



STORTINGET

Innst. 310 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 4 (2017–2018)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Melding for året 2017 fra Sivilombudsmannen

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

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 2017.

Stortingets ombudsmann for forvaltningen ble etablert i 1962 for å ivareta borgernes rettigheter i møte med forvaltningen. Behovet for en sivilombudsmann har ikke blitt mindre med årene. Også 2017 har vist at man trenger en slik kontrollør på vegne av Stortinget.

For at ombudsmannen skal få de gode klagen, er det viktig å øke folks kunnskap om ordningen. Også Stortinget har ved flere anledninger fremhevet dette.

Ombudsmannen har derfor i 2017 prioritert å øke kunnskapen om ombudsmannsinstitusjonen. Utvidelsen av ombudsmannens mandat til å forebygge tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling har medført økt oppmerksomhet rundt institusjonen og bidratt til bedre kjennskap til ordningen generelt.

Mens ombudsmannen i flere år har mottatt ca. 3 000 klager, økte dette til 3 600 i 2017. Dette er en økning på 16 pst. Økningen har funnet sted innenfor flere felter, men en vesentlig del har kommet på områder som ligger innenfor ombudsmannens kjerneområder –

særlig saker om psykisk helsevern, utlendingssaker, trygdesaker og innsynssaker.

Det gjennomgående inntrykket fra 2017 er at forvaltningen har behandlet ombudsmannens henvendelser på en skikkelig måte og gitt den informasjon han trenger for å fylle mandatet. Forvaltningen har også i hovedsak fulgt opp kritikken i enkeltsaker.

1.2 Særskilte temaer

1.2.1 Når må forvaltningen dekke partens sakskostnader?

En privat part som har en sak med forvaltningen, kan pådra seg kostnader i forbindelse med saken. Særlig vanlig er det at parten får hjelp av en advokat eller retts- hjelper til å fremme sine interesser. Utgangspunktet er at parten selv må betale disse kostnadene.

Hvis forvaltningen har fattet et vedtak i saken som den senere endrer til fordel for parten, er hovedregelen den motsatte. Forvaltningen skal dekke partens vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket. Regelen står i forvaltningsloven § 36, og hovedvilkåret er at «et vedtak blir endret til gunst for en part». Hvis vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, skal forvaltningen med få unntak dekke partens kostnader. Partens eventuelle kostnader i forbindelse med forvaltningens første vedtak i saken må parten dekke selv, selv om vedtaket endres senere.

Når den private parten har klaget på et vedtak, skal det forvaltningsorganet som fattet vedtaket (førsteinstansen), vurdere klagen, og kan fastholde, oppheve eller endre vedtaket. Hvis vedtaket fastholdes, skal førsteinstansen sende saken til klageinstansen. Også klageinstansen kan fastholde, oppheve eller endre vedtaket. I tillegg kan både første- og klageinstansen oppheve eller

omgjøre et vedtak uten at noen har klaget på det, men under forutsetning av at enkelte vilkår er oppfylt.

Vedtaket endres ikke når forvaltningen fastholder førsteinstansens vedtak. Selv om parten har hatt kostnader til advokat i forbindelse med klagen, skal ikke forvaltningen dekke disse kostnadene. Det er først ved første- eller klageinstansens opphevelse eller endring av vedtaket at parten kan ha krav på å få dekket sakskostnadene. Forutsetningen er at opphevelsen eller endringen er til partens gunst.

Behandlingen av saker hos ombudsmannen viser at regelen om sakskostnader byr på en rekke utfordringer, og at forvaltningen praktiserer bestemmelsen noe ulikt.

ENDRING AV FØRSTEINSTANSENS VEDTAK

Når noen har klaget på et vedtak, skal forvaltningen vurdere saken på nytt og kan komme til et annet resultat enn i det første vedtaket. Et eksempel er der en kommune avslår en utbyggers søknad om byggetillatelse, og utbyggeren klager på vedtaket. Fylkesmannen, som klageinstans, kommer derimot til at byggetillatelsen skal gis. Kommunens avslag blir da endret til utbyggerens gunst. Utbyggeren kan få dekket kostnadene til for eksempel advokat, som har bistått i forbindelse med klagebehandlingen. På grunnlag av de sakene som har vært klaget inn til ombudsmannen den senere tiden, ser det ut til at slike saker – på de fleste saksområder – skaper få problemer ved tolkningen av vilkåret om at et vedtak blir endret til gunst for en part.

OPPHEVELSE AV FØRSTEINSTANSENS VEDTAK

Første- eller klageinstansens opphevelse av et vedtak kan få ulike konsekvenser avhengig av hva slags vedtak som oppheves. For noen vedtak vil en opphevelse innebære en endelig avgjørelse av saken. I andre tilfeller må forvaltningen behandle saken på nytt etter at vedtaket er opphevet. De siste tiårene har det vært diskutert om opphevelse av vedtak er en endring til partens gunst, og noen spørsmål er fremdeles uavklart. Det er vanlig å skille mellom tre ulike typer vedtak i diskusjonen om det offentlige skal dekke sakskostnader i opphevelsestilfellene:

OPPHEVELSE AV PÅBUD OG FORBUD

I den første gruppen er opphevelser av påbud eller forbud som innebærer en endelig realitetsavgjørelse i saken, for eksempel tvangsmulkt. Parten klager på vedtaket, og i klageomgangen oppheves førsteinstansens vedtak fordi vilkårene for tvangsmulkt ikke er oppfylt. Opphevelsen av vedtaket innebærer da en endelig avgjørelse og en endring til partens gunst, fordi pålegget om tvangsmulkt ikke lenger gjelder. Parten kan dermed få dekket sakskostnadene som er pådratt for å få vedtaket opphevet.

OPPHEVELSE AV FØRSTEINSTANSENS PÅBUD ELLER FORBUD

Den andre gruppen gjelder også vedtak der førsteinstansen påbyr eller forbyr den private parten å gjøre noe, som deretter blir opphevet. Hvis årsaken til opphevelsen kan rettes opp ved en ny behandling, for eksempel ved mangelfull utredning i en sak om tilbakekall av et drosjeløyve, vil førsteinstansen behandle saken på nytt. Også den nye behandlingen vil kunne innebære tilbakekall av drosjeløyvet, selv om saken nå er tilstrekkelig utredet. Opphevelsen vil likevel endre rettstilstanden for parten midlertidig, fordi han eller hun i en periode fikk beholde løyvet og dermed kunne fortsette å kjøre drosje frem til det nye vedtaket om tilbakekall. Parten kan derfor ha krav på dekning av sakskostnader for arbeidet med å få opphevet det første vedtaket om tilbakekall av drosjeløyvet.

OPPHEVELSE AV AVSLAG PÅ SØKNAD – ULIK PRAKSIS

I den tredje, og mest diskuterte, gruppen er opphevelser av avslag på søknad om et gode, for eksempel søknad om en byggetillatelse. Opphevelse av slike avslag forutsetter at førsteinstansen behandler saken på nytt uten ny søknad eller annet initiativ fra den private parten. Sagt på en annen måte: dersom fylkesmannen opphever kommunens avslag på en søknad om byggetillatelse, må kommunen behandle saken på nytt. Både etter det første avslaget på søknaden og etter opphevelsen står søkeren i samme stilling i spørsmålet saken gjelder, som før han eller hun søkte – søkeren har ikke byggetillatelse, men venter på at saken skal behandles.

ULIKT SYN

Lovavdelingen i Justisdepartementet og ombudsmannen, har siden 2007 uttrykt ulikt syn på spørsmålet om forvaltningen skal dekke partens sakskostnader for arbeid med å få opphevet et avslag på en søknad. Lovavdelingen mener at førsteinstansens vedtak ikke er «endret til gunst» ved opphevelsen, fordi partens rettsstilling i sakens spørsmål fremdeles er den samme som før han eller hun søkte. Parten kan få dekket sakskostnadene for opphevelsen først når han eller hun eventuelt får medhold i klagen ved forvaltningens nye behandling av saken etter opphevelsen.

I en uttalelse i en fradelingssak fra 2007 mente ombudsmannen, derimot, at opphevelse av et avslag på grunn av saksbehandlingsfeil i seg selv er en endring til gunst som kan gi rett til kostnadsdekning, uten hensyn til det endelige resultatet av forvaltningens nye behandling av saken. Klagen har i slike tilfeller vist seg å være berettiget, og den private parten har oppnådd å få brakt det vedtaket han var misfornøyd med ut av verden. Opphevelsen innebærer at parten må gå en ekstra runde i forvaltningen for å få saken riktig behandlet. Hadde vedtaket vært riktig behandlet i førsteinstansen, eller klageinstansen hadde rettet opp saksbehandlingsfeilen

og truffet endelig realitetsavgjørelse i stedet for å oppheve vedtaket, ville det bare vært nødvendig med én runde i førsteinstansen. Ombudsmannen uttalte at det ikke er rimelig at parten må bære kostnaden for klagerunden for å få forvaltningen til å behandle saken riktig.

Der parten til slutt får medhold i klagen i forvaltningens nye vurdering, mener både Lovavdelingen og ombudsmannen at kostnader i forbindelse med opphevelsen skal dekkes av forvaltningen. I tilfeller der parten ikke får medhold i forvaltningens nye vurdering, er det derimot bare ombudsmannens standpunkt som gir parten rett til å få dekket kostnader som er pådratt for å få opphevet det første vedtaket. Lovavdelingens og ombudsmannens ulike standpunkter innebærer derfor ulik rett til dekning av sakskostnadene i disse tilfellene.

ULIK KOSTNADSDEKNING

Lovavdelingen gir blant annet rådgivning til regjeringen og departementene og har ansvaret for flere sentrale lover. Ombudsmannen er oppnevnt av Stortinget for å kontrollere blant annet forvaltningens vedtak i enkeltsaker. Stortinget har derfor forutsatt at forvaltningen normalt skal følge ombudsmannens uttalelser, selv om Lovavdelingen eller andre deler av forvaltningen har et annet syn. I opphevelsestilfellene følger imidlertid ikke alle forvaltningsorganer ombudsmannens uttalelse fra 2007. Dette har medført ulik praktisering av § 36 i forvaltningen. Resultatet er at private parter kan få ulik kostnadsdekning, avhengig av hvilke forvaltningsorgan som behandler sakene. På den bakgrunn har ombudsmannen forsøkt å avklare rettstilstanden. I en uttalelse fra 2010 opprettholdt ombudsmannen standpunktet i 2007-uttalelsen. Saken gjaldt Nav Klage og ankes (klageinstansen) opphevelse av Nav lokals (førsteinstansen) avslag på en søknad om uføreytelser. Opphevelsen skyldtes at Nav lokal hadde gjort en saksbehandlingsfeil ved behandlingen av søknaden. Søkeren krevde dekket advokatkostnadene som var pådratt i forbindelse med opphevelsen, men fikk avslag. Ombudsmannen uttalte at opphevelsen i seg selv er en endring til partens gunst, og ba Nav om å vurdere sakskostnadskravet på nytt. Nav fastholdt likevel avslaget og viste til Lovavdelingens standpunkt. Ombudsmannen anbefalte derfor parten å gå til søksmål mot Nav.

