



STORTINGET

Innst. 409 L

(2020–2021)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om
Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon – kapittel 10
forslag til lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen
(sivilombudsloven)

Dokument 21 (2020–2021) kapittel 10

Innhold

Side

1. Sammenheng	1
1.1 Forslag til lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven)	1
1.1.1 Innledning	1
1.1.1.1 Mandat og føringer for utarbeidelsen av lovforslaget.....	1
1.1.1.2 Høringsinnspill	2
1.1.2 Lovendringer og tidligere gjennomganger av ordningen	2
1.1.3 Stortingets alminnelige instruks	3
1.1.4 Oversikt over strukturen i lovforslaget.....	3
1.1.5 Endring av ombudets tittel.....	3
1.1.6 Ombudets mandat og oppgaver.....	4
1.1.6.1 Innledning	4
1.1.6.2 Ombudets mandat	4
1.1.6.3 Ombudets oppgaver.....	6
1.1.7 Ombudets arbeidsområde	6
1.1.7.1 Generelt.....	6
1.1.7.2 Hovedregelen om Sivilombudets arbeidsområde.....	7
1.1.7.2.1 Den offentlige forvaltning og alle i dens tjeneste.....	7
1.1.7.2.2 Private institusjoner og offentlig frihetsberøvelse	7
1.1.7.3 Unntak og presiseringer.....	8
1.1.7.3.1 Generelt.....	8
1.1.7.3.2 Forhold Stortinget har tatt stilling til, og Stortingets utvalg for rettferdsvederlag.....	8
1.1.7.3.3 Avgjørelser truffet i statsråd	9
1.1.7.3.4 Domstolenes virksomhet	9
1.1.7.3.5 Avgjørelser som bare kan treffes av kommunestyret og fylkestinget	10
1.1.7.4 Stortingets adgang til å gi nærmere bestemmelser om arbeidsområdet.....	10
1.1.8 Forholdet til Stortinget.....	10
1.1.8.1 Generelt.....	10
1.1.8.2 Sivilombudets uavhengighet og selvstendighet fra Stortinget	11
1.1.8.3 Meldinger til Stortinget og Stortingets kontroll med forvaltningen	11
1.1.8.3.1 Generelt.....	11
1.1.8.3.2 Årsmelding.....	11
1.1.8.3.3 Særskilt melding.....	12
1.1.8.4 Stortingets adgang til å gi nærmere bestemmelser ved alminnelig stortingsvedtak.....	12
1.1.9 Forvaltningens myndighet overfor Sivilombudet.....	12
1.1.9.1 Generelt.....	12
1.1.9.2 Konstitusjonelle og generelle hensyn	12
1.1.9.3 Reguleringen av forvaltningens myndighetsbruk overfor Sivilombudet	13
1.1.9.4 Forholdet til alminnelig lovgivning.....	14
1.1.10 Behandling av klagesaker	14
1.1.10.1 Innledning	14
1.1.10.2 Klagerett og klagens innhold	15
1.1.10.3 Forholdet til klageordninger i forvaltningen.....	15
1.1.10.4 Klagefristen.....	15
1.1.10.5 Sivilombudets behandling av klagen	16
1.1.10.6 Klagerens rett til innsyn og til å uttale seg.....	17
1.1.10.7 Avslutningen av klagesaksbehandlingen	17
1.1.10.8 Avbrudd av særlige søksmålsfrister	19
1.1.11 Saker som tas opp av eget tiltak.....	20
1.1.11.1 Innledning	20

	Side
1.1.11.2	Forholdet til klagesaker..... 20
1.1.11.3	Rammen for ombudets generelle undersøkelser av eget tiltak..... 20
1.1.11.4	Undersøkelser av eget tiltak 21
1.1.11.5	Avslutning av saker som tas opp av eget tiltak..... 21
1.1.12	Virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme 21
1.1.12.1	Innledning 21
1.1.12.2	Tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon 22
1.1.12.3	Anbefalinger 22
1.1.12.4	Rådgivende utvalg 22
1.1.13	Generelle bestemmelser om Sivilombudets virksomhet..... 22
1.1.13.1	Innledning 22
1.1.13.2	Ombudets tilgang på opplysninger 22
1.1.13.2.1	Generelt..... 22
1.1.13.2.2	Tilgang på regjeringens dokumenter mv. 23
1.1.13.2.3	Fysisk adgang til steder og lokaler 25
1.1.13.3	Fagkyndig bistand 26
1.1.13.4	Taushetsplikt 26
1.1.13.5	Habilitet 26
1.1.13.6	Offentliggjøring av ombudets vurdering i en sak..... 26
1.1.13.7	Særlige meldinger og meddelelser..... 26
1.1.13.8	Dokumentoffentlighet..... 27
1.1.13.9	Sivilombudets behandling av personopplysninger..... 27
1.1.13.9.1	Innledning 27
1.1.13.9.2	Unntak fra materielle bestemmelser i personvernforordningen 28
1.1.13.9.3	Grunnlag for behandling av personopplysninger 30
1.1.13.9.4	Viderebehandling av personopplysninger 30
1.1.13.9.5	Rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger..... 31
1.1.13.9.6	Kopi av personopplysninger i dokumenter som er utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken..... 31
1.1.13.10	Sikkerhetslovens anvendelse for Sivilombudet 31
1.1.13.11	Sivilombudets ansatte 31
1.1.13.11.1	Generelt..... 31
1.1.13.11.2	Tilsettingsmyndighet..... 32
1.1.13.11.3	Personalreglement 32
1.1.14	Ombudsvervet..... 32
1.1.14.1	Innledning 32
1.1.14.2	Stortinget velger ombudet for forvaltningen..... 33
1.1.14.3	Oppnevningsperiode og mulighet for gjenoppnevning..... 33
1.1.14.4	Formelle krav til ombudet 34
1.1.14.5	Fremgangsmåten for valg av ombudsmann 35
1.1.14.6	Tap av ombudsvervet..... 36
1.1.14.7	Vikar og setteombud 36
1.1.14.8	Adgang til å delegere..... 37
1.1.14.9	Ombudets lønn og pensjon 37
1.1.14.9.1	Generelt..... 37
1.1.14.9.2	Ombudets lønn..... 37
1.1.14.9.3	Godtgjørelse for setteombud 37
1.1.14.9.4	Ombudets pensjon 37
1.1.15	Vitneplikt og bevisforbud 37
1.1.15.1	Generelt..... 37
1.1.15.2	Bevisforbud for forhold som er underlagt lovbestemt taushetsplikt..... 37

