den største andelen kritikksaker gjaldt arbeidsliv med 12 saker (27 prosent) og plan og bygg med 9 saker (20 prosent).

1.2.4.2 FYLKESMENN

Totalt 519 klager på fylkesmennene ble avsluttet i 2013. Av disse ble 160 (31 prosent) avvist og 359 (69 prosent) realitetsbehandlet. Andelen realitetsbehandlede saker er betydelig høyere enn for de øvrige forvaltningsorganene (49 prosent).

Fordelt på saksområder var det flest klager i plan- og byggesaker. Disse sakene stod for om lag halvparten av alle klagenene på fylkesmennene (251 saker). Av andre saksområder hvor det ble behandlet et visst antall saker kan nevnes helse og sosial med 39 saker (7 prosent), barnevern med 34 saker (7 prosent), og saker om økonomisk stønad med 22 saker (4 prosent).

De realitetsbehandlede sakene endte med kritikk i 37 tilfeller (ca. 10 prosent). Andelen kritikk er dermed omtrent som for forvaltningen samlet sett. Av kritikksakene gjaldt 3 (8 prosent) manglende svar og sen saksbehandling, 2 (5 prosent) saksbehandlingen ellers, mens i de øvrige 32 sakene (86 prosent) gjaldt kritikken sakens realitet. Den største andelen kritikksaker var plan- og byggesaker med 23 saker (62 prosent). For øvrig var kritikksakene spredt jevnt over de ulike saksområdene.

1.3 Enkelte temaer fra kontrollen med forvaltningen

1.3.1 Saksbehandlingen i kommunene

1.3.1.1 INNLEDNING

En betydelig andel av klagenene til ombudsmannen gjelder kommunal forvaltning. Av totalt 3 076 behandlede saker i 2013 gjaldt 578 kommunale orga-

ner, hvilket innebærer en andel på om lag 19 prosent. Tallet omfatter ikke saker der et overordnet, ikke-kommunalt forvaltningsorgan (statlig) også hadde behandlet saken, som f.eks. klageinstans over kommunalt vedtak.

Hovedinntrykket av saksbehandlingen i kommunene er forholdsvis bra, men også at det kunne vært bedre. Behandlingen av klager på kommunene etterlater et inntrykk av mangelfull etterlevelse av sentrale regler om saksbehandlingen. Områder som kan nevnes er spørsmål om hva som ligger i begrepet enkeltvedtak, formkrav og opplysning om klageadgang, skriftlighet og notoritet, begrunnelsesplikten, plikten til å sørge for sakens opplysning, habilitet og foreløpig svar. En bestemmelse som særskilt kan nevnes, er kommunelovens regler om organiseringen av klagebehandlingen, som det synes problematisk for mange kommuner å praktisere. I noen av sakene er det begått brudd på flere av bestemmelsene i forvaltningsloven.

Saker som behandles av kommunene i første instans med klageadgang til statlige forvaltningsorganer, i praksis fylkesmennene, omfatter en rekke sakstyper. Som eksempler på saksområder som er organisert slik, kan nevnes plan- og byggesaker, forurensningssaker, saker om motorferdsel i utmark og vassdrag, enkelte konsesjonssaker, ulike tillatelser etter næringslovgivningen, helse- og omsorgstjenester, barnevern, skoler og barnehager og saker om dokumentinnsyn. Totalt utgjør dette et stort antall og en vesentlig andel av sakene som hører under kommunenes ansvarsområde. Ombudsmannens kontroll med kommunene i disse sakene blir mer indirekte, da det på grunn av prinsippet om at kontrollen skal være etterfølgende, er det statlige klageorganet som i utgangspunktet er gjenstand for eventuelle undersøkelser fra ombudsmannens side. Sakene nevnes likevel, da de illustrerer omfanget av kommunenes ansvar for behandlingen av saker av stor rettsikkerhetsmessig betydning for borgerne. Klagene på disse områdene gir også ombudsmannen innsyn i hvordan sentrale forvaltningsrettslige prinsipper blir fulgt av kommunene.

1.3.1.2 GENERELLE ERFARINGER

1.3.1.2.1 Begrepet enkeltvedtak

Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b definerer begrepet enkeltvedtak som et «vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer». Begrepet er helt sentralt for forvaltningens avgjørelser, da det er bestemmende for om reglene om saksforberedelse, vedtaket og klage og omgjøring i forvaltningsloven kapittel IV–VI kommer til anvendelse.

Hvert år behandler ombudsmannen saker som viser at det kan være vanskelig å avgjøre hva som er

enkelvedtak. Feilene som følge av dette, er alvorlige, da det betyr at avgjørelser fattes uten rettsikkerhetsgarantiene som ligger i en korrekt behandling etter regelverket.

En konsekvens av mangelfull kunnskap om når avgjørelser er å anse som enkeltvedtak, er at det ikke opplyses om og legges til rette for klagebehandling. Flere henvendelser skyldes dette forholdet. Borgeren har fått en negativ avgjørelse og ønsker å påklage, men får beskjed om at det ikke er klageadgang.

1.3.1.2.2 Skriftlighet og notoritet

Det er gitt regler om utformingen og innholdet i forvaltningens vedtak i forvaltningsloven kapittel V. Ut over de lovfestede bestemmelsene foreligger det krav om skriftlighet i saksbehandlingen, som følge av at behandlingen skal være forsvarlig. Det klare utgangspunktet er altså krav om skriftlighet. Manglende skriftlighet er likevel noe ombudsmannen jevnlig ser i behandlingen av klager.

Kravet til skriftlighet henger bl.a. sammen med at det i ettertid skal være mulig å kontrollere at en prosess har vært saklig og forsvarlig, hvilket også har betydning for at ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være effektiv. En sakstype det er grunn til å nevne særskilt, er tilsetninger. Reglene om begrunnelse i forvaltningsloven §§ 24-25, om klage i §§ 28-34 og omgjøring i § 35 tredje ledd gjelder ikke i disse sakene, jf. forvaltningsloven § 3 annet ledd. Muligheten for etterprøving i disse sakene vil som oftest være den kontrollen ombudsmannen utøver. Forvaltningslovens regler om begrunnelse til partene gjelder ikke. På grunn av kontrollhensyn er det spesielt viktig med skriftlige nedtegnelser fra saksbehandlingen. En tilfredsstillende begrunnelse vil gjøre det mulig å kontrollere at tilsettingsmyndighetenes avgjørelse har vært saklig begrunnet og at relevante momenter har vært vurdert.

Ombudsmannen har i flere tilsetningssaker kritisert kommunene for manglende skriftlige nedtegnelser, og pekt på at det kan tilsi at saken ikke har vært godt nok opplyst og derfor svekke tillitten til at avgjørelsen er bygget på saklige hensyn. Årsmeldingen inneholder en nærmere omtale av utvalgte saker.

1.3.1.2.3 Sakens opplysning

Før vedtak treffes, skal forvaltningen påse at saken er så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17. Brudd på dette prinsippet fører hyppig til kritikk fra ombudsmannen.