Etter at saken var berammet i domstolen, kom Nav likevel til at sakskostnadene skulle innvilges på grunnlag av en skjønnsmessig norm for unntaksvis dekning. Dermed ble ikke spørsmålet om dekning av sakskostnader ved opphevelser prøvd i domstolen.

Forvaltningens praksis varierer fremdeles. Det kan gi ulike rettigheter for borgerne, avhengig av hvilke saksområder sakene tilhører, eller hvilke organer som behandler sakene.

Det er nå nedsatt et utvalg som skal revidere forvaltningsloven. Utvalget, som blant annet skal se på reglene

om sakskostnader, skal avgi innstilling 1. februar 2019. Spørsmålet om dekning av sakskostnader for arbeid i forbindelse med opphevelse av vedtak vil dermed trolig bli avklart gjennom dette lovarbeidet.

FORVALTNINGENS NYE BEHANDLING ETTER OPPHEVELSEN

Etter at førsteinstansens avslag på en søknad er opphevet, skal førsteinstansen behandle saken på nytt. Parten kan pådra seg kostnader også ved den nye saksbehandlingen. Parten har ikke krav på sakskostnader dersom forvaltningen avslår søknaden på nytt. Hvis parten derimot får medhold i forvaltningens nye vurdering, er spørsmålet om forvaltningen skal dekke sakskostnadene.

Lovavdelingens standpunkt om at § 36 ikke får anvendelse ved opphevelse av avslag på søknad, forstås slik at forvaltningen normalt vil dekke partens sakskostnader når parten får medhold i forvaltningens nye vurdering. Poenget i Lovavdelingens uttalelser er nettopp at parten ikke kan få innvilget kostnadskravet for opphevelsen alene, men må vente og se om han eller hun får medhold i den nye saksbehandlingen. Får parten medhold, skal han eller hun ha dekket kostnadene som er pådratt i forbindelse med både opphevelsen og forvaltningens nye behandling.

Problemstillingen er særlig aktuell dersom forvaltningen i stedet legger ombudsmannens standpunkt til grunn og tilkjenner kostnader for arbeidet med selve opphevelsen. Spørsmålet ble satt på spissen i ombudsmannens sak 2016/2523. En kommune avslo en tiltakshavers søknad om nedsettelse av et byggesaksgebyr. Fylkesmannen opphevet kommunens avslag og sendte saken tilbake til kommunen for ny behandling. Kommunen satte deretter ned byggesaksgebyret i den nye saksbehandlingen. Tiltakshaveren fikk dekket advokatkostnadene for arbeidet med Fylkesmannens opphevelse. Fylkesmannen avslo imidlertid kostnadskravet som gjaldt advokatens arbeid ved kommunens nye saksbehandling, der tiltakshaveren fikk satt ned byggesaksgebyret.

Både kommunen og Fylkesmannen mente at kommunens første avslag på søknaden om gebyrnedsettelse var brakt ut av verden fordi vedtaket var opphevet, slik at det ikke lenger fantes noe «vedtak» å endre. Kommunens nye saksbehandling måtte derfor likestilles med en førstegangsbehandling av en ny sak, og sakskostnader i forbindelse med kommunens andre vedtak om gebyrnedsettelse kunne ikke tilkjennes.

Ombudsmannen mente at Fylkesmannen tolket forvaltningsloven § 36 feil. Uttrykket «vedtak» tar sikte på den avgjørelsen som den private parten ønsker å få endret ved klagen. Hvis det foreligger et opphevet enkeltvedtak, som hadde blitt stående hvis parten ikke hadde klaget på vedtaket, er vilkåret om «vedtak» oppfylt.

Ombudsmannen la videre til grunn at kommunens nye behandling i utgangspunktet ikke var en ny sak. Tvert imot er både opphevelsen og førsteinstansens nye behandling normalt ledd i den samme klagesaken og må ses i sammenheng. Klageinstansens vedtak om opphevelse sammenholdt med førsteinstansens nye vedtak der parten får medhold, er derfor en endring av det første avslaget til partens gunst. I tillegg vil det fremstå urimelig om parten ikke får dekket de sakskostnadene parten er påført som følge av at forvaltningen har gjort en feil og må behandle saken på nytt. Bestemmelsen i forvaltningsloven § 36 gir da den private parten en forventning om å få tilkjent sakskostnader hvis han eller hun får medhold i klagen ved den nye saksbehandlingen etter opphevelsen.

Ombudsmannen kom derfor til at en privat part som har fått opphevet et avslag på en søknad, og deretter har fått medhold i forvaltningens nye vedtak etter opphevelsen, kan få dekket sakskostnader som er pådratt ved den nye saksbehandlingen.

Lovavdelings og ombudsmannens ulike tolkning av forvaltningsloven § 36 har medført at forvaltningen praktiserer bestemmelsen ulikt. Ombudsmannens uttalelse i sak 2016/2523 avklarer noen tolkningsspørsmål og gjelder i utgangspunktet for alle rettsområder der forvaltningen fatter vedtak etter bestemmelsen. For å sikre lik praksis fremover sendte ombudsmannen uttalelsen til alle fylkesmannsembetene. Forvaltningens varierende praksis kan uansett ses på som en oppfordring til Forvaltningslovutvalget om å vurdere de spørsmålene som § 36 reiser.

1.2.2 Arbeidet med menneskerettigheter

Sivilombudsmannen tar på ulike måter hensyn til Norges menneskerettslige forpliktelser i sin klagesaksbehandling. Noen ganger tolker ombudsmannen innholdet i de menneskerettslige forpliktelsene og konkluderer med hvilken betydning de får for den aktuelle saken. Andre ganger påpeker ombudsmannen overfor myndighetene at menneskerettslige forpliktelser er relevante for behandlingen av saken og må tas med i vurderingen. Den 6. mars 2017 ble boken «Menneskerettighetene og Norge, rettsutvikling, rettsliggjøring og demokrati» lansert. Boken inneholder bl.a. et kapittel om «Menneskerettighetenes betydning for Sivilombudsmannens arbeid».

1.2.2.1 SIVILOMBUDSMANNENS BEHANDLING AV SAKER DER NORGES MENNESKERETTSLIGE FORPLIKTELSE ER SÆRLIG BERØRT

BARNETS BESTE

I 2017 behandlet Sivilombudsmannen en sak som gjaldt betydningen av hensynet til barnets beste ved avgjørelse av bostedsregistrering i folkeregisteret (sak

2016/2886). I forbindelse med et samlivsbrudd valgte to foreldre en samværsordning som innebar at mor og far skulle flytte inn og ut av barnas hjem.

Faren skulle bo i huset fire dager hver 14. dag, og da skulle moren flytte ut. Samværsordningen ble valgt av hensyn til barna. Faren meldte flytting til et nytt bosted innad i kommunen i forbindelse med samlivsbruddet, men fikk avslag på flyttemeldingen sin. Skattekontoret viste til at felles hjem med barna ikke kunne anses oppløst fordi hyppigheten av samværet med barna ikke ble vurdert som «sporadisk», jf. forskrift 9. november 2007 nr. 1268 om folkeregistrering.

Skattedirektoratet stadfestet skattekontorets vedtak. Faren mente at avslaget på flyttemeldingen tvang frem en dårligere samværsordning for barna, og at regelverket om registrering av nytt bosted ikke tar hensyn til barnets beste når det gis avslag på flyttemeldinger på grunn av regelmessig samvær med barna i barnas hjem etter samlivsbrudd.

Ny lov om folkeregistrering og ny forskrift til loven trådte i kraft 1. oktober 2017. Betydningen av hensynet til barnets beste i forbindelse med bostedsregistrering for foreldrene etter samlivsbrudd er ikke berørt i forbindelse med lovrevisjonen. Sivilombudsmannen uttalte derfor at det bør gjøres en vurdering av hvordan reglene om bostedsregistrering og oppløsning av felles hjem etter samlivsbrudd står i forhold til prinsippet om barnets beste slik det er nedfelt i FNs barnekonvensjon artikkel 3 og Grunnloven § 104. Kopi av uttalelsen ble også sendt til Finansdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet.

En familie med tre barn med ulike utfordringer fikk delvis avslag på sin søknad om avlastningstiltak etter pasient- og brukerrettighetsloven (sak 2016/3001). Avlastningen gjaldt omsorgen for det yngste barnet, som på søknadstidspunktet var fire uker gammelt. Barnet led av en sjelden og alvorlig stoffskiftesykdom og måtte blant annet holdes og ses til natten gjennom. Det ble derfor søkt om nattavlastning. Kommunen mente at familien ikke hadde et «særlig tyngende omsorgsarbeid», jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-8, men innvilget likevel avlastning to netter i uken. Foreldrene klaget på vedtaket. Fylkesmannen kom til at familien hadde «særlig tyngende omsorgsarbeid», men opprettholdt likevel vedtaket om avlastning i to netter.

Ombudsmannen uttalte blant annet at det knyttet seg begrunnet tvil til om Fylkesmannen hadde foretatt en korrekt og forsvarlig bevisvurdering knyttet til barnets oppfølgingsbehov om natten. Videre innebærer forpliktelsene etter FNs barnekonvensjon og Grunnloven § 104 annet ledd at forvaltningen under saksforberedelsen må kartlegge og identifisere alle berørte barns interesser. Dersom kartleggingen viser at saken berører ett eller flere barns interesser, plikter forvaltningen å legge stor vekt på disse interessene ved den skjønnsmes-

sige vurderingen. Det må fremkomme av begrunnelsen for vedtaket hvordan disse interessene er vurdert og vektlagt i forhold til andre momenter. Verken kommunen eller Fylkesmannens vedtak inneholdt en vurdering av hensynet til barnets beste. Det var også knyttet begrunnet tvil til om Fylkesmannen hadde foretatt en korrekt og tilstrekkelig forsvarlighetsvurdering av tjenestetilbudet til familien, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1. Det ble bedt om at Fylkesmannen gjennomgikk vedtaket på nytt. Fylkesmannen ble videre bedt om å ta hensyn til ombudsmannens merknader ved fremtidig behandling av klagesaker etter pasient- og brukerrettighetsloven.