	Side
1.1.15.3 Bevisforbud for opplysninger som gjelder grunnlaget for ombudets uttalelser og rapporter.	38
2. Komiteens merknader	38
3. Merknader fra Stortingets presidentskap	41
4. Komiteens merknader – etter foreleggelse for presidentskapet.....	42
5. Forslag fra mindretall.....	42
6. Komiteens tilråding	42



STORTINGET

Innst. 409 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 21 (2020–2021) kapittel 10

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon – kapittel 10 forslag til lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Forslag til lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven)

1.1.1 Innledning

Stortinget vedtok 25. mai 2019 å nedsette et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Utvalget avga sin rapport 1. februar 2021.

På tidspunktet for utvalgets avgivelse av rapporten hadde utvalget følgende medlemmer:

Storingsrepresentant Svein Harberg (Høyre) (leder)

Storingsrepresentant Ruth Grung (Arbeiderpartiet) (nestleder)

Storingsrepresentant Dag Terje Andersen (Arbeiderpartiet)

Storingsrepresentant Norunn Tveiten Benestad (Høyre)

Storingsrepresentant Marit Arnstad (Senterpartiet)

Storingsrepresentant Petter Eide (Sosialistisk Venstreparti)

Storingsrepresentant Geir Jørgen Bekkevold (Kristelig Folkeparti)

Storingsrepresentant Carl-Erik Grimstad (Venstre)

Storingsrepresentant Bjørnar Moxnes (Rødt)

Storingsrepresentant Une Bastholm (Miljøpartiet De Grønne)

Vararepresentant til Stortinget Carl I. Hagen (Fremskrittspartiet)

Professor Eirik Holmøyvik

Professor Benedikte Moltumyr Høgberg

Professor Jostein Askim

Tidl. ekspedisjonssjef i Riksrevisjonen Therese Johnsen.

1.1.1.1 MANDAT OG FØRINGER FOR UTARBEIDELSEN AV LOVFORSLAGET

I henhold til mandatet romertall IV bokstav c skulle utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon utarbeide en ny lov til erstatning for gjeldende lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) av 1962. Mandatet gir sentrale føringer for utarbeidelsen av lovforslaget og gjengis her:

«Utvalget skal utarbeide ny lov til erstatning for gjeldende lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven). Utvalget skal her ta utgangspunkt i Sivilombudsmannens arbeidsgruppe-rapport om behov for endringer i sivilombudsmannsloven avgitt 4. juli 2018, samt de føringer som er gitt ved kontroll og konstitusjonskomiteens behandling av denne, jf. Innst. 223 S (2018–2019) fra konstitusjonskomiteen om Sivilombudsmannens Arbeidsgrupperapport om endringer i sivilombudsmannsloven og Dokument 19 (2017–2018) punkt 6 i rapport til Stortingets presidentskap fra utvalg nedsatt for å vurdere prosessen og valgbarheten til medlem i de komiteer, utvalg og nemnder som Stortinget oppnevner.»

I løpet av utvalgsperioden har Stortinget truffet vedtak om å be Stortingets presidentskap endre utvalgets mandat, slik at utvalget vurderer og kommer med forslag til etableringen av et Nav-ombud, i tråd med

merknadene fra stortingsflertallet i Innst. 254 S (2019–2020). Dette ble fulgt opp av presidentskapet i brev til utvalget 28. mai 2020. Flertallets merknader i innstillingen legger opp til at funksjonen som Nav-ombud skal tillegges Sivilombudet, i hovedsak innenfor hovedtrekkene ved ombudsordningen, men med enkelte tilpasninger. Utvalget har konkludert med at Sivilombudet ikke bør få en særskilt funksjon som Nav-ombud. Utvalget har likevel skissert en modell for hvordan en slik funksjon kan implementeres hos ombudet. Dette er drøftet i rapporten kapittel 8.

I Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport om endringer i sivilombudsmannsloven foreslås en til dels omfattende revisjon av dagens lov. Endringsforslagene tar sikte på å ivareta at ombudet har et godt og oppdatert regelverk for virksomheten. I tillegg til dette har arbeidsgruppen foreslått endringer for å gjøre regelverket mer pedagogisk og for å heve den lovtekniske kvaliteten. Herunder foreslår arbeidsgruppen å oppheve Stortingets instruks for Sivilombudsmannen og overføre bestemmelser derfra til loven. Arbeidsgruppen har avgrenset sitt arbeid mot en mer «grunnleggende gjennomgang av ombudsmannsordningen og lovens prinsipper». Hovedtrekkene i den gjeldende ordningen er dermed ikke foreslått endret.