Mangelfull opplysning av saken forekommer på de fleste rettsområder. Av sakfelt som kan trekkes frem for å belyse prinsippet er, som i omtalen av kravet til skriftlighet, tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter og tilsetning. I disse sakene skal det gjøres en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering for å

finne frem til den som er best kvalifisert. Dette betyr at det etter omstendighetene må foretas undersøkelser ut over en gjennomgang av søknadene. Typiske undersøkelser vil være intervjuer og/eller innhenting av referanser. Dersom det er etterlyst særlige kvalifikasjoner i utlysningsteksten, kan dette medføre krav om å få belyst nærmere disse sidene ved søkerne.

Videre skal det gis mulighet for korreksjon og imøtegåelse, for kontradiksjon. Kravet om at en sak skal være tilstrekkelig opplyst, gjelder også for en eventuell klageinstans, som har en selvstendig plikt til å sørge for dette.

Feil ved kommunens saksbehandling kan i noen tilfeller medføre erstatningsansvar. I sak 2004/3371, som også gjaldt driftstilskudd til fysioterapeut, referert i årsmeldingen for 2006 side 139 (SOMB-2006-33), ble kommunen kritisert bl.a. for manglende utredning av saken. Saken ble senere brakt inn for domstolene, og ved Høyesteretts dom 22. oktober 2009 fikk klageren medhold. Høyesterett anså det tilstrekkelig sannsynliggjort at klageren ville blitt tildelt den aktuelle avtalehjemmelen dersom kommunen ikke hadde begått feil, og kommunen ble dømt til å betale erstatning, jf. Rt. 2009 s. 1319.

1.3.1.2.4 *Manglende begrunnelse*

Enkeltvedtak skal som hovedregel begrunnes, og plikten er nærmere regulert i forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27. Et viktig prinsipp er at begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes. Ved å få en begrunnelse settes parten bedre i stand til å forstå resultatet, og gir grunnlag for å vurdere om vedtaket bør godtas, eller om det er grunn til å gå videre med saken. Et annet viktig hensyn er innvirkningen på forvaltningens behandling. Kravet til begrunnelse skjerper forvaltningens oppmerksomhet og gjør saksbehandlingen bedre. I saker som er unntatt fra forvaltningslovens begrunnelsesplikt, f.eks. tilsettingsaker, gjelder likevel kravet om at vedtaket skal være saklig begrunnet.

Hvilke krav som må stilles til den begrunnelsen som gis, kan variere fra sak til sak. Ombudsmannen har flere ganger pekt på at begrunnelsen skal ivareta partenes behov for å forstå innholdet i vedtaket, sikre muligheten for kontradiksjon og muligheten til å kontrollere at plikten til å opplyse saken er oppfylt. En begrunnelse kan, etter omstendighetene, bli for generell. Krav til begrunnelsen gjelder for øvrig ikke bare for førsteinstansens vedtak, men også for klageinstansen. Ombudsmannen ser i flere saker at klageorganet nøyer seg med å vise til administrasjonens vedtak og begrunnelse, noe som i utgangspunktet kan være tilstrekkelig, men ikke uten videre. Det må i hvert fall komme klart frem at klageorganets begrunnelse er den samme som administrasjonens.

1.3.1.2.5 *Habilitet*

Det er viktig at borgerne har tillit til forvaltningens avgjørelser. For å sikre at avgjørelser som tas er objektivt riktige, og ikke påvirket av usaklige eller utenforliggende forhold, er det gitt habilitetsregler i forvaltningsloven § 6. Brudd på habilitetsreglene vil lett kunne føre til at et vedtak blir ugyldig.

I tillegg til reglene i forvaltningsloven har kommuneloven § 40 regler om habilitet. Kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c omhandler habilitet ved klage over vedtak fattet av kommunen i første instans. Det står i første ledd at «[v]ed behandling av klager etter forvaltningsloven § 28 andre ledd er ansatte eller folkevalgte som var med på å treffe det påklagede vedtak, eller som medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for dette, inhabile ved klageinstansens behandling av saken og ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen». Videre fremgår det av annet ledd at «[e]r en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan direkte underordnet ansatt ikke delta ved klageinstansens behandling av saken, eller ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen». De strenge reglene er gitt for å oppnå en uavhengig behandling i klageinstansen, som i utgangspunktet er en del av samme forvaltningsorgan som underinstansen, altså kommunen.

Kommunelovens regler skaper i praksis utfordringer knyttet til kravet om at det må være et tydelig skille mellom hva som er underinstansens og hva som er klageinstansens saksbehandling. Særlig gjelder dette for tilretteleggelsen av saken for klageinstansen. Reglene innebærer at saksbehandleren i første instans ikke kan være med på å tilrettelegge grunnlaget for klageinstansens behandling. Det betyr at saksbehandleren ikke kan lage skriftlig innstilling til klageinstansen, og i begrenset grad delta med muntlig tilrettelegging, f.eks. i møter for klagenemnda. Dersom en overordnet tidligere har vært med på å treffe vedtaket, eller medvirket ved tilretteleggelsen, betyr det at underordnede heller ikke kan legge til rette for klageinstansens behandling. I ombudsmannens praksis er det flere eksempler på brudd på bestemmelsene om habilitet i kommuneloven.

1.3.1.2.6 *Foreløpig svar*

Forvaltningsloven § 11 a bestemmer at forvaltningen skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. Gjelder det enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Brudd på regelen om at det

skal gis foreløpig svar er en hyppig årsak til klager til ombudsmannen.

Ombudsmannen tar regelmessig opp saker av eget tiltak, og i flere av disse er kommuners bruk av foreløpig svar, i tillegg til saksbehandlingstiden, tatt opp. Sakene gjaldt forhold knyttet til fast eiendom. I alle sakene ble det pekt på manglende bruk av foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11 a annet ledd. I tillegg ble det vist til at kravet til foreløpig svar også gjelder i klagesaker.

1.3.1.3 OPPSUMMERING

Ombudsmannens generelle erfaringer viser at det er utfordringer knyttet til at det begås brudd på sentrale forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler i kommunene. Det er nærliggende å anta at dette skyldes manglende kunnskap om regelverket og uklare og mangelfulle rutiner.

I årsmeldingen for 2007 side 32 ble kommunenes behov for juridisk kompetanse omtalt. Det ble vist til at flere saker de siste årene hadde skapt usikkerhet om hvorvidt kommunene – og spesielt små kommuner – møtte utfordringene knyttet til den økte rettsliggjøringen og rettighetsfestingen på en hensiktsmessig måte. Om manglende juridisk kompetanse ble det pekt på at dette kan svekke borgernes rettssikkerhet, og at det er viktig at kommunene er oppmerksomme på betydningen av å gjøre bruk av slik kompetanse. Det er ikke alltid tilstrekkelig å hente inn juridisk kompetanse ved behov, da det ofte er uklart når det er behov for det. Ansatte med full juridisk utdanning er ikke alltid påkrevd, og mye kan gjøres ved intern opplæring. Også samarbeid mellom kommuner ble antatt å kunne bidra til å oppnå gode løsninger på det juridiske området. Behandlingen av saker i de senere årene gir ikke grunn til å anta at situasjonen er nevneverdig forandret. Oppfordringen til særlig de små kommunene om å vurdere hva som kan gjøres for å øke den juridiske kompetansen, gjelder fortsatt.