Fylkesmannen endret sitt vedtak 20. mars 2017. I vedtaket ble det gitt et sammendrag av opplysninger som var innkommet etter Fylkesmannens opprinnelige vedtak. Det ble vist til nye erklæringer fra ulike helseaktører, etterfølgende vedtak fra kommunen og klager fra foresatte og pasient- og brukerombudet. Fylkesmannen ga uttrykk for at det er den totale meromsorgen som foreldrene har, som skal vektlegges ved vurderingen av om avlastning skal gis, og hva som er et nødvendig omfang av avlastning. Videre var barnets omsorgsbehov også mer omfattende enn ved Fylkesmannens forrige vurdering. I tillegg ble det lagt vekt på foreldrenes økende utmattelse som følge av omsorgssituasjonen. Fylkesmannen fant etter dette at omfanget av avlastningen var åpenbart urimelig, og innvilget avlastning syv netter per uke.

Sivilombudsmannen har også tatt opp hensynet til barnets beste i en sak om fritt rettsråd (sak 2017/936). En mor søkte om fritt rettsråd for oppfølging av kommunale tjenester til barnet sitt. Hun fikk avslag etter den skjønnsmessige unntaksbestemmelsen i rettshjelpsloven § 11 tredje ledd. Bestemmelsen kan anvendes dersom «saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad». Da søknaden gjaldt en sak som berørte et barn, tok Sivilombudsmannen blant annet opp spørsmålet om hvorvidt reglene i Grunnloven § 104 annet ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 mv. om barnets beste var relevante ved direktoratets tolkning av rettshjelpsloven § 11 tredje ledd og for skjønnsutøvelsen i saker om fri retts hjelp som gjelder barn. Statens sivilrettsforvaltning svarte bekreftende på dette. Etter en ny vurdering av saken omgjorde så Statens sivilrettsforvaltning sitt vedtak og innvilget fritt rettsråd.

Plikten til å utrede barnets beste var også hovedtema i en sak som gjaldt Utlendingsnemndas (UNE) avslag på en anmodning om omgjøring av avslag på oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 (sak 2016/3271). En gutt ble født i Norge i 2012. Etter at UNE i 2013 avsto guttens søknad om beskyttelse og opphold på humanitært grunnlag, ble det oppdaget at gutten led av barneautisme. I 2015 ble det derfor begjært omgjøring av avslaget på oppholdstillatelse for ham. Begjæringen

var begrunnet med at han er avhengig av faglig oppfølging av hjelpeapparatet og at en retur til det anførte opprinnelseslandet, Eritrea, ville være skadelig for ham.

UNE avsto begjæringen. I avslaget la UNE blant annet til grunn at det ikke var klart hvilket resultat som var til barnets beste, ettersom foreldrenes identitet og hjemland var uavklart, og at det derfor ikke var mulig å vurdere hvilken helsehjelp barnet ville få i hjemlandet.

Ombudsmannen kom til at UNE ikke hadde gjort en tilstrekkelig grundig vurdering av barnets beste i saken. UNE skulle ha foretatt en vurdering av helsetilbudet i de mest sannsynlige returlandene. Videre var det uklart om det var foretatt en tilstrekkelig vurdering av hvilken betydning det helsefaglige hjelpetilbudet i Norge hadde for guttens videre utvikling. På denne bakgrunn ba ombudsmannen nemnda om å utrede og vurdere barnets beste i samsvar med ombudsmannens merknader, og deretter behandle saken på nytt.

Ved den fornyede behandlingen innhentet Utlendingsnemnda opplysninger om helsetilbudet i Etiopia og Eritrea. Nemnda innhentet også oppdatert helseinformasjon om klageren og vurderte betydningen av helsetilbudet i Norge. Nemnda kom, under tvil, til at det ville være til barnets beste å bli i Norge. Etter en helhetsvurdering, hvor også innvandringsregulerende hensyn ble trukket inn, opprettholdt nemnda likevel vurderingen av at det ikke var grunnlag for beskyttelse etter utlendingsloven § 28 eller oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38.

TILLEGGSSKATT OG TILLEGGSavgIFT

Forvaltningens bevisvurdering ved illeggelse av tilleggsavgift med høy sats og skjerpet tilleggs skatt har også vært vurdert av ombudsmannen i 2017 (sak 2016/2301). Saken gjaldt Skattekontorets og klagenemndenes vurdering av bevis ved illeggelse av skjerpet tilleggs skatt og tilleggsavgift med høy sats etter henholdsvis ligningsloven § 10-5 og merverdiavgiftsloven § 21-3 (nå skatteforvaltningsloven § 14-6).

Tilleggs skatt og tilleggsavgift er straff i henhold til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 6 nr. 1. Ved illeggelse av skjerpet tilleggs skatt og tilleggsavgift med høy sats skal det strafferettslige beviskravet legges til grunn. Ved vurderingen av om de objektive og subjektive vilkårene er til stede, skal derfor all rimelig tvil komme skattyter til gode. Dette innebærer at beviskravene er strengere, og at det ikke er nok med vanlig sannsynlighetsovervekt.

Skattekontoret og klagenemndene hadde ved fastsettelsen av skjerpet tilleggs skatt og tilleggsavgift med høy sats tatt utgangspunkt i de skjønnsmessige vurderingene som lå til grunn for den skjønnsmessige fastsatte omsetningen i endringsvedtakene. Disse fastsettingene bygget på utpreget skjønnsmessige beregninger. Det var deretter foretatt en reduksjon av skjønnsfastsettingene

med 20 pst., som skulle utgjøre en sikkerhetsmargin. Etter skattemyndighetenes oppfatning kunne en slik metode være tilstrekkelig til å ivareta det strenge strafferettslige beviskravet. Ombudsmannen kom til at en prosentvis reduksjon av de skjønsmessige fastsettingene ikke tilfredsstillende det strenge strafferettslige beviskravet uten en ny, konkret og selvstendig vurdering av bevisene i saken. I dette tilfellet fremgikk det ikke i tilstrekkelig grad av vedtakene om skattekontoret hadde foretatt en slik ny vurdering med utgangspunkt i det strafferettslige beviskravet. Ombudsmannen ba derfor Skatt øst ta kontakt med sekretariatet for Skatteklagenemnda for å få vedtaket til Klagenemnda for merverdiavgift og Skatteklagenemndas vedtak overprøvd av Skatteklagenemnda, både for bevisvurderingene som lå til grunn for ileggelsen av tilleggsavgift med høy sats, og skjerp tilleggs-skatt.

SIVILOMBUDSMANNENS MENNESKERETTIGHETSSEMINAR 2017

Tema for Sivilombudsmannens menneskerettsseminar 2017 var «Helsepersonells rolle i møte med mennesker som er fratatt friheten i politiarrest og fengsel».

Mennesker som er fratatt friheten, har samme rett til helsetjenester som befolkningen for øvrig. I en del tilfeller har de også særskilte helsebehov. Samtidig er frihetsberøvelse en situasjon som øker risiko og sårbarhet for overgrep. Det er derfor flere grunner til at helsepersonell har en viktig rolle overfor arrestanter i politiarrest og innsatte i fengsel.

På bakgrunn av disse internasjonale standardene og Sivilombudsmannens egne funn etter besøk til politiarrester og fengsler i Norge inviterte Sivilombudsmannen til seminar 26. oktober 2017 om helsepersonells rolle i møte med mennesker som er fratatt friheten. Rundt 200 personer fra kriminalomsorgen, helsesektoren, politiet og andre relevante deler av forvaltningen deltok i tillegg til representanter fra fagmiljøer og frivillige organisasjoner.

Årsmeldingen redegjør nærmere både for nordisk og internasjonalt samarbeid på Sivilombudsmannens område.

Sivilombudsmannen mottar jevnlig forespørsler om å ta imot delegasjonsbesøk fra ulike land. I 2017 hadde kontoret bl.a. besøk fra Tadsjikistan, Nepal, Ukraina, Sør-Korea og Russland.

STYRKING AV MENNESKERETTIGHETENE I KINA

I perioden 2005–2010 hadde Sivilombudsmannen et justissamarbeid med Kinas riksadvokatembete – The Supreme People's Procuratorate (heretter kalt SPP). Foruten myndigheten til å avgjøre tiltalespørsmål har SPP også myndighet til å utstede arrestordre samt å holde folk i arrest. SPP har videre tilsynsansvar for samtlige

fengsler og arrester i Kina, og er dermed en viktig premissleverandør når det gjelder innsattes og arrestanters rettigheter. Det anslås at ca. 200 000 personer er ansatt i etaten, som er inndelt i sentralt, provins-, by- og distriktsnivåer. Samarbeidet mellom ombudsmannen og SPP omfattet blant annet organiseringen av syv studiebesøk til Norge og seks fagseminarer i Kina for å styrke kunnskapsnivået hos kinesiske rettshåndhevere om norsk lovgivning og internasjonale standarder. Fra 2005 til 2010 deltok over 800 representanter fra SPP, Ministry of Justice, Ministry of Public Security, statsadvokater, dommere, fengselsledere, forsvarsadvokater samt andre rettshåndhevere i Kina i perioden. Hovedinnhold var tema om godt styresett og strafferettspleie.

Foruten ombudsmannen deltok norske representanter fra blant annet domstolene, politi- og påtalemyndigheten samt kriminalomsorgen under seminarer i Kina og studiebesøk i Norge. Justissamarbeidet ble ledet av en norsk kinesisktalende spesialrådgiver med juridisk embetseksamen ved ombudsmannens kontor. Alle utgifter tilknyttet aktivitetene, inkludert spesialrådgiverens lønn, ble finansiert av Utenriksdepartementet. Ombudsmannen sendte rapporter til Utenriksdepartementet om bruken av midlene og gjennomføringen av aktivitetene. Stortinget ble holdt orientert om samarbeidet gjennom ombudsmannens årsmeldinger i perioden.