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av arbeidsgrupperapporten i Innst. 223 S (2018–2019) er det gitt videre føringer for lovarbeidet. Generelt påpeker komiteen at det grundige arbeidet som er gjort i arbeidsgrupperapporten, taler for at det vedtas en ny lov og ikke en endringslov. Komiteens utgangspunkt er at arbeidsgruppens forslag bør ligge til grunn for lovforslaget. Spesifikt ber også komiteen om at følgende temaer vurderes:

- institusjonens navn,
- endringer i rekrutteringsprosessen for å sikre ombudsmannens legitimitet og faglige nivå,
- varigheten av vervet,
- om oppnevningsperioden fortsatt bør knyttes til stortingsperioder, og
- behov for at ombudsmannen får enkelte unntak fra personopplysningsloven.

I tillegg ber komiteen mer generelt om en avklaring av ombudets forhold til lovgivning med tilknyttede tilsyns- og kontrollorganer som er del av forvaltningen.

Når det gjelder ombudets tilgang på opplysninger fra forvaltningen, legger komiteen til grunn at det er «av avgjørende betydning at ombudet har tilgang til relevante opplysninger i en aktuell sak». Denne uttalelsen er naturlig å se i sammenheng med spørsmålet om rekkevidden av ombudsmannens tilgang på opplysninger fra forvaltningen.

The European Commission for Democracy through Law, heretter kalt Venezia-kommisjonen, er et rådgiven-

de organ for Europarådet i konstitusjonelle spørsmål. Kommisjonen gir råd til Europarådets medlemsland om grunnlovsendringer og andre konstitusjonelle spørsmål. Kommisjonen utarbeider også tematiske rapporter og anbefalinger på bestemte områder. Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution («Venezia-prinsippene») er en slik anbefaling, som ble publisert i 2019. Dokumentet fastsetter generelle prinsipper og føringer for ombudsmannsordningen. Prinsippene er ikke rettslig bindende for Norge, men må anses som sterkt forankrede anbefalinger. Det er derfor naturlig at det ses hen til disse i arbeidet med ny lov om ombudet.

Etter utvalgets syn tilsier de forannevnte føringene at det foretas en helhetlig gjennomgang av den gjeldende sivilombudsmannsloven, og at det foreslås en ny lov som viderefører hovedtrekkene og hovedprinsippene i den gjeldende ombudsordningen. Det foreslås likevel enkelte materielle endringer sammenlignet med gjeldende lov, da særlig på bakgrunn av arbeidsgrupperapporten og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader til denne, men også på bakgrunn av problemstillinger som ellers har kommet frem i utvalgsarbeidet.

1.1.1.2 HØRINGSINNSPILL

I kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. 223 S (2018–2019), som legger sentrale føringer for utarbeidelsen av ny lov til erstatning for gjeldende sivilombudsmannslov, fremgår det at forslag til ny lov bør sendes på høring. Utvalget sendte sitt forslag til lov om Stortingets ombud for forvaltningen (sivilombudsloven) på høring 5. oktober 2020 med høringsfrist 20. desember 2020. Høringen ble gjennomført ved offentliggjøring av forslaget på Stortingets nettsider med åpen invitasjon om å komme med høringsinnspill. Forslaget ble også sendt direkte til utvalgte høringsinstanser. Utvalget har mottatt høringsinnspill fra departementene og underliggende forvaltningsorganer v/Justis- og beredskapsdepartementet (heretter «departementene»), Riksadvokaten, Utlendingsnemnda (UNE), Datatilsynet, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Barneombudet, Sivilombudsmannen, Kommunesektorens organisasjon (KS) Advokatforeningen, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag og advokat Håkon Pinderød Eliassen.

Høringsinstansenes konkrete innspill omtales i de sammenhengene de er relevante og har foranlediget endringer eller nærmere vurderinger.

1.1.2 Lovendringer og tidligere gjennomganger av ordningen

Gjeldende lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen ble vedtatt 22. juni 1962. Siden da har loven

og instruksen blitt endret flere ganger. De fleste endringene har i seg selv vært mindre omfattende. Totalt sett har likevel endringene medført at regelverket er ganske forskjellig i dag i forhold til loven som ble vedtatt i 1962. Hovedtrekkene i ordningen er likevel videreført.

Det har bare blitt foretatt én mer helhetlig gjennomgang av loven. I 1977 nedsatte Stortingets presidentskap et utvalg for å utrede endringer i ordningen med Stortingets ombudsmann for forvaltningen, det såkalte «Schei-utvalget». Utvalget behandlet blant annet spørsmål om valg av ombudsmann, valgvilkår og funksjonsperiode, ombudsmannens arbeidsområde og ombudsmannens adgang til forvaltningens dokumenter. Dette resulterte i enkelte endringer i ombudsmannsloven og instruksen. Utvalget la også enkelte prinsipielle føringer for ombudets arbeidsform.

En større endring i sivilombudsmannsloven kom i 2013 da ombudsmannen ble tillagt oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme i henhold til tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon («OPCAT»). Tilleggsprotokollen forplikter Norge til å ha et nasjonalt besøksorgan for å forebygge tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling på steder hvor personer er frihetsberøvet.

1.1.3 Stortingets alminnelige instruks

I sivilombudsmannsloven § 2 fremgår det at Stortinget fastsetter alminnelig instruks for ombudets virksomhet. Den gjeldende instruks ble vedtatt av Stortinget 19. februar 1980, på bakgrunn av Schei-utvalgets utredning. I Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport er det foreslått at den nåværende instruks oppheves, og at enkelte bestemmelser fra instruksens inntas i loven.