Det er et stort antall saker som behandles i kommunene, men det er svært få som klages inn for ombudsmannen. Hvilke kommuner som fra år til annet blir klaget inn, vil være tilfeldig. Ombudsmannens muligheter for, gjennom sin virksomhet å bidra til juridisk kompetanseheving, er derfor begrenset. Som nevnt kan saker tas opp av eget tiltak. Det innebærer at rettslige spørsmål kan tas opp på generelt grunnlag, uavhengig av en konkret klage. I disse såkalte eget tiltak-sakene vil ofte bakgrunnen for å reise saken være erfaring fra behandlingen av konkrete saker. Ombudsmannen har f.eks. gjennom behandlingen av enkeltsaker sett at feil går igjen. Dette gjelder også kommunene.

Ved undersøkelsen av enkeltsaker vil oppmerksomheten være rettet mot saksbehandlingen. Når det ved undersøkelsen av saker sees at det kan knyttes

tvil til om saksbehandlingen har vært korrekt, er dette noe som ofte vil føre til at de aktuelle spørsmålene tas opp med kommunene, selv om det i hvert fall i utgangspunktet ikke nødvendigvis synes å være tvil knyttet til selve avgjørelsen. På denne måten kan ombudsmannen bidra til å rette oppmerksomhet mot saksbehandlingsreglene og deres betydning, og spre kunnskap om dem. Det forekommer også at ombudsmannen i enkeltsaker minner forvaltningen om saksbehandlingsregler, selv om det ikke gjøres ytterligere undersøkelser i den aktuelle saken. Et eksempel er påminnelse om kravet til skriftlighet i saker om tilsetning og kravet til rask behandling av innsynskrav etter offentleglova.

Det gjøres jevnlig besøk i forvaltningen, herunder i kommunene. Slike besøk kan benyttes til å ta opp spørsmål om saksbehandlingsregler. Det kan også være aktuelt for ombudsmannen å ha kontakt med KS for å belyse mer overordnede problemstillinger.

1.3.2 *Saker om varsling og offentlig ansattes yringsfrihet*

Ytringsfriheten til arbeidstakere i offentlig forvaltning er viktig. Det er tale om en grunnleggende rettighet for den enkelte ansatte, og den er også viktig for samfunnsutviklingen. I arbeidsforhold kan lojalitetsplikten skape usikkerhet om rekkevidden av ytringsfriheten. Ombudsmannen mottar regelmessig klager om sanksjoner og reaksjoner som hevdes å være en ulovlig gjengjeldelse eller en varsling. Klagen kan også gjelde andre reaksjoner som oppfattes som en uakseptabel begrensning av ytringsfriheten.

I saker som gjelder arbeids- og tjenesteforhold vil hensynet til klageren ofte tilsi en fortrolig behandling av saken. Risikoen for at klageren blir identifisert kan medføre at ombudsmannens uttalelse ikke blir publisert. Dette gjelder bl.a. i varslingssaker der varslerens identitet ikke er alminnelig kjent.

Offentlig ansatte har, som andre, en fri yringsfrihet vernet av Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10. Denne yringsfriheten omfatter også ytringer om forhold som hører inn under den ansattes arbeidsområde og berører forholdet til arbeidsgiver. Hensynet til offentlig debatt og den demokratiske styreform taler for at en offentlig ansatt skal kunne ytre seg om forhold som ligger innenfor eget arbeidsområde. De rettslige rammene for yringsfriheten har gjennomgått en utvikling ved endringer i Grunnloven § 100 i 2004 og lovfesting av retten til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten i arbeidsmiljøloven §§ 2-4 og 2-5. Disse reglene trådte i kraft 1. januar 2007.

Tidligere ble klager om reaksjoner fra arbeidsgiver på arbeidstakerens ytringer vurdert etter Grunn-

loven § 100 og arbeidstakerens lojalitetsplikt. Varslingsreglene i arbeidsmiljøloven har i økende grad ført til at ytringen hevdes å ha vært et varsel om kritikkverdige forhold i virksomheten. Et slikt varsel vil i tilfelle gi et lovbestemt vern mot gjengjeldelse i tillegg til det generelle grunnlovsvernet for ytringer. Det mottas imidlertid fortsatt klager fra arbeidstakere over begrensninger i ytringsfriheten fra arbeidsgiver uten at det dreier seg om varsling. Hva saken gjelder, og hvilke spørsmål den reiser, vil kunne få betydning for hvordan saken behandles.

I de siste årene er det mottatt rundt ti klager i året der en offentlig ansatt mener å ha blitt utsatt for en uberettiget sanksjon fra arbeidsgiver som reaksjon på den ansattes ytringer. I årene 2011–2013 gjaldt det store flertallet av disse klagene påståtte brudd på varslingsreglene i arbeidsmiljøloven. Bare en av disse varslings sakene endte med en publisert uttalelse hos ombudsmannen (sak 2012/279). Til sammenligning ble omtrent halvparten av sakene i denne perioden som gjaldt spørsmål om ytringsfrihet utenfor virkeområdet for varslingsreglene, publisert (sakene 2012/1031, 2011/2740 og 2011/605).

Det er flere årsaker til at en klage til ombudsmannen over ulovlig gjengjeldelse ved varsling sjelden publiseres. En årsak er hensynet til klageren. De fleste som klager over brudd på varslingsreglene, er ikke kjent som varslere og ønsker å forbli anonyme. For å sikre klageren mot å bli identifisert mot sin vilje har det ofte vist seg nødvendig å unnlate publisering fordi en anonymisert uttalelse ikke gir tilstrekkelig beskyttelse mot offentliggjøring, uten å miste sentrale opplysninger som har vært avgjørende i saken.

I sakene som gjelder vern om ytringer som ikke gjelder «kritikkverdige forhold ved virksomheten», vil ytringene oftere være fremsatt eksternt og klager vil allerede være eksponert i offentligheten. Dette vil kunne gjøre det mindre betenkelig å publisere ombudsmannens uttalelse. På den annen side vil det i saker der klageren allerede er offentlig kjent kunne være viktig å slukke taushetsbelagte opplysninger.

En annen årsak til at varsler sakene ikke publiseres, er at det er relativt få av disse sakene som blir tatt opp til nærmere undersøkelser hos ombudsmannen. En del av sakene blir avvist av formelle grunner. En stor andel vil også realitetsbehandles og avsluttes uten at det er funnet grunnlag for å ta saken opp med forvaltningen. Dette kan skyldes at klagen og saksdokumentene gir tilstrekkelig grunnlag til å konkludere med at det ikke er grunn til å tro at ytterligere undersøkelser vil avdekke brudd på varslingsbestemmelsene. I flertallet av sakene er det imidlertid ikke grunnlag for å trekke en slik konklusjon bare ved en gjennomgang av saksdokumentene. Når det likevel ikke er funnet riktig å ta saken opp til nærmere undersøkelse, skyldes det f.eks. at forhold som påberopes

av klageren, ligger langt tilbake i tid og/eller at det er uenighet om faktiske forhold som ikke er dokumentert og vanskelig lar seg avklare ved skriftlig saksbehandling og uten avhør av parter og vitner.

Årsmeldingen redegjør nærmere for noen aktuelle saker.