Etter Nobelfredsprisutdelingen i 2010 opphørte det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Kina. Dette omfattet også ombudsmannens justissamarbeid med SPP. En viss kontakt var det imidlertid fortsatt, gjennom internasjonale konferanser – ofte etter kinesisk initiativ.

Det politiske klimaet mellom Norge og Kina er nå normalisert. Med økonomisk støtte fra Utenriksdepartementet organiserte ombudsmannen i samarbeid med SPP et fagseminar i perioden 6.–8. november 2017 i Chengdu city, Sichuan-provinsen i Kina. Tittelen var «International Seminar Concerning Criminal Enforcement Supervision and Criminal Justice Human Rights Protection between China and Norway in 2017».

Fra Kina deltok 76 delegater bestående av statsadvokater og andre påtale- og politijurister fra samtlige provinser i Kina. Den norske delegasjonen bestod av en dommer, en statsadvokat og en forsvarsadvokat samt spesialrådgiveren hos ombudsmannen.

Interessen for den norske lovgivningen og internasjonale standarder på dette feltet var stor, og en rekke problemstillinger ble drøftet. I forbindelse med seminaret fikk den norske delegasjonen avlegge et besøk i et fengsel og et «Community Correction Center» i Chengdu.

Den nordiske ombudsmannsmodellen er upolitisk og har høy status internasjonalt. Fokus i ombudsmannens justissamarbeid med SPP har vært formidling av norsk lovgivning og internasjonale standarder på men-

neskerettighetsfeltet samt implementeringen av disse. Både seminarer i Kina og studiebesøk i Norge som har vært gjennomført, har vist seg å være egnede fora for å spre kunnskap til viktige aktører og rettshåndhevere på menneskerettighetsfeltet i Kina.

INTERNASJONAL RAPPORTERING

Norge ble eksaminert om oppfølgingen av FNs kvinne-diskrimineringskonvensjon (CEDAW) 7. november 2017. I den forbindelse leverte flere aktører alternative rapporter om situasjonen for kvinner i Norge til FN-komiteen. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet oversendte 23. januar 2017 sin temarapport om kvinner i fengsel. Nasjonal institusjon for menneskerettigheter leverte også et skriftlig innspill til FN-komiteen og hadde et møte med den før eksaminasjonen av Norge, hvor bl.a. Sivilombudsmannens rapport ble fremhevet spesielt. Flere av anbefalingene i Sivilombudsmannens rapport ble deretter fulgt opp i FN-komiteens avsluttende anbefalinger, «concluding observations», til Norge 17. november 2017. Norske myndigheter har nå to år på seg til å følge opp anbefalingene.

Sivilombudsmannens temarapport om kvinner i fengsel er også sendt til FNs underkomité for forebygging (SPT) og distribuert via det globale ombudsmannsnettverket (IOI), Europarådets NPM newsletter og organisasjonene the Association for the Prevention of Torture (APT) og Penal Reform International.

1.2.3 Vedtak uten saksbehandleres navn

Når forvaltningen fatter en avgjørelse, er det normalt at det i vedtaket fremgår hvem som har behandlet saken. Dette gjelder i alle fall i saker der det foretas en vurdering fra forvaltningens side. På områder som betegnes som masseforvaltning, med ren maskinell behandling, forekommer navn sjelden. Noen ganger gis det i slike saker informasjon om hvor mottakeren kan henvende seg med spørsmål. Denne typen masseforvaltning vil ikke bli omtalt i det følgende.

Ved behandlingen av enkeltsaker har Sivilombudsmannen blitt kjent med tilfeller der forvaltningen har oppgitt fiktive navn eller har unnlatt å oppgi navn på dem som har behandlet saken. Dette også i tilfeller der vurderinger ligger til grunn for avgjørelsene, og hvor det normale er at saksbehandlerens navn fremgår.

Et grunnleggende spørsmål er om det er adgang til å unnlate å oppgi navn på tjenestemenn som har fattet vedtak. Videre spørsmål er hvor terskelen for å unnlate å oppgi navn eventuelt skal ligge, om det skal fattes en egen beslutning, om det skal kommuniseres til parten og hvordan parten skal kunne ivareta sine interesser, særlig når det gjelder mulige innsigelser mot tjenestemenns habilitet.

Da ombudsmannen ikke kunne se at det er noen omtale av spørsmål knyttet til å unnlate å oppgi navn på

dem som har behandlet en sak, ble det funnet grunn til å gjøre en undersøkelse av praksis med sikte på å gi en redegjørelse om funnene og foreta en vurdering av enkelte rettslige spørsmål som reiser seg.

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Skattedirektoratet, Utlendingsnemnda og Fylkesmannen i Oslo og Akershus ble tilskrevet for å få informasjon om praksis, retningslinjer og synspunkter generelt på forvaltningens adgang til å unnlate å oppgi navn i vedtak og om hvilke forvaltningsrettslige spørsmål dette reiser.

BEHOVET FOR Å SKJERMER SAKSBEHANDLERES NAVN

Av svarene fremgikk det at det er to ulike situasjoner som peker seg ut. Ett område er det som kan betegnes som masseforvaltning, og som ikke vil bli behandlet nærmere i det følgende. Det andre er knyttet til den private partens adferd, i form av trusler, vold og sjikane og uthenging av saksbehandlere i sosiale medier. Forvaltningsorganene har beskrevet et visst behov for skjerming av tjenstemenns navn, selv om behovet ikke oppstår i så mange saker. I praksis skjer det nok en del tilpassning eller mellomløsninger, som bytte av saksbehandler, at andre undertegner eller at bare overordnede undertegner.

Det fremgår også at det er en høy terskel for å utelate navnet, og at dette bare skjer helt unntaksvis. Retningslinjer for når vedtaksfatters navn kan skjermes, er gitt av UNE og UDI. De andre instansene har ikke slike retningslinjer.

Stortinget behandlet våren 2017 et representantforslag om å innføre tjenestenummer for ansatte i kriminalomsorgen, med bakgrunn i økende volds- og trusselhendelser i norske fengsler. Ansattes navn fremgår i interne dokumenter, som de innsatte i utgangspunktet har innsynsrett i. Som eksempler var nevnt rapporter som kunne gi grunnlag for å nekte permisjon eller andre disiplinærtiltak. Ved innføring av tjenestenummer vil tjenestemenns identitet ikke fremkomme. Stortinget ba regjeringen om å iverksette et arbeid med mål om å innføre tjenestenummer og legge frem nødvendige forslag til lovendringer. Spørsmål knyttet til habilitet vil være av betydning i denne sammenhengen, da reglene også gjelder for tilrettelegging av avgjørelser.

Det kan også vises til nytt kapittel i forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav. Reglene skal hindre trusler og vold i arbeidslivet. Bestemmelsene stiller krav om kartlegging fra virksomhetens side, opplæring av arbeidstakerne, informasjon om rutiner m.m. og gjennomføring av tiltak og god oppfølging. Ifølge Arbeidstilsynet er offentlig sektor, blant annet helse- og sosialsektoren, områder i arbeidslivet som er utsatt.

RETTLIG UTGANGSPUNKT

Etter forvaltningsloven skal et enkeltvedtak være skriftlig, men loven har ingen bestemmelse om at vedtaket skal være undertegnet eller at det på annen måte skal fremgå hvem som har behandlet saken.

I den danske forvaltningsloven er det krav til identifikasjon av den som treffer vedtak, men det er unntak for automatisert saksbehandling og dokumenter som ikke er vesentlige. Også i Sverige er det i forslaget til ny forvaltningslov foreslått å lovfeste at det skal fremgå hvem som har fattet skriftlige avgjørelser.

GOD FORVALTNINGSSKIKK

Flere forvaltningsorganer har pekt på at god forvaltningsskikk tilsier at det fremgår hvem som har fattet vedtak eller skrevet brev. Det har vært vist til at dette er viktig for den det gjelder, dersom det skulle være behov for eller ønske om å kontakte den eller de som har kjennskap til saken. Videre har det vært pekt på at underskriftene representerer en bekreftelse på at det er et kompetent forvaltningsorgan som har behandlet saken når saksbehandlingen har vært helt eller delvis manuell, og at underskriftene dokumenterer overfor brukeren at saksbehandleren eller lederen står inne for innholdet i vedtaket eller brevet. God forvaltningsskikk sett i lys av åpenhet i og tilliten til det offentlige og kontroll fra allmennheten har også vært nevnt.

Ombudsmannen mener også at god forvaltningsskikk tilsier at det fremkommer hvem som har truffet vedtak, i saker der det er foretatt vurderinger.

HABILITET

Manglende identifisering av saksbehandlere reiser spørsmål knyttet til habilitet.

Flere forvaltningsorganer har pekt på at reglene om habilitet gjør det problematisk å utelate saksbehandleres navn. Når navn ikke fremgår, får parten ikke noen foranledning til å vurdere om den eller de som har behandlet saken, er habile.

Ved habilitetsvurderingen skal det legges vekt på om inhabilitetsinnsigelse er reist av en part. En forutsetning for at denne bestemmelsen skal ha realitet, er jo at det foreligger mulighet for å fremme slik innsigelse. Også forvaltningsloven § 8 første ledd forutsetter at en part skal ha mulighet til å fremsette habilitetsinnsigelse, noe som igjen innebærer at parten må ha kjennskap til hvem det er som har behandlet saken.

For at formålet med habilitetsreglene skal oppnås, er det derfor vanskelig å se at saksbehandleres navn skal kunne utelates i vedtak eller andre dokumenter som legger grunnlaget for en senere avgjørelse.

Med andre ord er det nærliggende å si at reglene om habilitet forutsetter at det er kjent hvem som har behandlet en sak. Som prinsipp gjelder dette uavhengig av at den enkelte tjenestemann selv må vurdere sin habi-

litet eller at det er notoritet internt, på den måten at det der er kjent hvem som har fattet vedtak og eventuelt også bakgrunnen for beslutningen om anonymiteten.

Inhabilitet er av de forhold som lett fører til at et vedtak blir ugyldig, fordi feilen ofte vil kunne ha virket inn på resultatet. Et vedtak fattet av en ikke navngitt saksbehandler vil likevel i de fleste tilfeller være fattet av en person som er habil. I disse tilfellene vil det dermed heller ikke foreligge en slik feil som er regulert i forvaltningsloven § 41, som bestemmer at et enkeltvedtak likevel er gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

KONKLUSJON

Forvaltningsloven har ikke regler om undertegning av vedtak eller identifisering av saksbehandler. Det følger likevel av god forvaltningsskikk og forutsetningsvis av habilitetsreglene at en part skal få kjennskap til hvem som har behandlet saken.