Utvalget er enig i arbeidsgruppens vurderinger. I utformingen av forslag til bestemmelser i lovforslaget har utvalget tatt utgangspunkt i arbeidsgruppens konkrete forslag om å flytte enkelte bestemmelser fra instruksens til loven.

1.1.4 Oversikt over strukturen i lovforslaget

Utvalget mener det er naturlig at loven struktureres på en annen måte enn i dag for å gjøre regelverket mer pedagogisk og for å heve den lovtekniske kvaliteten.

For å oppnå dette foreslås loven inndelt i kapitler med følgende inndeling av lovstoffet: kapittel 1 Mandat, oppgaver, arbeidsområde og forholdet til Stortinget og forvaltningen; kapittel 2 Klage til Sivilombudet og behandling av klage; kapittel 3 Saker som tas opp av eget tiltak; kapittel 4 Nasjonal forebyggende mekanisme; kapittel 5 Generelle bestemmelser om Sivilombudets virksomhet; og kapittel 6 Ombudsvervet.

1.1.5 Endring av ombudets tittel

I Grunnloven § 75 bokstav l fremgår det at Stortinget skal utnevne «en person» som skal føre kontroll med forvaltningen for å hindre at det begås urett mot den enkelte borger.

Institusjonens gjeldende lov heter «lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven)». Etter loven § 1 er også «Sivilombudsmannen» formell tittel på Stortingets ombudsmann for forvaltningen. I loven for øvrig brukes i hovedsak «ombudsmannen». Annen lovgivning bruker betegnelsen «Stortingets ombudsmann for forvaltningen». I institusjonens egne dokumenter og på nettsiden brukes «Sivilombudsmannen». I hovedsak er det denne benevnelsen som brukes i offentlig omtale.

Utvalget har kommet til at tittelen bør endres. Sentrale hensyn for utvalget er at tittelen bør være kjønnsnøytral og allment gjenkjennelig med utgangspunkt i dagens tittel.

Det vises til at Stortinget har vedtatt å be regjeringen om å innføre kjønnsnøytrale titler i alle statens virksomheter. Det er blant annet på denne bakgrunn naturlig at det samme gjennomføres for Stortingets eksterne organer. Det vises også til at øvrige offentlige institusjoner i Norge som bruker ombudsbetegnelsen, i hovedsak bruker den kjønnsnøytrale. Utvalget er for øvrig enig i betraktningene som ligger til grunn for at slike navn og titler bør være kjønnsnøytrale.

Hensynet til allmenn gjenkjennelighet tilsier etter utvalgets syn at det bør være enkelt å forstå at den nye kjønnsnøytrale betegnelsen refererer til den nåværende Sivilombudsmannen. Det er et grunnleggende ideal at ombudet skal være et lavterskelt tilbud som er lett tilgjengelig for folk. Det vil være uheldig hvis en navneendring vanskeliggjør dette ved å bidra til usikkerhet om hvor man skal henvende seg for å klage på forvaltningen. Det vises også til at den generelle betegnelsen «ombud» er utbredt i Norge og internasjonalt for offentlige organer med lignende funksjoner som Sivilombudsmannen.

Det har tidligere blitt fremmet forslag om å endre korttittelen fra Sivilombudsmannen til Sivilombudet. I april 2019 ble det fremmet forslag i Stortinget om at «Sivilombudsmannen endres til Sivilombudet». Forslaget var en forskuttering av dette utvalgets arbeid med ny lov og ble nedstemt. «Sivilombudet» ble også foreslått i 1978 av et mindretall i Schei-utvalget. Flertallets motforestilling den gang var hovedsakelig at begrepet «ombudsmann» var utbredt og hadde befestet seg internasjonalt og i Norge. «Ombudsmann» er fortsatt utbredt internasjonalt, men i Norge har man begynt å bevege seg bort fra den kjønnsbestemte delen av betegnelsen. Det gjelder særlig offentlige organer med ombudstittel, herunder Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, pasient- og brukerombudene og El-

dreombudet. Det er naturlig at denne utviklingen også følges for Sivilombudsmannen.

På bakgrunn av dette har utvalget vurdert en rekke ulike navnealternativer. Det er sett hen til parlamentariske ombud i andre land, andre offentlige institusjoner i Norge som bruker ombudsbetegnelsen, samt tidligere forslag til navneendringer. I brev til utvalget 3. desember 2019 har også Sivilombudsmannen kommet med innspill til ulike alternativer.

Utvalget mener at begrepet «sivil» er et sentralt kjennemerke ved dagens tittel som bør videreføres for at den nye tittelen skal være gjenkjennelig. Når det er dette hensynet som er avgjørende, kan det ikke ha nevneverdig betydning at betegnelsen opprinnelig var ment som en markering av avgrensningen mot Forsvaret. I alle tilfeller er ombudets hovedoppgave primært å ivareta den «sivile» befolkningens rettigheter overfor forvaltningen.

Utvalget mener at hensynet til kjønnsnøytralitet og gjenkjennelighet best ivaretas ved langtittelen «Stortingets ombud for forvaltningen» og korttittelen «Sivilombudet». I lovforslaget vil utvalget flere steder også bruke den generelle betegnelsen «ombudet».