Sakens endelige utfall når forvaltningen kritiseres for brudd på regler om varslingsrett eller ytringsfrihet kan variere. Dersom det foreligger en ulovlig gjengjeldelse, f.eks. i form av en ordensstraff, vil ombudsmannen som regel be om at denne trekkes tilbake. Det forekommer at forvaltningen ikke etterkommer ombudsmannens anmodning, f.eks. i sak 2012/279, og ombudsmannen har i disse sakene bedt om at ombudsmannens uttalelse i saken legges på klagerens personalmappe sammen med ordensstraffen.

I flere saker om varsling og ytringsfrihet har forvaltningen vist til interne retningslinjer og rutiner for hvordan de ansatte skal forholde seg til presse og omgivelser. Faren for begrensninger i ytringsfriheten som følge av slike interne reglementer har vært kjent lenge. Interne reglementer står i fare for å bli statiske uten å fange opp den rettslige utviklingen som har funnet sted. Det vises til ombudsmannens uttalelse i årsmeldingen for 2006 side 25, rett etter varslingsreglenes ikrafttredelse:

«Det kan synes som om Grunnlovens styrkede vern om ytringsfriheten ennå ikke har fått det tiltenkte gjennomslag i praksis, og at flere offentlige arbeidsgivere fortsatt praktiserer et foreldet syn på ansattes ytringsfrihet og rett til varsling. Dette reiser spørsmål om det bør iverksettes tiltak med sikte på informasjon og holdningsendring blant ledere i den offentlige forvaltning.»

Varslingssakene reiser ulike spørsmål om de rettslige rammene for varslingsretten og ytringsfriheten og om det foreligger en uberettiget reaksjon fra arbeidsgiver. Saker der det er uenighet om viktige faktiske forhold som vanskelig lar seg avklare ved ombudsmannens skriftlige saksbehandling, vil som regel måtte bli avsluttet uten nærmere undersøkelser da de ikke egner seg for behandling hos ombudsmannen. Det vil være naturlig fortsatt å ha oppmerksomheten rettet mot reglement og rutiner utarbeidet av arbeidsgiver som begrenser offentlig ansattes ytringsfrihet og retten til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.

1.3.3 Saksbehandlingstiden i forvaltningen

1.3.3.1 GENERELT

Ombudsmannen har i 2013 mottatt 527 klager på saksbehandlingstiden i forvaltningen, mot 628 og 537 klager i henholdsvis 2012 og 2011. I tillegg kom-

mer klager der sen saksbehandling var en av flere anførsler, men der klagens hovedspørsmål var et annet.

En stor andel av klagen på sen saksbehandling har blitt undersøkt telefonisk. I de aller fleste tilfellene har ombudsmannen fått et svar fra forvaltningen som har gjort at saken har kunnet avsluttes med en lovnad om at saken skal ordnes innen en gitt tidsramme. Der det ikke har lyktes å få en forklaring på saksbehandlingstiden per telefon, eller der det har vært grunn til å stille mer generelle eller prinsipielle spørsmål, har saken blitt tatt opp skriftlig. Overfor enkelte forvaltningsorganer har det også blitt iverksatt mer generelle undersøkelser av eget tiltak. En oversikt over disse sakene er gitt i årsmeldingens kapittel IV pkt. 3.

Ved siden av klager over tidsbruken, klages det også over manglende utsendelse av foreløpig svar, mangel på tilbakemelding på klagers purringer eller manglende informasjon om forsinkelse når saken ikke har blitt behandlet innen angitt tid. Henvendelsene i 2013 viser at det er vesentlig for klagerne å bli holdt orientert om saksbehandlingstiden, og at lang saksbehandlingstid lettere aksepteres, dersom det informeres om årsaken samt angis ganske konkret og realistisk når svar kan ventes.

Gode rutiner for å sikre forsvarlig fremdrift og løpende orientering om realistisk saksbehandlingstid er av stor betydning for tilliten til forvaltningens saksbehandling generelt. Det er derfor viktig at forvaltningen er oppmerksom på at sviktende eller mangelfulle rutiner for oppfølging av nye og pågående saker kan ha uheldige virkninger for tillitsforholdet mellom forvaltningen og borgerne. Forvaltningsorganenes ledelse må påse at rutiner som sikrer at behandlingstiden og informasjonen som gis til borgerne er i samsvar med reglene i forvaltningsloven og de ulovfestede kravene til god forvaltningsskikk. Inntrykket fra klagesakene i 2013 er at flere forvaltningsorganer, både innen statlig, kommunal og fylkeskommunal sektor, har et forbedringspotensial her.

I meldingsåret har det vært flere saker av alminnelig interesse om sen saksbehandling og manglende utsendelse av foreløpig svar eller melding om forsinkelse. En oversikt over disse sakene er gitt i årsmeldingens kapittel IV pkt. 2.

1.3.3.2 NAV

I 2013 mottok ombudsmannen ca. 530 skriftlige klager på Arbeids- og velferdsetaten (Nav og Arbeids- og velferdsdirektoratet). Tilsvarende tall de to foregående årene var henholdsvis ca. 700 i 2012 og i underkant av 600 i 2011.

Rundt 180 av henvendelsene i 2013 gjaldt saksbehandlingstiden. Det var nesten 100 færre enn i 2012 da ombudsmannen fikk ca. 270 klager på Navs

saksbehandlingstid, men tilsvarende som i 2011. I 2012 var det for øvrig spesielt mange klager, ca. 120, på Navs behandlingstid i saker om uførepensjon. Ved nærmere undersøkelser kom det frem at hovedårsaken til at behandlingstiden hadde trukket ut i de sakene spesielt, var en omfordeling av arbeidsoppgaver mellom Nav Pensjon og forvaltningsenhetene, uten at brukeren var blitt varslet om det. Det er nå langt færre klager på saksbehandlingstiden i Nav Pensjon. Videre er det ikke noen tilsvarende generell økning av saksbehandlingstidsklager mot forvaltningsenhetene.

Det er usikkert hva den øvrige nedgangen skyldes. Flere forhold kan ha spilt inn. Nærliggende er at Arbeids- og velferdsetatens serviceklageordning, innført i desember 2011 med det formål å forenkle klageadgangen til Nav Klageinstans, ble bedre kjent for brukerne i løpet av 2013 enn det den var i 2012. I tilknytning til dette er det også grunn til å tro at behandlingen av serviceklager i seg selv har en positiv effekt på folks oppfatning av bl.a. saksbehandlingstiden i Nav. Den kontakten som har vært mellom ombudsmannen og Arbeids- og velferdsdirektoratet i saker av eget tiltak og ellers, har vist at det fra sentralt nivå og videre nedover i organisasjonen er en målrettet styring med sikte på generelt å effektivisere saksbehandlingstiden i Nav, korte ned saksbehandlingstiden og legge til rette for rutiner for å kommunisere forsinkelser i tide.