Hensynet til ansatte i forvaltningen tilsier likevel at det i noen situasjoner ikke gis informasjon om hvem som har behandlet saken.

Etter ombudsmannens mening tilsier disse motstridende hensynene at regelverket bør gjennomgås, og at det vurderes om det bør være adgang til å skjerme saksbehandleres navn, og eventuelt hvilken regulering som bør gjøres av dette. Ombudsmannens uttalelse er derfor oversendt Justisdepartementet, som har lovansvar for forvaltningsloven.

1.2.4 Ombudsmannens arbeid med skatte- og avgiftssaker

Sivilombudsmannen har i sitt virke alltid uttalt seg om skatte- og avgiftssaker. Skatte- og avgiftssaker kan inndeles i en rekke ulike typer. Viktigste for folk flest og viktig for statens inntømster er nok inntektsskatter fra personer og næringsdrivende etter skatteloven av 1999, og merverdiavgift etter merverdiavgiftsloven av 2009. Ombudsmannen behandler også klager over en rekke typer andre skatter og særavgifter av ulik karakter, selv om det til sammenligning er et fåtall.

MASSEFORVALTNING OG RETTSSIKKERHET

Behandlingen av skatte- og avgiftssaker består ofte av sammensatte rettslige vurderinger og skjer tidvis på grunnlag av komplekse faktiske omstendigheter. For at ombudsmannen skal kunne utøve sin oppgave som Stortingets kontrollinstans, er det imidlertid i alle saker viktig å ha enkelte grunnleggende hensyn for øye: Det ene er å være bevisst på at fastsetting av skatter og avgifter er utpreget masseforvaltning. Samtidig innebærer skatte- og avgiftsfastsetting at den enkelte borger pålegges økonomiske byrder. En side ved det er lovkravet (Grunnloven § 113) som gir skattyter en berettiget forventning om forutberegnelighet for sin skatteplikt. Det

fordrer i tillegg en saksbehandling som sikrer skattyterens rettsikkerhet. For at ombudsmannen skal ha tillit blant skattyterne, og gjennomslag i skatteforvaltningen, er det viktig å finne den riktige balansen og avveiningen når de kryssende hensyn møtes.

REGELVERKET

Skatte- og avgiftsregelverket er omfattende. Det gjelder lover, forskrifter og forvaltningspraksis. I tillegg kommer at skatt og avgift er de forvaltningsområdene der det avses flest rettsavgjørelser årlig, også i Høyesterett. Skatteetaten utgir i tillegg en rekke retningslinjer/rundskriv, og årlig både Skatte-ABC/Lignings-ABC og Merverdiavgiftshåndboken. De blir normalt lagt til grunn som gjeldende rett uten videre av den enkelte tjenestemann, og vil derfor som oftest være et uttrykk for rådende forvaltningspraksis.

Selv om en lang og fast forvaltningspraksis kan være av betydning for anvendelsen også av en lovregel, vil ombudsmannen gjennomgående ha en åpen, men kritisk holdning til slik praksis på skatte- og avgiftsområdet. På samme måte som domstolene vil ombudsmannen ha anledning til å forankre sine standpunkter etter en gjennomgang av de primære rettskildene, slik som lovttekst, forarbeider og høyesterettsavgjørelser.

MATERIELLE REGLER OG SAKSBEHANDLINGSREGLER

Det viktigste for mange skattytere og avgiftspliktige vil være de materielle spørsmål og ikke saksbehandlingen. Er en inntekt skattepliktig, og har skattyter rett til et bestemt fradrag i inntekt? Er min virksomhet av en slik karakter og omfang at det drives næring etter merverdiavgiftsloven med rett og plikt til registrering i merverdiavgiftsregisteret? Klager på saksbehandlingen vil ofte ha som formål å få fastslått at feil saksbehandling har påvirket vedtaket slik at saken bør vurderes på nytt på riktig grunnlag med et annet og positivt utfall for klager.

Saksbehandlingsreglene på skatte- og avgiftsområdene var, fra ligningsloven ble vedtatt i 1980 og frem til vedtakelsen av skatteforvaltningsloven i 2016, uensartede og vanskelig tilgjengelige. Skatteforvaltningsloven er en kjærkommen opprydding med fellesregler som nå omfatter de aller fleste skatte- og avgiftssaker. Den innebærer at begrepet ligning bortfaller og erstattes av skattefastsetting. Begrepet vil dessuten omfatte fastsetting av både skatter og avgifter. Eiendomsskatt er ikke generelt omfattet av skatteforvaltningsloven. I tillegg nevnes at den tidligere skattebetalingsloven fra 1952 bare omfattet skatt. Den ble avløst av skattebetalingsloven fra 2005, som også gir fellesregler for betaling av de aller fleste skatter og avgifter. Loven er praktisk viktig, og ombudsmannen mottar klager i både små og store saker som gjelder anvendelsen av den.

EMK

Skatteetaten har i blant annet ligningsloven og merverdiavgiftsloven hatt rettslig adgang til å ilegge tilleggs-skatt/avgift så fremt skattyter/avgiftspliktige har gitt uriktige og ufullstendige opplysninger i skattemeldingen (for skatt: tidligere selvangivelsen). Høyesterett fastslo allerede i 2000 at denne typen reaksjoner var av strafferettslig karakter etter enkelte bestemmelser i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Det medførte at skattyter er omfattet av rettighetene til rettferdig rettergang etter EMK art. 6, og forbudet mot dobbeltfølgning i EMK protokoll 7 artikkel 4. Flere saker har senere vært gjenstand for avklaring i Høyesterett når det gjelder tilleggs-skatt/avgift og EMK. Ombudsmannens mandat omfatter uttrykkelig menneskerettighetene. Det har likevel ikke vært mange uttalelser om tilleggs-skatt/avgift og EMK. I noen saker har det blitt klart at det spørsmålet som klageren har tatt opp med ombudsmannen, vil bli avklart av Høyesterett. Det er da ikke aktuelt for ombudsmannen å gå videre med den klagen.

BÅDE STORE OG SMÅ SAKER

Ombudsmannsordningen er til for «enhver». Samtidig påhviler det et ansvar for å være særlig bevisst på urett som rammer «mannen i gata». Det medfører i skattesaker at ombudsmannen må være oppmerksom på klagere som har særlige utfordringer i møtet med en så stor organisasjon som Skatteetaten, og som forvalter et så vidt vanskelig tilgjengelig regelverk. Ombudsmannens arbeid i skatte- og avgiftssaker betyr mye for den enkelte klager.

Det kan være feil med skattekort, skattebegrensning på grunn av lav inntekt, dobbeltbeskatning (kildeskatt på pensjoner) for personer som har flyttet til f.eks. Thailand, og merverdiavgiftsspørsmål for ideelle organisasjoner eller for gründere. For personlige skattytere behandler ombudsmannen også flere saker om ettergivelse av restskatt etter bestemmelsene om lemping i skattebetalingsloven.

Ofte er det tale om personer som har blitt varig syke og fått en svært anstrengt økonomi. Også juridiske personer og større kommersielle aktører henvender seg til ombudsmannen. Enkelte saker gjelder rettsspørsmål der ombudsmannens syn er av stor økonomisk betydning for klageren og for Skatteetaten. Ett eksempel kan være anvendelsen av saksbehandlingsbestemmelser som avskjærer eller begrenser adgangen til å ta opp tidligere ligninger/skattefastsettinger til ny behandling.

MINDRE EGNEDE SKATTE- OG AVGIFTSSAKER

Ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd innebærer at ingen klager har krav på at ombudsmannen tar en sak opp til nærmere behandling. Det betyr i praksis at saken kan bli avvist. Enkelte skatte- og avgiftssaker er lite egnet for behandling av ombudsmannen.

For det første gjelder det saker der det er uenighet mellom klager og Skatteetaten om de faktiske forhold, typisk hva en tjenestemann eller klager selv har sagt i en telefonsamtale. Har skattyter fått feil eller misvisende informasjon som gjør at han har innrettet seg på en skatte- eller avgiftsmessig ugunstig måte? Brudd på veiledningsplikten reiser spørsmål om skadeserstatning. Med skriftlig saksbehandling kan ombudsmannen ofte være uegnet til å uttale seg i en slik sak.

For det andre gjelder det saker der det er grunn til å tro at klageren eller staten ikke vil bøye seg for en uforbindtlig uttalelse fra ombudsmannen. Som nevnt er skatt og avgift utpreget masseforvaltning. Det betyr at utfallet i en sak ofte vil ha sterk overføringsverdi til mange andre saker. Har saken stor økonomisk betydning i seg selv eller på grunn av ringvirkninger, vil staten i alminnelighet ønske å prøve den for Høyesterett. Og om klager uansett vil gå videre med saken til domstolene om han ikke vinner frem hos ombudsmannen, er det også liten grunn til å bruke ombudsmannsordningen til forpostfektninger.

Som tredje eksempel nevnes at ombudsmannen vil være tilbakeholden med å gå inn i en omfattende sak der klager er en større kommersiell aktør, gjerne med egen juridisk avdeling og med ressurser til å avklare saken i domstolene. Dette har dels sammenheng med ombudsmannsinstusjonen som arena for «mannen i gata», og dels med at slike saker vil legge beslag på for store ressurser. Ombudsmannen må sørge for å ha kapasitet til å behandle blant annet klagesakene på Nav. Dette er et sakfelt med klager som oftest er av stor velferdsmessig betydning for den enkelte bruker.

Endelig kan det være grunn til å nevne at ombudsmannen vil være tilbakeholden med å behandle skatte- og avgiftssaker som synes å ha oppstått som følge av «aggressiv» skatte- eller avgiftsplanlegging. Begrunnelsen for det ligger i at ombudsmannsordningen er en offentlig finansiert ordning med behandling uten kostnader for klager, og som generelt må prioritere mellom hvilke saker kontoret skal bruke ressursene på.