Flere av høringsinstansene har kommentert utvalgets forslag til ny tittel. LDO, Barneombudet og departementene foreslår «Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen» som alternativ langtittel. Utvalget er enig i at dette er en mer presis og dekkende langtittel, og har endret sitt forslag i tråd med dette. LDO og Barneombudet foreslår videre korttittelen «Forvaltningsombudet». Utvalget har som nevnt vurdert en rekke ulike tittelalternativer, med utgangspunkt i hensynene som er redegjort for foran, og fastholder sitt forslag til korttittel.

1.1.6 Ombudets mandat og oppgaver

1.1.6.1 INNLEDNING

Ombudsordningen og ombudets generelle mandat følger av Grunnloven § 75 l. Formålet med ordningen er videre regulert i gjeldende lov § 3. Oppgavene ombudet skal utføre innenfor det overordnede mandatet og for å oppfylle formålet med ordningen, er fastsatt i gjeldende § 5, hvor det fremgår at ombudet kan ta opp saker av eget tiltak eller etter klage. Videre følger det av gjeldende § 3 a at ombudsmannen er nasjonal forebyggende mekanisme som beskrevet i artikkel 3 i valgfri tilleggsprotokoll av 18. desember 2002 til FNs torturkonvensjon.

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende rett. Utvalget foreslår imidlertid at innholdet i de forannevnte bestemmelsene fordeles mellom én bestemmelse som angir ombudets overordnede mandat, og én bestemmelse som angir oppgavene ombudet skal utføre for å ivareta mandatet. Dette vil bidra til å synliggjøre og konkretise-

re hva formålet med ombudsordningen er, og hvordan ordningen er innrettet for å ivareta dette formålet.

1.1.6.2 OMBUDETS MANDAT

Ombudets overordnede mandat og formål er fastsatt i Grunnloven § 75 bokstav l. Der fremgår det at ombudet skal «føre kontroll med den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, for å søke å sikre at det ikke øves urett mot den enkelte borger». Dette skal skje «på en måte som er nærmere bestemt i lov».

Den likelydende formålsangivelsen i gjeldende lov § 3 og Grunnloven § 75 l om å «søke å sikre at det ikke begås urett mot den enkelte borger», går tilbake til vedtakelsen av sivilombudsmannsloven i 1962. Meningen med bestemmelsen var å angi «målsettingen» for alle deler av ombudets virksomhet. Hva som nærmere ligger i målsettingen om å sikre at det ikke begås urett mot den enkelte, er særlig synliggjort i Forvaltningskomiteens begrunnelse for å innføre ombudsmannsordningen, jf. Ot.prp. nr. 30 (1959–60) side 6.

I forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen som ble vedtatt i 1995, fremkommer enkelte generelle betraktninger om ombudets mandat og formålet med ordningen. For det første vises det til at ombudsordningen skal bidra til å «styrkja og tryggja den enkelte si rettsstilling i høve til forvaltninga». Den skal være en rettsikkerhetsgaranti for den enkelte borger, og det er understreket at ombudet fyller «ein viktig funksjon i demokratiet vårt». Det er videre pekt på at ombudsordningen er en «fast del av styringssystemet vårt», og at grunnlovsfesting ville bidra til å forsterke ordningen. Generelt er det også fremhevet at ombudet skal være «garantisten åt den enkelte mot vilkårleg framferd og urett i møte med forvaltninga».

De generelle målsettingene med ombudsordningen har samme gyldighet i dag, men situasjonsbetingelsene har naturligvis utviklet seg siden 1958, noe som også har betydning for hvordan den overordnede målsettingen ivaretas. Her er det flere momenter som har hatt betydning. Et viktig forhold er at den enkelte formelt har fått styrket sine rettigheter overfor forvaltningen, både materielt og prosessuelt. Herunder har det blitt etablert en rekke uavhengige klageordninger, tilsyn og ombud i forvaltningen, som på ulike måter og innenfor sine områder bidrar til å ivareta den enkeltes rettigheter. Samtidig har forvaltningen og relevant regelverk blitt mer uoversiktlig og til dels mindre tilgjengelig for den enkelte. Forvaltningens kompetanse til å gripe inn og treffe vedtak overfor borgerne er på mange områder utvidet. Omfanget av offentlige ytelser har økt, noe som i større grad har aktualisert rettsikkerhetsmessige sider ved fordelingsspørsmål. I tillegg kommer det at det i dag ikke alltid er den klassiske konfliktlinjen mellom den enkelte og forvaltningen som er det mest sentrale, slik man så for seg da ordningen ble etablert.

Ombudets mandat setter forventninger og grenser for ombudets virksomhet. Innenfor denne rammen kan ombudet tilpasse og innordne virksomheten på en måte som er effektiv og hensiktsmessig ut fra de til enhver tid rådende forhold.

Ombudets sentrale oppgave er å arbeide for at forvaltningen gjennom sine avgjørelser, handlinger og unnlatelser opptrer rettsriktig overfor borgerne, slik at den enkelte reelt sikres sine spesifikke og generelle rettigheter og får en rettssikker behandling. Utgangspunktet er at dette skjer på grunnlag av en etterfølgende kontroll med forvaltningen gjennom behandling av klagesaker og saker som ombudet tar opp av eget tiltak. Det innebærer at ombudets virksomhet i utgangspunktet skal rette seg mot saker og forhold som forvaltningen har avsluttet, og ikke verserende forhold. Men ombudets mandat er likevel å «søke å sikre» at urett ikke skjer, og arbeide for å styrke og trygge den enkeltes rettsstilling.