Som i tidligere år er henvendelsene om saksbehandlingstid fordelt på alle slags trygdeytelser og et stort antall Nav-kontorer, men noen Nav-kontorer klages det oftere på enn andre. Fortsatt mottar ombudsmannen relativt mange klager (37 i 2013) på behandlingstiden ved Nav Internasjonalt. Ombudsmannen er kjent med at Nav Internasjonalt mot slutten av 2013 fikk tilført ekstra ressurser for å avvikle restanser spesielt for saker om medlemskap i folketrygden og avgift til folketrygden. Det kan fortsatt spørres om Nav Internasjonalt har tilstrekkelige ressurser til å ivareta kontorets omfattende og til dels vanskelige arbeidsoppgaver på en tilfredsstillende måte.

Av de om lag 180 klagen om saksbehandlingstid i 2013 ble i overkant av 100 ordnet, eller lovet ordnet, innen en angitt tidsramme. I enkelte saker var det imidlertid nødvendig å be Arbeids- og velferdsdirektoratet om en nærmere skriftlig redegjørelse. Saker er også tatt opp av eget tiltak, eksempelvis sak 2013/1984 om saksbehandlingstiden i dagpengesaker og sak 2012/3401 om Nav Klageinstans' rutiner for utsendelse av foreløpig svar.

Erfaringene med saksbehandlingstiden i Nav i 2013 viser at det er gjort forbedringer. Likevel er det grunn til å frykte at det fortsatt vil komme klager på lang behandlingstid eller at saksdokumentene og

saken ikke lar seg gjenfinne. Antallet vedtak og beslutninger i Nav hvert år er høyt. På tross av den positive utviklingen er det et klart forbedringspotensial for saksbehandlingstiden ved mange Nav-enheter. Det er grunn til å tro at Arbeids- og velferdsetaten er seg bevisst de problemene og utfordringene som lang og forsinket saksbehandling representerer.

1.3.3.3 UTLENDINGSFORVALTNINGEN

Saksbehandlingstiden i utlendingsforvaltningen har vært et tilbakevendende tema i årsmeldingen de siste årene. I årsmeldingen for 2012 ble det orientert om at Utlendingsdirektoratet syntes å ha hatt et særskilt fokus på effektivisering av saksbehandlingen og reduksjon av saksbehandlingstiden, og at dette hadde resultert i at behandlingstiden hadde gått ned på en del saksområder. Saksbehandlingstiden har i hovedsak holdt seg på det samme nivået også i 2013. Det er nå færre klager på saksbehandlingstiden i Utlendingsdirektoratet enn før. Dette er positivt.

Likevel er det fortsatt enkelte sakstyper som skiller seg ut i negativ retning. Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstid i familieinnvandrings- og statsborgerskapsaker er fortsatt lang, selv om det synes å ha vært en bedring også for disse sakstypene. Det samme gjelder direktoratets tidsbruk ved saksforberedelse i klagesaker før oversendelse til Utlendingsnemnda. Også behandlingen av søknader om opphevelse av innreiseforbud for borgere av land utenfor EU/EØS-området tar lang tid. Selv om behandlingstiden fortsatt er lang når det gjelder noen sakstyper, er det generelle inntrykket at direktoratet er klar over utfordringene og har iverksatt tiltak for å få ned saksbehandlingstiden. Det kan også virke som at direktoratet i større grad enn tidligere gir opplysninger om saksbehandlingstiden, noe som bl.a. er viktig for borgerens forventninger.

I årsmeldingen for 2012 ble det orientert om at det var en markant oppgang i klager over saksbehandlingstiden i Utlendingsnemnda. Inntrykket var imidlertid at nemnda hadde et ønske om å få ned saksbehandlingstiden og at det ble arbeidet aktivt for å få dette til. Antall klager til ombudsmannen på saksbehandlingstiden i Utlendingsnemnda har gått ned i 2013. Nedgangen i klagetallet samsvarer med nemndas egne opplysninger om at antall ubehandlede saker ble bortimot halvert de ni første månedene av 2013. Det er grunn til å tro at dette vil resultere i kortere saksbehandlingstid fremover. Dette er positivt.

1.3.4 Forvaltningens oppfølging av ombudsmannens uttalelser

1.3.4.1 INNLEDNING

Spørsmålet om ombudsmannens uttalelser blir fulgt, og om forvaltningen retter seg etter ombudsmannens syn er viktig, både for tilliten til ombudsmannen og forvaltningen. Ombudsmannen har kun en «rett til å uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde». Selv om ombudsmannens uttalelser ikke er rettslig bindende, blir de vanligvis fulgt.

I de fleste sakene der ombudsmannen finner at det er grunn til kritikk, blir forvaltningen bedt om å foreta en ny behandling av saken. Det kan være grunn til å skille mellom saker der ombudsmannen i hovedsak har kritiske merknader til saksbehandlingen og saker der ombudsmannen er uenig i forvaltningens rettsanvendelse og konklusjon.

I saker der ombudsmannen kritiserer saksbehandlingen, gis det som oftest uttrykk for at saksbehandlingsfeilen kan ha fått betydning for avgjørelsens innhold. Det vil da normalt bli påpekt at det foreligger forhold som gir «begrunnet tvil til forhold av betydning for saken», jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd, og forvaltningen blir bedt om å foreta en ny behandling av saken. Når saksbehandlingen kritiseres, unngås det å legge føringer på hvordan saken skal løses ved den nye behandlingen. Slik vil det være i saker som ikke har vært godt nok opplyst, jf. forvaltningsloven § 17, eller at det har foreligget inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Når forvaltningen blir bedt om å foreta en ny behandling av saken, kan det føre til flere ulike utfall. Dersom det fører til at en avgjørelse endres til gunst for klageren, vil det normalt ikke være behov for videre oppfølging fra ombudsmannens side. De fleste sakene ender på denne måten.

På enkelte saksområder, f.eks. i tilsettingssaker og saker om driftstilskudd til fysioterapeuter, vil ofte en tredjeparts interesser bli berørt. Tredjeparten har ikke vært part i ombudsmannens behandling av saken, og da vil det ikke være aktuelt å be om ny vurdering av saken, selv om det er funnet kritikkverdige forhold. Da avsluttes saken med kritikk, og forvaltningen bes om å merke seg ombudsmannens kritikk ved behandlingen av lignende saker i fremtiden. Det kan også bli anbefalt at noe gjøres for den som har klaget.

Det kan også være at det i en enkeltsak ikke er funnet grunn til å be om en fornyet behandling av saken, men likevel funnet grunn til å be forvaltningen om å endre eller utarbeide nye rutiner og retningslinjer for å forhindre at lignende tilfeller vil inntreffe i fremtidige saker. Dette vil være aktuelt i saker om manglende svar der det er avdekket mangelfulle rutiner og retningslinjer. Det kan også være at det fore-

ligger mangelfulle saksbehandlingsrutiner som må endres.

1.3.4.2 SAKER DER OMBUDSMANNENS SYN IKKE HAR BLITT FULGT

Selv om forvaltningen stort sett retter seg etter ombudsmannen, er det enkelte saker der forvaltningen står på sitt og ikke retter seg etter ombudsmannens syn.