SAKER TATT OPP AV EGET INITIATIV – ET-SAKER

Ombudsmannen har, som del av sitt mandat, adgang til å undersøke saker med forvaltningen av eget tiltak, altså selv om det ikke foreligger noen konkret klage. Å føre tilsyn med Skatteetatens generelle organisering og ressursbruk er ikke ombudsmannens oppgave. Sen saksbehandling og manglende svar på Skatteetatens område er som regel en belastende usikkerhet for skattyter. Slike saker utgjør derfor en viktig oppgave for ombudsmannen.

Inntrykket fra klagesakene her om sen saksbehandling og manglende svar etter omorganiseringen av Skatteetaten i 2008–2009 tyder på at dette har gått bra. I 2017 har ombudsmannen imidlertid tatt opp en sak av

eget tiltak om sen behandling av enkelte sakstyper i Tolletaten. Utfordringene synes å knytte seg til fordelingen av arbeidsoppgaver fra daværende Toll- og avgiftsdirektoratet til Skatteetaten. Rask tollbehandling er særlig viktig for næringslivet. Ombudsmannens bekymring er blitt besvart av Tolldirektoratet og er kjent for Finansdepartementet. Svaret viser at Tolldirektoratet er oppmerksom på problemene, og at det arbeides aktivt med forbedringstiltak.

Fra 1. juli 2016 ble de regionale skatteklagenemndene erstattet med en sentral skatteklagenemnd. Den nye Skatteklagenemnda behandler ikke bare skattesaker, men også klager på merverdiavgiftsfastsetting som tidligere ble behandlet av Klagenemnda for merverdiavgift. Ombudsmannen har vært udelt positiv til de rettssikkerhetsmessige forbedringer som opprettelsen av Skatteklagenemnda innebærer. Akseptabel saksbehandlingstid er imidlertid også en viktig side av rettssikkerheten, ikke minst for næringslivet. Basert på enkelte klager til ombudsmannen og oppslag i media har ombudsmannen i oktober 2017, på eget initiativ, tatt opp generelle spørsmål om sen eller for lang saksbehandling i Skatteklagenemnda med Skattedirektoratet. Undersøkelsen er per januar 2018 ikke sluttført.

1.2.5 *Rettsikkerhet ved tilbakekall av førerkort når helsekravene ikke er oppfylt*

Mange av klagenes til ombudsmannen gjelder saker om førerkort. Både vegmyndighetene, helsemyndighetene og politiet har oppgaver knyttet til førerkortforvaltningen, og klagenes gjelder derfor en rekke ulike forvaltningsorganer. Likevel gjelder klagenes først og fremst politiet. På bakgrunn av ombudsmannens erfaring fra behandlingen av klager i saker om førerkort og kjøreseddel fant vi grunn til å gjennomføre en større generell undersøkelse av politiets behandling av disse sakene. Undersøkelsen ble avsluttet med en endelig rapport i juni 2017.

FØRERKORTSAKENE I POLITIET

Politiets arbeid med saker om førerkort er en side av politiets generelle oppdrag knyttet til trafikksikkerhetsarbeid. Etter vegtrafikkloven og yrkestransportlova skal politiet avgjøre søknader om førerrett og kjøreseddel. Politiet fastsetter også inngrep i eksisterende tillatelser ved å stille vilkår, begrense eller ved å tilbakekalle rettigheter helt eller delvis.

For forvaltningsorganer med et så viktig samfunnsoppdrag kan det være en risiko at det gode formålet bidrar til at hensynet til den enkeltes rettsikkerhet reduseres. Retten til å føre kjøretøy har stor betydning for enkeltindivider, og nektelser eller inngrep i slike rettigheter kan få store konsekvenser for enkeltpersoner. I tillegg til de praktiske ulempene dette medfører i

enkeltmenneskers hverdag, vil mange også være avhengig av førerrett for å kunne beholde sitt yrke.

Fra et rettssikkerhetsperspektiv er det derfor avgjørende at alle kan ha tillit til at avgjørelser som innebærer en begrensning i denne rettigheten, beror på en riktig forståelse av regelverket og at saksbehandlingen fremstår som tillitvekkende og forsvarlig.

OMBUDSMANNENS GENERELLE UNDERSØKELSE AV POLITIETS SAKSBEHANDLING

Før oppstarten av undersøkelsen var erfaringen en økning i både antallet klager til ombudsmannen og antallet saker ombudsmannen undersøkte med Politidirektoratet. Dessuten fremsto også saksbehandlingen i flere saker, som ombudsmannen ikke gikk videre med, mangelfull. Enhver feil i saksbehandlingen vil ikke automatisk føre til at ombudsmannen igangsetter videre undersøkelser i saken. I denne vurderingen er det ulike momenter som spiller inn.

Er saksbehandlingsfeilen uten betydning for resultatet i enkeltsaken, vil det ofte ikke være tilstrekkelig grunn til å gå videre med saken her. En mer hensiktsmessig måte å rette opp i slike mangler i saksbehandlingen kan være å «samle opp» erfaring og undersøke slike svakheter gjennom en såkalt egetiltak-sak – noe som i dette tilfelle ble gjort gjennom en systematisk undersøkelse.

Undersøkelsen var både omfattende og tidkrevende, og tok for seg tre ulike politidistrikters håndtering av førerkortsakene i første instans og klagesaksbehandlingen i Politidirektoratet. Til sammen gjennomgikk ombudsmannen 213 saker behandlet av politidistriktene og 546 saker i Politidirektoratet. Hensikten var å undersøke om politiets behandling av slike saker tilfredsstillte de kravene som følger av vegtrafikkloven, yrkestransportlova, forvaltningsloven og normene for god forvaltningsskikk. Ved å kartlegge og peke på feil og svakheter var ønsket å bidra til en bedre forvaltning.

Undersøkelsen viste at forvaltningslovens krav til saksbehandling ikke fullt ut ble ivaretatt ved politiets behandling av saker om førerrett og kjøreseddel i 2014. I rapporten er det blant annet pekt på at ulike formelle krav ikke ble ivaretatt – eksempelvis plikten til å orientere om saksbehandlingstiden, hva et vedtak skal inneholde av informasjon og kravene til innholdet i avgjørelsens begrunnelse. For enkelte typer vedtak ble det også stilt spørsmål om vedtaket har hjemmel i lov.

Ombudsmannens inntrykk etter undersøkelsen er at forvaltningsoppgavene i politiet nå får større oppmerksomhet og at distriktene tilstreber en god og effektiv behandling av førerkortsakene. Distriktene og direktoratet har vært positive til ombudsmannens undersøkelse. I tilbakemeldingene fra samtlige tjenestesteder er det opplyst at flere rutiner og standardmaler vil bli endret for å sørge for at fremtidige vedtak overholder for-

valtningslovens krav. Politiet har også rettet opp og forbedret en rekke forhold ombudsmannen pekte på i rapporten. Selv om det fortsatt er rom for forbedringer, ligger nå rutiner og praksis i politiet bedre til rette for at forvaltningslovens krav til saksbehandlingen vil bli ivaretatt. Det er dessuten i rapporten gitt enkelte anbefalinger om forbedringer ut over de som allerede er foretatt.

SÆRLIG OM DET TOSPOREDE SYSTEMET

Før igangsettingen av undersøkelsen var særlig den tosporede ansvarsmodellen for behandling av helsesakene en bekymring, noe som også ble forsterket ved gjennomgangen av politiets saker. Systemet er lagt opp slik at det er politiet som har myndighet til å fatte vedtak om begrensninger i førerretten, mens helsemyndighetene, ved Fylkesmannen, har den faglige kompetansen som politiet bygger vedtakene på. For den enkelte kan dette oppleves forvirrende, og det kan være vanskelig å forstå hvilket organ som er ansvarlig for vedtaket.

I klagen til ombudsmannen gjelder klagen ofte Fylkesmannen, selv om det formelt sett er politiet som har fattet vedtaket og står ansvarlig for vedtaket. En nøktern beskrivelse av saksgangen i disse sakene illustrerer at ordningen er krevende for mange å få oversikt over. Vi kan ta utgangspunkt i en typisk sak – en kvinne blir lagt inn på sykehus etter et illebefinnende. På sykehuset finner de ingen medisinsk forklaring på hvorfor hun besvimte, og etter utredningen av henne sender sykehuset – i tråd med gjeldende rutiner og regler – en melding til Fylkesmannen om episoden. Fylkesmannen vurderer meldingen og sender så en melding til politiet om at kvinnen ikke oppfyller helsekravene. Det er da politiet som – på bakgrunn av Fylkesmannens anmodning – fattet vedtak om tilbakekall av førerkort. I praksis skjer dette tre uker etter oversendelsen fra Fylkesmannen – i påvente av eventuelle innvendinger fra kvinnen til Fylkesmannens melding. Skulle hun ønske å klage på vedtaket, må hun sende en klage til politidistriktet, som raskt videresender klagen til Fylkesmannen for en faglig vurdering. Mener Fylkesmannen at klagen ikke skal tas til følge, videresendes denne vurderingen tilbake til politiet, som så sender saken videre til Politidirektoratet.

Ettersom direktoratet heller ikke besitter medisinsk kompetanse, videresendes klagesaken til Helseklage, som gir en faglig og overordnet vurdering av helsekravene i saken. Helseklages vurdering sendes så tilbake til Politidirektoratet, som fattet endelig vedtak i saken i tråd med Helseklages vurdering.

Med så mange ledd i saksgangen er det ikke vanskelig å se for seg at feil kan skje og at ansvaret pulveriseres. Undersøkelsen kartla også flere mangler og uheldige sider ved saksbehandlingen under denne ordningen. Blant annet ble det ofte ikke gitt god nok informasjon til partene i politiets vedtak, det var tvilsomt om plikten til

å forhåndsvarsle parten før vedtak treffes var ivaretatt, og det var også vanskelig å vurdere om andre krav til saksbehandlingen – for eksempel veiledningsplikten eller utredningsplikten – var ivaretatt. Distriktene og direktoratet tok tak i mange av utfordringene mens undersøkelsen pågikk. Ved den avsluttende rapporten kunne ombudsmannen konstatere at flere utfordringer i praksis var ordnet opp i. Blant annet ble standardmalene endret slik at det nå tydeligere kommer frem hvordan den enkelte må gå frem for å kunne utøve partsrettigheter i saken.