I lys av mandatet i Grunnloven er imidlertid ikke den rent etterfølgende kontrollen tilstrekkelig alene. Det forebyggende elementet i ombudets mandat innebærer også at ombudet i sin kontrollvirksomhet må kunne ta tak i verserende forhold i forvaltningen som ikke allerede har manifestert seg i rettsbrudd overfor den enkelte, men som kan innebære betydelig risiko for at noen blir urettmessig behandlet. Ombudet må også i en viss utstrekning kunne kritisere forvaltningens myndighetsbruk selv om den er eller kan være lovlig. Dette bør imidlertid forbeholdes helt spesielle tilfeller, og ombudet bør føre en varsom linje, slik ombudet også har gjort. Som grunnlag for slik kritikk må ombudet kunne vise til mer allmenne rettssikkerhetsbetraktninger som forsvarlig saksbehandling og forholdsmessighet, samt vurderinger av risiko for rettsbrudd. I dette henseende inngår også ombudets oppgave som nasjonal forebyggende mekanisme som en naturlig del av ombudets konstitusjonelle mandat.

For ombudets særskilte mandat som nasjonal mekanisme for å forebygge tortur mv. vises det til Prop. 159 L (2012–2013). Utvalget vil ikke foreslå materielle endringer i ombudets forebyggingsvirksomhet. Sivilombudsmannens arbeidsgruppe har foreslått at ombudets generelle mandat og det spesifikke forebyggingsmandatet lovfestes som sidestilte mandat. Forebyggingsmandatet må imidlertid anses omfattet av ombudets generelle mandat om å hindre at forvaltningen over urett mot den enkelte borger, som fremgår av nåværende lov og Grunnloven. Forebyggingsvirksomheten er en integrert del av ombudets samlede virksomhet. Det fremstår derfor ikke som naturlig at det generelle og mer spesifikke mandatet sidestilles i samme bestemmelse, når ombudets generelle mandat innbefatter det spesifikke forebyggingsmandatet. I forlengelsen av dette kan en sidestilling av det overordnede mandatet og en spesifikk del av dette skape visse pedagogiske ut-

fordringer og bidra til et noe uklart inntrykk av ombudets konstitusjonelle mandat. Det er likevel viktig at loven gir klart uttrykk for at ombudet har oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme.

Gjeldende § 3 om ombudets formål har klare likhetstrekk med Grunnloven § 75 bokstav l, men med et tillegg om at ombudet skal «bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene». I og med opprettelsen av Norges institusjon for menneskerettigheter, som ikke kan prøve enkeltsaker, vil passusen bidra til å synliggjøre at Sivilombudet kan være riktig klageinstans for den som mener seg utsatt for menneskerettighetskrenkelser. Passusen vil videre bidra til å synliggjøre at Sivilombudet er et virkemiddel for å respektere og sikre menneskerettighetene etter Grunnloven § 92. På denne bakgrunn vil utvalget videreføre passusen om menneskerettigheter i lovens bestemmelse om ombudets mandat.

I Grunnloven § 75 l og i gjeldende lov § 3 skal ombudets arbeid rette seg mot «den enkelte borger». Utvalget mener at denne formuleringen er uheldig fordi den språklig sett ikke gjenspeiler hvem arbeidet retter seg mot. Begrepet «borger» tilsier isolert sett at ombudet skal arbeide for at forvaltningen ikke begår urett overfor norske statsborgere. Det har ikke vært meningen at begrepet skal tolkes slik, og det har heller ikke blitt tolket slik i praksis. I praksis behandler ombudet saker som gjelder enhver persons befatning med den norske forvaltningen, uavhengig av statsborgerskap, oppholdsstatus og bosted. Ombudet behandler også saker som gjelder private rettssubjekters forhold til forvaltningen, herunder organisasjoner og selskaper. For å fange opp dette på en kort, konsis og lesbar måte fremstår det hensiktsmessig å sløyfe begrepet «borger», slik at uttrykksmåten i loven blir «for å hindre at det øves urett mot den enkelte». Denne uttrykksmåten foreslås videre konsekvent gjennomført i lovforslaget hvor det etter tidligere språkbruk hadde vært naturlig å bruke begrepet «borger». At mandatet retter seg mot «den enkelte», må videre ses i sammenheng med lovforslaget § 7, hvor det fremgår at «alle» kan klage til ombudet.

Mandatet har et konstitusjonelt grunnlag og er styrende for alle deler av ombudets virksomhet. Mandatet bør derfor fremgå av lovens første paragraf.

Utvalget vil understreke at ombudets mandat om å hindre at den enkelte blir urettmessig behandlet av forvaltningen, ikke reduserer forvaltningens rettslige eller politiske ansvar. Forvaltningen selv er i alle tilfeller fullt ut ansvarlig for å sikre at den enkelte får en rettssikker og rettmessig behandling, og at eventuelle feil blir avdekket og reparert. Utvalget vil også understreke at ombudsordningen ikke er en erstatning for den politiske og konstitusjonelle kontrollen, eller domstolkontrollen, men kommer i tillegg til dette.

Det vises til lovforslaget § 1.

1.1.6.3 OMBUDETS OPPGAVER

Gjeldende lov gir ikke en samlet eller enhetlig oversikt over Sivilombudets hovedoppgaver som angir hvordan og på hvilken måte ombudet ivaretar sitt overordnede mandat. Utvalget foreslår ikke endringer i hva som skal være ombudets hovedoppgaver, men foreslår at dette kommer samlet til uttrykk i en generell og kortfattet bestemmelse som henviser videre til det aktuelle kapittelet i loven hvor oppgaven er nærmere regulert – dette for at det skal være tydelig og lett å forstå hva ombudet gjør og kan gjøre for å ivareta sitt mandat.