Sak 2011/870 gjaldt et krav om innløsning av et område regulert til fellesareal (lekeplass). Området hadde i den såkalte småhusplanen i Oslo kommune vært regulert til boligformål, men ble i en endringsplan i 2003 tilbakeført til fellesareal som var den opprinnelige reguleringen i en plan fra 1966. Oslo kommune avsto innløsningskravet under henvisning til at reguleringen i småhusplanen berodde på en feil, og at vilkårene for innløsning ikke var oppfylt. Ombudsmannen kom til at de beste grunner talte for å anse vilkårene for innløsning i plan- og bygningsloven 1985 § 42 for å være oppfylt, og ba kommunen vurdere spørsmålet på ny. Kommunen har i brev opplyst at saken stiller seg rettslig som før ombudsmannens uttalelse, og har fastholdt sitt syn uten at ombudsmannens merknader synes vurdert.

Sak 2013/293 gjaldt spørsmålet om Statens pensjonskasse (SPK) gjorde nok for å sikre sakkyndiges habilitet i saker etter Forsvarets særskilte kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltagelse i internasjonale operasjoner. I saken ble habiliteten til en privatpraktiserende sakkyndig vurdert. Den sakkyndige var ansatt i en seksjonslederstilling ved Forsvarets kontor for stressmestring og psykiatri. Ombudsmannen kom til at en slik stilling vanskelig kunne forenes med oppdrag som sakkyndig i saker etter kompensasjonsordningen.

Forsvarsdepartementet var uenig i uttalelsens premisser, rettslige vurderinger og konklusjoner. Pensjonskassen har opplyst at de er enige i departementets merknader. Den uavhengige Klagenemnda for kompensasjon og billighetserstatning har i et vedtak før departementets merknader lagt synspunktene i ombudsmannens uttalelse til grunn for behandlingen av en klagesak, som derfor ble hjemvist til SPK for ny behandling på grunn av sakkyndiges inhabilitet.

På bakgrunn av Forsvarsdepartementets merknader ble det innhentet en ny redegjørelse fra pensjonskassen, og deler av sakens faktiske sider ble gjennomgått på nytt. Denne gjennomgangen førte ikke til endringer i ombudsmannens syn, men ga grunnlag for en utdyping av hvilke rutineendringer han mener SPK bør foreta. Ombudsmannen avventer nå en tilbakemelding fra departementet og pensjonskassen på resultatet av den fornyede gjennomgangen.

Sak 2012/2498 gjaldt en oppfølging av sak 2011/720, se årsmeldingen for 2012 side 44 og 2011 side 16. Ombudsmannen hadde i saken lagt til grunn at bygningsmyndighetene ikke kunne avslå en søknad om rammetillatelse under henvisning til en kommunedelplan, som var blitt vedtatt etter utløpet av 12-ukersfristen i plan- og bygningsloven 1985 § 95 nr. 1. Fylkesmannen ble derfor bedt om å behandle saken på nytt.

På bakgrunn av ombudsmannens uttalelse i saken omgjorde fylkesmannen sitt opprinnelige vedtak da det ble vurdert å være ugyldig. Fylkesmannens omgjøringsvedtak ble påklaget til Kommunal- og regionaldepartementet, som vurderte det dit hen at det er rettsstilstanden på vedtakstidspunktet som danner grunnlaget for bygningsmyndighetens avgjørelse, og at rettsvirkningene ved oversettelse av 12-ukersfristen er gebyrnedsettelse. Departementet fant at fylkesmannen ikke hadde grunnlag for å omgjøre det opprinnelige vedtaket med bakgrunn i ugyldighet og opphevet derfor omgjøringsvedtaket.

Vedtaket fra departementet ble så brakt inn for ombudsmannen. I klagen ble det anført nye forhold, og det var derfor nødvendig å sende saken tilbake til departementet for en ny vurdering. Siden departementet hadde gått mot ombudsmannens uttrykte rettsoppfatning, var det også nødvendig å knytte noen kommentarer til sakens mer prinsipielle side. Det ble uttalt at departementets standpunkt var uheldig ut fra et rettsikkerhetssynspunkt, fordi det i realiteten innebar at myndighetene kunne hale ut saksbehandlingen på ubestemt tid, for deretter å skaffe seg en hjemmel til å forby en tidligere lovlig handling. Lovgiver bør i hvert fall få anledning til å ta stilling til om en slik rettsstilstand er ønskelig. Departementet ble derfor bedt om å se på behovet for å vurdere dagens regelverk. Saken er foreløpig ikke avsluttet, og en tilbakemelding fra departementet er ventet.

1.3.4.3 OPPSUMMERING

Som det fremgår av ovennevnte eksempler, kan en kritisk uttalelse fra ombudsmannen følges opp på forskjellige måter i forvaltningen. Hva som blir det endelige utfallet av ombudsmannens uttalelser, avhenger i all hovedsak av hva ombudsmannen har funnet kritikkverdig og hvordan forvaltningen blir bedt om å følge opp uttalelsen. Gjennomgangen av uttalelsene for 2013 viser at ombudsmannens syn i all hovedsak blir respektert og fulgt av forvaltningen. De få sakene det oppstår uenighet om, gjelder i stor grad spørsmål om rettsanvendelse og hva som ut ifra regelverket er gjeldende rett. Hovedinntrykket er også at ombudsmannens øvrige henvendelser under saksbehandlingen blir respektert og lojalt fulgt opp av forvaltningsorganene.

Dersom forvaltningen ikke retter seg etter ombudsmannens uttalelse, kan ombudsmannen råde borgeren til å reise sak for domstolene. Borgeren vil da ha krav på fri sakførsel, jf. retts hjelploven § 16 første ledd nr. 3. En ny utvikling i 2013 er at en part heller ikke ville kunne bli ansvarlig for motpartens – eller rettere sagt det offentliges – sakskostnader dersom ombudsmannen har anbefalt et søksmål som ikke fører frem.

1.3.5 Ombudsmannens arbeid med menneskerettigheter

Etter instruks for sivilombudsmannen § 12 annet ledd skal ombudsmannen i den årlige meldingen til Stortinget orientere om sitt arbeid med å overvåke og kontrollere at forvaltningen «respekterer og sikrer menneskerettighetene».

Det er i meldingens kapittel I gitt en omtale av ombudsmannens funksjon som nasjonal forebyggende mekanisme (NFM) og ombudsmannens menneskerettighetsseminar i 2013. Ombudsmannen avga i 2013 to høringsuttalelser hvor menneskerettigheter var tema. Øvrige aktiviteter på menneskerettighetsområde fremgår av vedlegg 4 til årsmeldingen, der det er gitt en oversikt over foredrag, møter, besøk og reiser i 2013.

1.3.5.1 HENSYNET TIL BARNETS BESTE

Hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn i alle saker som gjelder barn, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 4. I 2013 ble det behandlet tre saker hvor dette hensynet sto sentralt.

En uttalelse gjaldt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i en asylsak (sak 2011/2813). En familiefar hadde fått avslag på sin søknad om asyl i Norge. Da farens sak ble endelig avgjort av Utlendingsnemnda, hadde hans kone og syv barn fått oppholdstillatelse på grunn av «sterke menneskelige hensyn». Det sentrale spørsmålet var da om hensynet til barnas beste ble tilstrekkelig vurdert i farens sak.