Selv om det nå er gjort flere forbedrende tiltak, er det fortsatt vanskelige sider med denne ordningen. I den avsluttende rapporten ga derfor ombudsmannen uttrykk for at den todelte ansvarsmodellen mellom politiet og helsemyndighetene bør gjennomgås. Rettssikkerhetsmessig er det problematisk at de faktiske og rettslige vurderingene er overlatt til et annet forvaltningsorgan enn organet med vedtakskompetanse. Verken fylkeslegens tilråding eller Helseklages vurdering regnes som enkeltvedtak, og trenger derfor ikke oppfylle forvaltningslovens krav til slike vedtak – selv om det er denne tilrådingen som utgjør det reelle grunnlaget for tilbakekallsvedtaket.

Som vedtaksorgan er det politiet som må sørge for at kravene til at saken er tilstrekkelig utredet, partens veilednings- og opplysningsbehov, hensynet til kontradiksjon og begrunnelsen er ivaretatt i saksbehandlingen. Med begrenset innsikt og faglig kunnskap er det vanskelig å se hvordan politiet kan ivareta disse pliktene fullt ut.

Sett i sammenheng med at Fylkesmannen ga 11 165 meldinger til politiet i 2014 om ikke oppfylte helsekrav, mens omfanget av klagesaker hos Politidirektoratet i samme periode synes å ligge på noe over 100 saker, er det også grunn til å stille spørsmål ved om det er forhold ved selve ansvarsmodellen som gjør at førerkortinnehaerne ikke benytter adgangen til å påklage vedtaket.

En siste bekymring knyttet til ansvarsmodellen retter seg til en effektiv ressursforvaltning. 11 165 meldinger fra Fylkesmannen innebærer at politiet oppretter og behandler det samme antallet saker, noe som vi antar innebærer et betydelig beslag av politidistriktenes ressurser. Når politiet ikke foretar reelle vurderinger av sakene, er det grunn til å reise spørsmålet om dette er en fornuftig bruk av politiets ressurser.

OPPFØLGINGEN AV UNDERSØKELSEN

I tilbakemeldingen til ombudsmannen skrev både Politidirektoratet og Samferdselsdepartementet at de er enige i at det er uheldig med den todelte ansvarsmodellen i saker om tilbakekall av førerett der helsekravene ikke er oppfylt. Begge viser også til at det allerede er satt i gang et samarbeidsprosjekt, «Vilkår for førerett», mellom Helsedirektoratet, Politidirektoratet og Vegdirekto-

ratet om blant annet en fremtidig organisering av området helse og førerett. Politidirektoratet orienterte også om hvordan de øvrige rettslige problemstillingene ombudsmannen pekte på, er fulgt opp.

Samferdselsdepartementet har i tilbakemeldingen opplyst at departementet vil gå i dialog med Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet med sikte på å få en omforent forståelse av utfordringene og legge grunnlag for en videre prosess for gjennomgang av de førerkortrelaterte sidene av regelverket. Også saker knyttet til kjøreseddel vil bli inkludert i denne gjennomgangen av den todelte ansvarsmodellen knyttet til helsekrav. Departementet er også enig med ombudsmannen i at hjemmelen for å tilbakekalle kjøreseddel når helsekravene ikke er oppfylt, er uklar. Departementet opplyser at de vil sette i gang et arbeid knyttet til dette spørsmålet.

Ombudsmannen er av den oppfatning at endringene som er gjennomført og prosessene som er satt i gang etter undersøkelsen, vil bidra til økt rettssikkerhet for den enkelte slike saker gjelder, og til en bedre forvaltning i politiet.

1.3 Oversikt over saker i 2017

Saker av alminnelig interesse

Etter instruks for Sivilombudsmannen § 12 skal årsmeldingen inneholde en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som ombudsmannen mener har alminnelig interesse. Kriterier for dette er om saken er representativ for sakstypen, om den er relevant som eksempel på saksbehandlingsfeil som er gjort, om saken er prinsipiell og rettsavklarende og om saken reiser spørsmål av rettssikkerhetsmessig karakter. Oversikten i årsmeldingen er sortert etter de ulike rettsområdene.

Saker tatt opp av eget tiltak

I tillegg til å behandle klagesaker kan ombudsmannen undersøke saker på eget initiativ. Det ble avsluttet 23 slike saker i 2017.

2014/2332	Politimyndighetenes saksbehandling i førerkortsaker
2015/2514	Klageadgang i saker om nedsettelse og ettergivelse av eiendomsskatt og i saker om fritak
2016/953	Om kravene til Navs saksbehandling ved stans av sykepenges
2016/1720	Advokaters mulighet til å kommunisere elektronisk med Nav
2016/1758	Spørsmål om forvaltningslovforskriften kapittel 5 om partsinnsyn i saker om tilsetning i offentlig forvaltning kommer til anvendelse i diskrimineringsaker for Likestillings- og diskrimineringsombudet
2016/2418	Tilsetning uten offentlig utlysning i Sarpsborg kommune
2016/2697	Tildeling av D-nummer til personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 74
2016/3047	Innsyn i motorvognregisteret
2016/3375	Klage på praktisering av offentliglova i Vaksdal kommune
2017/95	Navs endring av praksis – bare digital utsendelse av utbetalingsmeldinger
2017/133	Saksbehandlingstiden i internasjonale saker ved Nav Arbeid og ytelser
2017/288	Henvisning til opphevet forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. i forvaltningslovforskriften
2017/350	Etterlevelse av kravene til ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten
2017/682	Forskrift for graden doctor philosophiae ved Universitetet i Bergen (UiB) – kunngjøring i Norsk Lovtidend
2017/875	Forvaltningens opptreden i sosiale medier – Kommunal- og moderniseringsdepartementet
2017/1135	Saksbehandlers navn ikke oppgitt i vedtak
2017/1554	Varsling før ileggelse av forsinkelsesgebyr ved forsinket innlevering av årsregnskap
2017/1661	Om Navs saksbehandlingsrutiner og svartidskrav i saker som blir overført internt i Nav i oppgavebehandlingssystemet
2017/1970	Tilsetning av helsesøster uten forutgående utlysning
2017/2824	Undersøkelse av behandlingen av innsynskrav i Mattilsynet, Region Midt-Norge
2017/2958	Saksbehandlingstiden for klager på vedtak om eiendomsskatt i Oslo kommune
2017/3030	Sen saksbehandling og manglende svar i Nesodden kommune – besøk til Nesodden kommune 7. november 2017
2017/3321	Klageadgang ved årlig utskrivning av eiendomsskatt i Sande kommune

Saker som viser mangler i lov, forskrift eller praksis

I arbeidet med klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak avdekkes av og til mangler ved lover, forskrifter eller administrativ praksis. Ombudsmannen kan gi det aktuelle departementet underretning om dette, jf. sivilombudsmannsloven § 11.

I 2017 ba ombudsmannen forvaltningen vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis i 11 saker. Disse sakene er presentert på side 50 i årsmeldingen.

Forvaltningens oppfølging

Når ombudsmannen avslutter en sak, gjøres dette ofte med kritikk og henstilling om å behandle saken på nytt. Forvaltningen bes om å orientere om utfallet av den fornyede behandlingen. Oppfølgingen blir publi-

sert under hver enkelt uttalelse på nettsidene og publiseres også i tilknytning til saken på Lovdata. På side 50–51 i årsmeldingen er det gitt en oversikt over hvilke uttalelser forvaltningen har kommet med oppfølging av i 2017.

1.4 Statistikk

1.4.1 Nye saker

Det kom inn 3 604 saker til ombudsmannens kontor i 2017. Dette er over 500 saker mer enn foregående år og det høyeste antallet noensinne. 23 saker er i tillegg tatt opp på eget initiativ. Disse sakene er ressurskrevende, men viktige. Den økte saksmengden fører til en stadig større saksavvikling, både for realitetsbehandlede og avviste saker.

Antall nye saker	2013	2014	2015	2016	2017
Klagesaker og skriftlige forespørsler	2942	3109	3052	3111	3604
Saker tatt opp av eget tiltak	45	35	26	17	23
I alt	2987	3144	3078	3128	3627

Antall innkomne saker er flere enn årene før. Ombudsmannen jobber målbevisst med å øke antallet berettigede klager.

Avsluttede og uavsluttede saker	2014	2015	2016	2017
Saker avsluttet i løpet av året	3211	3093	2998	3600
Uavsluttede saker ved utgangen av året	260	247	388	420

Det er gitt fullt innsyn i drøye 60 pst. av alle innsynsbejæringer til ombudsmannen. Dette gjelder innsyn rettet mot ombudsmannens egne dokumenter og saker. Selv om ombudsmannen er unntatt fra regelverket om offentlighet og innsyn, praktiseres dette som i andre offentlige etater. Unntak gjøres for dokumenter som innhentes fra forvaltningen i forbindelse med saksbehandlingen av en klage.

Antall forespørsler per telefon har gått ned med nesten 500 siden 2017. Det antas at nye nettsider gjør at flere finner den informasjonen de trenger.

SAKSBEHANDLINGSTID

Saksbehandlingstiden går igjen ned etter en økning i 2016. Denne økningen skyldtes omorganisering til større klagesaksavdelinger og flere nyansettelser. Det er et mål å bruke så kort tid som mulig på saker som må avvises. Slik kan tiden utnyttes bedre på saker som krever undersøkelser i forvaltningen. Saksbehandlingstiden må ses i sammenheng med saksinngangen. At behandlingstiden i 2017 gikk ned samtidig som sakstilfanget har økt betydelig, skyldes stor innsats fra den enkelte medarbeider hos ombudsmannen.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall dager	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Avviste saker	17	16	14	11	9	13	10
Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen	47	46	36	27	24	35	32
Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen	183	210	189	158	118	148	146

UTFALLET AV SAKENE

Utfallet av sakene som behandles, deles i to hovedkategorier: avviste og realitetsbehandlede saker.

I 2017 kom det over 3 600 klager og henvendelser til Sivilombudsmannen. Av disse ble mer enn halvparten avvist. Antallet klagesaker har økt siste år, men andel avviste saker er relativt stabil (opp sju prosentpoeng fra 2016). Halvparten av alle avvisingene skyldtes at sakene fortsatt var til behandling i forvaltningen. Øvrige hyppige avvisinger grunner er at saken er uegnet eller har utilstrekkelig klagegrunn, at saken er foreldet eller er sendt som en orientering.

Av de realitetsbehandlede sakene ble 136 saker avsluttet med kritikk eller med henstilling til forvaltningen om å se på saken på nytt. Dette utgjør 9 pst. av de realitetsbehandlede sakene.