Ombudet har tre hovedoppgaver, som kommer til uttrykk i nåværende §§ 3a og 5: behandling av klager mot forvaltningen, behandling av saker av eget tiltak og virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme i samsvare med tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon.

Felles for utførelsen av samtlige av ombudets oppgaver er at ombudet foretar undersøkelser og eventuelt uttaler sin mening på grunnlag av disse. Det må være opp til ombudet selv hvilke saker som tas opp, og hvordan disse behandles, og følgelig må dette være noe ombudet kan gjøre.

Bestemmelsen om ombudets oppgaver er ikke bare en ren henvisnings- eller informasjonsbestemmelse. Den gir også sammen med § 1 et selvstendig lovgrunnlag for noen sentrale utgangspunkter for ombudsordningen. Bestemmelsen fastsetter utgangspunktene om at ombudet arbeider ved å foreta undersøkelser i forvaltningen, og at ombudet ikke treffer bindende avgjørelser overfor forvaltningen, men uttaler sin mening.

I lovforslaget kapitlene 2–4 er det gitt nærmere bestemmelser om ombudets klagebehandling, behandling av saker av eget tiltak og funksjonen som nasjonal forebyggende mekanisme. I disse kapitlene i loven er det gitt nærmere bestemmelser om hvilke standpunkt og anbefalinger ombudet kan uttrykke overfor forvaltningen. Disse bestemmelsene regulerer ikke uttømmende hvilken mening ombudet kan ha, men angir formen på ombudets konklusjon i bestemte sakstyper. Bestemmelsen er dermed også grunnlag for at det bare er det generelle mandatet, oppgavene og arbeidsområdet som setter grensene for hva ombudet kan mene som ledd i utøvelsen av sitt verv.

At ombudet kan undersøke og uttale sin mening, fastsetter videre at ombudet har diskresjonær kompetanse til å avvise klager, til å ta opp saker av eget tiltak og i utøvelsen av sin funksjon som nasjonal forebyggende mekanisme. Dette er en sentral side ved den uavhengige utøvelsen av ombudsvervet. Når det gjelder ombudets funksjon som nasjonal forebyggende mekanisme, beskriver bestemmelsen hva denne funksjonen går ut på. De særlige sidene ved denne funksjonen er videre regulert i lovforslaget kapittel 4, som bestemmelsen henviser til.

Det vises til lovforslaget § 3.

1.1.7 Ombudets arbeidsområde

1.1.7.1 GENERELT

Den foreslåtte formuleringen av ombudets generelle mandat og beskrivelsen av ombudets oppgaver tilsier at Sivilombudet har kompetanse til å kontrollere «den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste», samt «alle tilfeller hvor noen kan være underlagt offentlig frihetsberøvelse». Dette er imidlertid ikke i seg selv en tilstrekkelig presis angivelse av hvem og hva ombudet kan føre kontroll med. Den nærmere beskrivelsen av ombudets kompetanseområde er fastsatt i gjeldende lov § 4. Bakgrunnen for gjeldende bestemmelse fremgår særlig av Ot.prp. nr. 30 (1959–60), Ot.prp. nr. 37 (1966–67), Dokument nr. 9 (1977–78) kapittel IV punkt 1, jf. Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV punkt 1, samt Prop. 159 L (2012–2013).

I Grunnloven § 75 bokstav I fremgår det at ombudet skal føre kontroll med «den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste». Den nærmere angivelsen av ombudets arbeidsområde kan fastsettes i lov. Grunnloven vil etter omstendighetene kunne utgjøre en skranke for innskrenkninger i ombudets arbeidsområde. De mest sentrale gjeldende begrensningene i ombudets adgang til å føre kontroll med forvaltningen eksisterte før grunnlovfesting av ombudsordningen og må da forutsetningsvis anses akseptable. Det gjelder avgjørelser truffet av Kongen i statsråd og forhold som Stortinget har tatt stilling til. Som hovedregel er også avgjørelser som kun kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget, unntatt ombudets arbeidsområde. Andre innskrenkninger har blitt fastsatt senere, men uten at grunnlovsspørsmålet synes å ha blitt drøftet. I gjeldende Instruks for Sivilombudsmannen § 2 er saker som EOS-utvalget «har behandlet», og forvaltningens forberedelse av saker som avgjøres av Stortingets utvalg for rettsferdsvederlag, unntatt. Felles for områdene som i utgangspunktet faller innenfor arbeidsområdet, men som er absolutt og spesifikt unntatt, er at den parlamentariske kontrollen er fremtredende, eller at det foreligger annen parlamentarisk forankret kontroll.

Utvalgets utgangspunkt er at ombudets gjeldende arbeidsområde videreføres. Utvalget foreslår likevel enkelte materielle endringer i tråd med forslagene i arbeidsgrupperapporten. I tillegg foreslås enkelte endringer som gjelder grensegangen mot klagesaker som behandles av EOS-utvalget og Ombudsmannnemnda for Forsvaret. For øvrig foreslås det enkelte redaksjonelle endringer.

1.1.7.2 HOVEDREGELEN OM SIVILOMBUDETS ARBEIDSMÅRÅDE

1.1.7.2.1 *Den offentlige forvaltning og alle i dens tjeneste*

Etter gjeldende rett omfatter Sivilombudets arbeidsområde som utgangspunkt «den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste». Dette er et autonomt kriterium som har et selvstendig innhold, uavhengig av hvordan lovgivningen for øvrig definerer hva som er offentlig forvaltning, eller hvem som anses for å opptre i forvaltningens tjeneste. Formuleringen angir hvilke organer, personer og funksjoner som er omfattet av ombudets arbeidsområde.