Forpliktelsen til å vurdere barnets beste som et grunnleggende hensyn innebærer at denne vurderingen bør fremgå av vedtak som berører barn. Innholdet i begrunnelsesplikten for vedtak der barns situasjon er berørt, er nå også presisert særskilt i utlendingsforskriften § 17-1a. Sakens kompleksitet, hvilken betydning vedtaket har for barna, og i hvor stor grad det er behov for begrunnelse, vil kunne spille inn på begrunnelsespliktens omfang. I denne saken var det flere forhold som tilsa en grundig vurdering av hva som var best for barna. Familiens situasjon var i utgangspunktet sårbar med tunge omsorgsoppgaver for moren. Barna hadde bl.a. hatt lite eller ingen skolegang før de kom til Norge. Dertil kom alvorlig syk-

dom hos ett av barna og problemer med utagerende adferd hos et annet.

I uttalelsen kritiserte ombudsmannen Utlendingsnemnda for ikke å ha synliggjort hvordan hensynet til barna ble vurdert da faren fikk avslag på sin søknad. Det burde ha fremgått hvordan dette hensynet var vektlagt sammenholdt med andre relevante hensyn i saken, herunder innvandringsregulerende hensyn. Selv om nemnda fastholdt at det ble sett hen til barnas situasjon som ett av flere momenter i saken, fremgikk det i liten grad av vedtakene. Ombudsmannen kom derfor til at det var tvilsomt om vurderingen hadde vært tilfredsstillende, og Utlendingsnemnda ble bedt om å behandle saken på nytt.

Hensynet til barns behov var også tema i sak 2012/3339 om stønad til livsopphold under videregående opplæring for voksne. Saken gjaldt vurderingen av en søknad om stønad til livsopphold fra en enslig mor med ansvaret for to barn i tenårene. Moren gikk på voksenopplæring på en videregående skole og mottok stipend fra Statens lånekasse for utdanning. Hun fikk avslag på søknaden om økonomisk sosialhjelp med henvisning til at hun heller burde søke om deltakelse på kvalifiseringsprogram, eller vurdere andre alternativer for forsørgelse.

Ved vurderingen av en søknad om stønad til livsopphold fra en søker med omsorg for barn, plikter forvaltningen å vurdere hensynet til barnets beste. Barnet vil også etter barnekonvensjonen artikkel 12 ha rett til å fremme sine synspunkter. Barnekonvensjonen artikkel 27 forplikter staten til å anerkjenne ethvert barns rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling. Det fremgår av artikkel 27 nr. 2 at ansvaret primært er lagt til foreldrene, mens statens ansvar etter artikkel 27 nr. 3 er subsidiært, slik at staten «ved behov [skal] sørge for materiell hjelp og støttetiltak, særlig med hensyn til mat, klær og bolig».

Ombudsmannen kom til at hensynet til barnas behov ikke var tilstrekkelig utredet i saken og mente at det burde ha vært rettet større oppmerksomhet mot barnas situasjon. Det må også fremgå av de vedtak som treffes, hvordan hensynet til barnets beste er blitt vurdert og på hvilken måte det er lagt til rette for at barna har fått si sin mening. Fylkesmannen ble bedt om å vurdere ny behandling av saken.

Sak 2012/1794 omhandlet avslag på søknad om besøkstillatelse i fengsel og vurdering av hensynet til barnets beste. En kvinne ble nektet besøkstillatelse etter at hun bl.a. hadde forsøkt å smugle inn narkotika under et tidligere besøk hos sin mann i fengselet. Avslaget medførte i praksis at parets fem måneder gamle barn heller ikke fikk besøke faren. Her ble det bl.a. vist til barnekonvensjonen artikkel 3 om barnets beste og artikkel 9 nr. 3 om rettighetene for barn som

er skilt fra foreldrene. Ombudsmannen konkluderte med at det i kriminalomsorgens vedtak ikke ble foretatt en konkret og selvstendig vurdering av hensynet til barnet. Dette burde ha vært gjort fordi kontakten med dette barnet ikke kunne skje via brev eller telefon og fordi et såpass lite barn kunne ha andre behov enn sine eldre søsken. Det var også uheldig at det i regionens vedtak ikke fremkom en nærmere vurdering av om ulike kontrolltiltak, som kvinnen uttrykkelig hadde samtykket til, kunne gjøre gjennomføring av besøk sikkerhetsmessig forsvarlig. Det er viktig at kriminalomsorgen strekker seg langt for å legge forholdene til rette for samvær mellom barn og foreldre som er innsatt i fengsel.

1.3.5.2 USKYLDSPRESUMSJONEN

Sak 2012/803 (ikke publisert) gjaldt ileggelse av administrativt tillegg etter tolloven. Ombudsmannen mente at ileggelse av administrativt tillegg med kr 500 000 var å anse som straff etter EMK artikkel 6, og at det derfor måtte stilles skjerpede krav til bevisenes styrke. Det fremgikk ikke av vedtaket at det var lagt til grunn et skjerpet bevisskrav. Ombudsmannen mente at spørsmålet om hvilke krav som må stilles til bevisenes styrke er en viktig del av rettsanvendelsen, og at begrunnelsen må utformes slik at parten ikke kommer i tvil om at grunnleggende menneskerettigheter er vurdert. Det forhold at det ikke var redegjort for eller på andre måter fremgikk hvilket bevisskrav som var lagt til grunn, var en mangel ved begrunnelsen. En slik mangel vil etter omstendighetene kunne tyde på svikt ved selve avgjørelsen, noe som igjen vil kunne lede til at vedtaket må anses ugyldig.

1.3.5.3 FRIHETSBERØVELSE

Ombudsmannen har gjennomgått årsmeldingene fra tilsynsrådene for kriminalomsorgen for årene 2007–2011, og gjennomgangen har avdekket flere svakheter ved tilsynsordningen. Svakheterne er knyttet til mandatet, som fremstår som uklart, og tilsynsrådernes kompetanse, herunder spørsmål omkring rekruttering og opplæring, og enkelte organisatoriske forhold. Det er store forskjeller på hvordan de ulike tilsynsrådene fungerer, og mange av forskjellene synes ikke å være saklig begrunnet. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (nå Kriminalomsorgsdirektoratet) er bedt om å vurdere ordningen nærmere.

Det ble i 2013 avgitt to uttalelser om kameraovervåking av politiarrester, en om sentralarresten i Oslo politidistrikt og en om sentralarresten i Hordaland politidistrikt.

Ved et besøk i Oslo politidistrikt viste det seg at samtlige innsatte i sentralarresten ble døgnkontinuerlig kameraovervåket. Dette er ikke i tråd med gjeldende regelverk. Det er bare hensynet til den innsattes helse som kan begrunne kameraovervåking av

vedkommendes celle. Det ble ikke foretatt noen konkret vurdering av behovet for slik overvåking. Politidistriktet ble også bedt om å redegjøre nærmere for behovet og grunnlaget for kameraovervåking under stripping (visitasjon) på cella, som etter det opplyste skjedde rutinemessig ved innsettelse i arresten. Politidistriktet har lagt om sin praksis i etterkant av besøket. Ettersom politidistriktet har avvirket praksisen med videoovervåking ved stripping, ble det ikke funnet grunn til å gå videre med spørsmålet om personvern.