For mange av sakene blir utfallet likevel positivt for klager, ved at en sak løser seg mens den er til behandling hos ombudsmannen. Dette skjer ofte etter en telefonhenvendelse eller brev til det aktuelle forvaltningsorganet. Dette var tilfelle i nesten 390 saker, eller om lag 26 pst.

AVVISTE OG REALITETSBEHANDLEDE SAKER

Saker der det ikke foreligger en avvisingssgrunn, regnes som realitetsbehandlede.

Når ombudsmannen foretar en foreløpig undersøkelse om det er tilstrekkelig grunn til å behandle klagen, regnes den også som realitetsbehandlet selv om saken avsluttes uten at den er tatt opp med forvaltningen. Saker som ordner seg for klageren, regnes også som realitetsbehandlet. Disse kan inneholde kritikk av det aktuelle forvaltningsorganet.

Generelle forespørsler uten tilknytning til en konkret klagesak og henvendelser til orientering regnes som avviste saker.

Det ble avsluttet 3 600 saker i 2017. Utfallet av dem fordeler seg på følgende måte:

Fordelingen mellom avviste og realitetsbehandlede saker	2016	2017
Avviste saker	1646	2088
Realitetsbehandlede saker	1352	1512
1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen	1113	1257
a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse e.l.	259	329
b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem	854	928
2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen (undersøkelse)	239	255
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen	52	59
b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem	44	60
c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt	143	136

I saker der det er nødvendig å be forvaltningen om en skriftlig redegjørelse, avsluttes over halvparten av dem med kritikk.

er også mange som klager på byggesaker, trygdeytelser og avslag på innsyn. En klagesak kan klassifiseres etter flere saksområder, summen av dem vil derfor bli høyere enn antallet klager.

1.4.2 Saksområder

Ombudsmannen mottar flest klager om saksbehandlingstid og manglende svar fra forvaltningen. Det

UTVALGTE SAKSOMRÅDER FOR AVSLUTTEDE SAKER I 2017

Saksområde	antall saker	kritikk
Saksbehandlingstid, manglende svar	850	43
Plan og bygg – herunder byggesaker	549	19
Trygdeytelser	468	7
Tilsettingssaker og arbeids- og tjenesteforhold – herunder yringsfrihet	294	26
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	286	29
Politi og påtalemyndighet, kriminalomsorg	241	7
Utlendingssaker, asyl, visum, oppholds- og arbeidstillatelser, familieinnvandring etc.	209	8
Helsebehandling, tvang, klage på personell, pasientskade	203	8

1.4.3 Fordelingen av avsluttede saker per forvaltningsorgan

En overvekt av klagene, 73 pst., retter seg mot statlig forvaltning. De fleste klager på statlige forvaltningsorganer retter seg mot fylkesmennene og Nav. Av 560 avsluttede saker om Nav ble 240 realitetsbehandlet, ni av disse endte med kritikk. Det ble avsluttet 174 saker om Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Seks av disse endte med kritikk.

726 av de avsluttede sakene i 2017 var klager på kommunal forvaltning. Av de realitetsbehandlede sakene ble 13 pst. avsluttet med kritikk.

I 2017 avsluttet Sivilombudsmannen 294 saker om tilsettinger, arbeids- og tjenesteforhold. 26 av disse endte med kritikk. Denne kategorien inneholder også offentlig ansattes yringsfrihet.

Det ble avsluttet 102 saker om Skatteetaten i 2017, fem av dem med kritikk.

Sivilombudsmannen avsluttet 156 saker om skatter og avgifter i 2017. Av disse endte sju med kritikk.

Det ble avsluttet 560 saker om Nav i 2017. Av disse ble 240 realitetsbehandlet og ni endte med kritikk.

Av 726 realitetsbehandlede saker rettet mot kommuner i 2017, ble 13 av dem avsluttet med kritikk.

Sivilombudsmannen avsluttet 286 saker om offentlighet og innsyn i 2017. Dette er 85 pst. flere enn i 2016.

I 2017 avsluttet Sivilombudsmannen 286 saker om offentlighet, taushetsplikt og dokumentinnsyn. 29 av disse endte med kritikk.

I 2017 avsluttet Sivilombudsmannen 15 saker om Nærings- og fiskeridepartementet, fem av dem med kritikk.

Sivilombudsmannen avsluttet 20 saker om Samferdselsdepartementet i 2017, to av dem med kritikk.

Det ble avsluttet 42 saker om Statens vegvesen, en av dem med kritikk.

I 2017 avsluttet Sivilombudsmannen 850 saker der saksbehandlingstid og manglende svar var en av kategoriene. I 43 saker var dette del av grunnlaget for kritikk.

Privatrettslige forhold er utenfor Sivilombudsmannens arbeidsområde. Slike klager utgjorde åtte pst. av alle avvísninger i 2017.

Det ble avsluttet 11 saker om Landbruksdirektoratet i 2017, to av dem med kritikk.

I 2017 avsluttet Sivilombudsmannen 209 saker innen utlendingssaker, asyl, visum, oppholds- og arbeidstillatelser, familieinnvandring, etc. Åtte av dem endte med kritikk.

I 2017 avsluttet ombudsmannen 84 saker om Kriminalomsorgen. Av disse ble to avsluttet med kritikk.

Ombudsmannen behandlet 2013 saker om helsebehandling, tvang, klage på personell osv. i 2017. Av disse ble åtte avsluttet med kritikk.

Saker om alminnelig forvaltningsrett er i kjerneområdet av Sivilombudsmannens virksomhet. 22 av uttalelsene som ble publisert i 2017 tilhører denne kategorien.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og Ulf Leirstein, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, viser til årsmeldingen for året 2017 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), Dokument 4 (2017–2018).

Komiteen vil innledningsvis understreke den særlig viktige funksjonen som ombudsmannen har for den enkelte borger og for samfunnet som helhet. Gjennom ombudsmannen får den enkelte innbygger en mulighet til å få gyldigheten av et forvaltningsvedtak undersøkt av en nøytral og uavhengig instans. Ombudsmannen gjør også et viktig arbeid for å overvåke og kontrollere at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene.

Komiteen viser til at Sivilombudsmannen har lagt aktivt til rette for å spre kunnskap om muligheten for å bruke ombudsmannsordningen, blant annet gjennom nye nettsider og prioritert tilstedeværelse i mediene. Komiteen mener dette er svært positivt og bidrar til å gjøre ordningen tilgjengelig for flere.

Komiteen vil understreke verdien av åpenhet i forvaltningen og at offentlighetsloven praktiseres riktig, og at Sivilombudsmannen har en viktig rolle i disse spørsmålene.

Komiteen viser til at Sivilombudsmannen i årsmeldingen løfter fram det at spørsmål om saksomkostninger i saker mellom en privat part og forvaltningen har en rekke utfordringer, og at forvaltningen praktiserer bestemmelsene noe ulikt. Lovavdelingen i Justisdepartementet og ombudsmannen har siden 2007 uttrykt ulikt syn på spørsmålet om forvaltningen skal dekke partens saksomkostnader for arbeid med å få opphevet et avslag på en søknad. Lovavdelingen mener at førsteinstansens vedtak ikke er «endret til gunst» ved opphevelsen, fordi partens rettsstilling i sakens spørsmål fremdeles er den samme som før han eller hun søkte. Parten kan få dekket saksomkostnadene for opphevelsen først når han eller hun eventuelt får medhold i klagen ved forvaltningens nye behandling av saken etter opphevelsen. Dette har medført ulik praktisering av § 36 i forvaltningen. Resultatet er at private parter kan få ulik kostnadsdekning, avhengig av hvilke forvaltningsorgan som behandler sakene. På den bakgrunn har ombudsmannen forsøkt å avklare rettstilstanden. Komiteen mener dette spørsmålet bør avklares av utvalget som skal revidere forvaltningsloven og avgj innstilling 1. februar 2019.

Komiteen viser til at Sivilombudsmannen i 2017 behandlet en sak som gjaldt betydningen av barns beste ved avgjørelse av bostedsregistrering. Komiteen deler Sivilombudsmannens standpunkt knyttet til at det bør gjøres en vurdering av om reglene om bostedsregistrering og oppløsning av hjem etter samlivsbrudd står i forhold til prinsippet om barns beste slik det er nedfelt i Barnekonvensjonens artikkel 3 og Grunnloven § 104.

Komiteen er tilfreds med at ombudsmannen valgte å fokusere på «Helsepersonells rolle i møte med mennesker som er fratatt friheten i politiarrest og fengsel» under sitt menneskerettighetsseminar 26. oktober 2017. Komiteen mener også det er positivt at Sivilombudsmannen arbeider opp mot Kina for å styrke kunnskapsnivået hos kinesiske rettsåndhevere om norsk lovgivning og internasjonale standarder.

Komiteen viser til at Sivilombudsmannen har funnet enkeltsaker hvor saksbehandler i forvaltningen ikke har oppgitt navn eller har oppgitt fiktivt navn. I disse sakene er det viktige hensyn som må balanseres opp mot hverandre, som god forvaltningsskikk og habilitetsreglement opp mot ansattes mulighet til å beskytte seg mot trusler og annen uønsket kontakt. Komiteen deler Sivilombudsmannens vurdering av at regelverket bør gjennomgås for å undersøke om det bør være adgang til å skjermesaksbehandleres navn og i hvilke tilfeller dette bør være mulig.

Komiteen peker på at det som følge av Sivilombudsmannens undersøkelser knyttet til førerrett vil bli startet en dialog mellom Samferdselsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet med sikte på å få en omforent for-

ståelse av utfordringene og legge grunnlag for en videre prosess for gjennomgang av de førerkortrelaterte sidene av regelverket.

Komiteen registrerer at antallet klager har gått opp vesentlig i 2017, blant annet som følge av mer utadrettet aktivitet for at flere skal kjenne til Sivilombudsmannen. Komiteen registrerer at andelen av realitetsbehandlede saker som totalt sett fører til kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt, er på rundt 9 pst.

Komiteen påpeker viktigheten av at klagesaksbehandlingen hos Sivilombudsmannen ikke er for langvarig. Ventetiden har i 2017 gått ned, samtidig som om-

budsmannen har fått en vesentlig økning i antall klager. Komiteen mener dette er positivt.

3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 4 (2017–2018) – Melding for året 2017 fra Sivilombudsmannen – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 22. mai 2018

Dag Terje Andersen

leder

Torgeir Knag Fylkesnes

ordfører