Etter besøket i Hordaland politidistrikt ble problemstillinger knyttet til det å plassere flere arrestanter i samme celle (dublering) og kameraovervåking tatt opp. Praksisen med kameraovervåking i visitasjonssituasjoner ble anbefalt avvirket. Videre ble rettslige betenkeligheter ved praksisen med å kameraovervåke hele eller deler av toalettområdet i cellene i politiarresten påpekt. Politidistriktet ble anbefalt å iverksette nødvendige tiltak for å sikre at kameraovervåkingen av cellene ble gjennomført innenfor rammene av EMK og politiarrestforskriften.

1.3.6 *Oversikt over saker av alminnelig interesse for året 2013*

Etter ombudsmannsinstruksen § 12 skal årsmeldingen inneholde «en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som ombudsmannen mener har alminnelig interesse». En omtale finnes i kapittel VI i årsmeldingen. Retningsgivende for utvalget er om saken anses å være representativ for sakstypen, om den er relevant som eksempel på saksbehandlingsfeil som er gjort, om saken er prinsipiell og rettsavklarende, og om saken omhandler spørsmål av rettsikkerhetsmessig karakter. Oversikten omhandler også de 45 sakene som i 2013 er tatt opp av eget tiltak, saker der ombudsmannen har gjort forvaltningen oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller praksis, saker som omhandler internasjonale menneskerettigheter og avgitte høringsuttalelser.

2. **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til årsmeldingen for året 2013 fra

Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), Dokument 4 (2013–2014).

Komiteen vil understreke den særlig viktige funksjonen som Sivilombudsmannen har i samfunnet og for enkeltmennesker.

Ombudsmannen skal sørge for at forvaltningen ivaretar enkeltmenneskers interesser i en svært komplisert forvaltning i et svært komplisert samfunn. Fordi rollen er så viktig, har en enstemmig komité både i Innst. 287 S (2012–2013) og i Innst. 10 S (2013–2014) oppfordret Sivilombudsmannen til å 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 i forvaltningen. Det er mange som ikke kjenner ordningen. Komiteen viser til at det i årsmeldingen er omtalt nye måter det jobbes med for å gjøre ordningen mer kjent. Komiteen understreker at dette arbeidet må fortsette, og komiteen vil påpeke at sosiale medier er viktig for å kunne informere om ordningen til grupper en ellers ikke kommer i kontakt med.

Komiteen viser videre til at Sivilombudsmannen påpeker at det er uheldig hvis ombudsmannen oppfattes som en alminnelig klageinstans. Komiteen deler dette synet, men vil allikevel påpeke at skal Sivilombudsmannen fylle sin rolle, må det aksepteres at det kommer forholdsvis mange saker og klager som ikke nødvendigvis fyller de formelle kravene.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser ellers til at det er behov for å styrke andre rettshjelpsordninger for folk som trenger juridisk bistand i sitt møte med en komplisert forvaltning med mange regler. Disse medlemmer mener at et eget Nav-ombud vil kunne avlaste Sivilombudsmannen og bidra til nødvendige forbedringer i Nav.

Komiteen vil understreke Sivilombudsmannens 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 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.

Komiteen registrerer at antall klager har gått litt ned i 2013. 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 12 pst.

Komiteen registrerer at som i tidligere år er det et betydelig antall klager på Nav, men at antallet er redusert til ca. 530 i 2013. Ombudsmannen mener dette kan ha sammenheng med endrede arbeidsoppgaver som etter hvert flyter bedre og at Navs egen serviceklageordning kan ha en positiv effekt. Relativt mange klager på Nav Internasjonalt kan tyde på at denne enheten ikke har ressurser nok til å håndtere omfattende og til dels vanskelige arbeidsoppgaver i et internasjonalisert arbeidsmarked. Komiteen viser til at ombudsmannen stiller spørsmål ved om Nav Internasjonalt har tilstrekkelige ressurser til å ivareta kontorets omfattende og til dels vanskelige arbeidsoppgaver på en tilfredsstillende måte.

Komiteen påpeker viktigheten av å få ned tiden på klagesaksbehandlingen hos Sivilombudsmannen. Saksbehandlingstiden er nå 189 dager for saker som ble avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen. Komiteen deler Sivilombudsmannens syn om at sakene må behandles med tilstrekkelig grundighet, men komiteen understreker viktigheten av å få ned saksbehandlingstiden ytterligere. For personer som har fått et vedtak som de opplever som urettmessig og der de også har vært gjennom alle klageinstansene i forvaltningen, kan 189 dager gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos Sivilombudsmannen oppleves som svært lang tid. Tilliten til Sivilombudsmannen avhenger av både kvalitet og grundighet i saksbehandlingen, og komiteen mener det må være et mål å få saksbehandlingstiden ytterligere ned samtidig som kvaliteten i saksbehandlingen ikke svekkes..

Komiteen viser til årsmeldingens gjennomgang av forvaltningens oppfølging av uttalelser, som viser at ombudsmannens syn i all hovedsak blir respektert av forvaltningen. Komiteen understreker betydningen av at kritiske uttalelser fra ombudsmannen følges opp av forvaltningen, og komiteen er tilfreds med at dette er ombudsmannens hovedinntrykk.

Komiteen viser til at ombudsmannen gjentar tidligere bekymring om varslervern også i denne årsmeldingen (side 22, andre spalte, nest siste avsnitt):

«Det kan synes som om Grunnlovens styrkede vern om yringsfriheten ennå ikke har fått det tiltenkte gjennomslag i praksis, og at flere offentlige arbeidsgivere fortsatt praktiserer et foreldet syn på ansattes yringsfrihet og rett til varsling. Dette reiser spørsmål om det bør iverksettes tiltak med sikte på informasjon og holdningsendring blant ledere i den offentlige forvaltning».

Komiteen mener dette er alvorlige signaler som må tas med i den varslede evalueringen av varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Komiteen understreker videre viktigheten av å sikre at offentlige, både statlige og kommunale arbeidsgivere

følger gjeldende rett og har rutiner som gjør at varsling blir ansett som nødvendig og legitimt og sikrer varslers rettigheter og rutiner i alle virksomheter.

Komiteen viser til at Sivilombudsmannen nå har fått den viktige oppgaven med en uavhengig besøksordning for personer som er frihetsberøvet, kalt nasjonal forebyggende mekanisme (NFM), som følge av at Norge ratifiserte tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon, The Optional Protocol to the Convention against Torture (OPCAT). Å sikre menneskerettighetene til personer som staten har frihetsberøvet, er et viktig mål på kvaliteten i samfunnet.

Komiteen viser til at Sivilombudsmannen i årsmeldingen melder at med de vedtatte endringene i sivilombudsmannsloven og tilføring av ressurser, vil ombudsmannen være i stand til å ivareta NFM-mandatet og protokollens krav på en god måte. K o m i -

t e e n understreker at Sivilombudsmannen må tilføres nok ressurser til å ivareta dette mandatet.

Komiteen vil også understreke det viktige arbeidet Sivilombudsmannen gjør for å overvåke og kontrollere at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene.

3. Komiteens tilråding

K o m i t e e n har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 4 (2013–2014) – om melding for året 2013 fra Sivilombudsmannen – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 3. juni 2014

Martin Kolberg

leder

Karin Andersen

ordfører