Generelt omfatter ombudets arbeidsområde forvaltningen, herunder embetsfolk og ansatte i forvaltningen, samt andre upersonlige og personlige rettssubjekter som ikke er forvaltningsorganer, men som utøver forvaltningsmyndighet.

Den «offentlige forvaltning» omfatter hele statsforvaltningen, inkludert departementene. Avgjørelser truffet av Kongen i statsråd og forberedelsen av slike saker i den underliggende forvaltningen er likevel unntatt. Hele kommunalforvaltningen er også omfattet, men med enkelte unntak for avgjørelser som etter loven bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget. Når det gjelder organene i forvaltningen, skal arbeidsområdet ikke bare omfatte forvaltningens virksomhet utad mot den enkelte borger, men også interne forhold, blant annet ansattes forhold, f.eks. tilsettingssaker eller saker om disiplinærreaksjoner.

Ombudets arbeidsområde omfatter også «alle som virker i [forvaltningens] tjeneste». I tillegg til forvaltningsorganene som sådan omfattes også embetsfolk og ansatte i forvaltningen samt den som på annen måte «deltar i statens tjeneste».

Ombudets arbeidsområde kan også omfatte upersonlige rettssubjekter som ikke er forvaltningsorganer og etter omstendighetene også personer der. Sentrale momenter i vurderingen vil blant annet være om virksomheten gjelder et område som anses som et offentlig ansvarsområde, om virksomheten er offentlig finansiert, om den er underlagt særskilt offentlig regelverk, styring eller kontroll, og om hensynene bak ombudskontrollen tilsier at virksomheten omfattes av arbeidsområdet.

I den grad ombudskontrollen omfatter virksomheter som ikke er forvaltningsorganer, vil i alle tilfeller legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 utgjøre en praktisk skranke for hva eller hvem som kan bli gjenstand for ombudets kontroll – dette fordi angivelsen av arbeidsområdet fastsetter rekkevidden av ombudets inngripende prosessuelle kompetanser, herunder særlig ombudets informasjonstilgang.

Dersom ombudet etter en nærmere vurdering kommer til at en virksomhet faller utenfor ombudets arbeidsområde, men at hensynene bak ombudskontrollen likevel tilsier at virksomheten burde være omfattet, er det naturlig at ombudet meddeler dette til Stortinget ved særskilt melding.

På dette punkt foreslås gjeldende rett videreført. Det er imidlertid foreslått enkelte rent språklige endringer i denne delen av bestemmelsen.

Det vises til lovforslaget § 3 første ledd.

1.1.7.2.2 *Private institusjoner og offentlig frihetsberøvelse*

Siden opprettelsen av ombudsordningen har det vært sentralt at ombudet skal kunne føre kontroll med frihetsberøvelser.

Da ombudet i 2013 fikk oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme i henhold til valgfri tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon, ble det tilføyd en passus etter modell fra den valgfrie protokollen artikkel 4.

Denne tilføyelsen ble ansett som nødvendig fordi man mente at private institusjoner falt utenfor ombudets ansvarsområde. Dette premisset er neppe riktig, og for å ivareta at gjeldende rett videreføres, gis det her en kort oppsummering av rettstilstanden knyttet til frihetsberøvelse i private institusjoner.

Den nåværende formuleringen i § 4 første ledd, «dens tjeneste», ble tilføyd blant annet for å klargjøre at arbeidsområdet også kunne omfatte aktører som ikke er organer i forvaltningen, herunder institusjoner og organisasjoner. Under stortingsbehandlingen av Schei-utvalgets utredning ble det lagt til grunn at «alle helse- og sosialinstitusjoner som på en eller annen måte anses som offentlig ansvarsområde, faller inn under ombudsmannens kompetanse». Dette omfattet helt eksplisitt private institusjoner, eksemplifisert gjennom institusjoner omtalt i St.meld. nr. 32 (1976–77).

Etter dette må arbeidsområdet, slik det er angitt i gjeldende § 4 første ledd andre punktum, i utgangspunktet anses omfattet av formuleringen «alle som virker i dens tjeneste» i paragrafens første ledd første punktum. Selv om dette er tilfellet, mener utvalget at hensynet til forutberegnelighet og klarhet for private aktører tilsier at denne delen av arbeidsområdet likevel bør komme noe klarere til uttrykk i loven. I tillegg angir arbeidsområdet rammen for ombudets adgang til å kreve opplysninger og tilgang til fysiske steder og systemer.

Ordlyden i gjeldende § 4 første ledd andre punktum er basert på art. 4 i den valgfrie tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon. Bestemmelsen har dermed en annen form enn det som ellers er tilfellet i gjeldende lov og i utvalgets forslag til ny lov. I tillegg fastsetter den gjeldende bestemmelsen at ombudets arbeidsområde omfatter «private institusjoner». Det sentrale kravet etter tilleggsprotokollen er at den nasjonale forebyggende

mekanismen skal ha tilgang til «any place» hvor noen kan være frihetsberøvet. Innholdsmessig korresponderer ikke nødvendigvis dette med gjeldende lov. Det kan tenkes forhold som omfattes av kontrollområdet i tilleggsprotokollen, men som faller utenfor den gjeldende formuleringen i loven, for eksempel dersom noen er underlagt offentlig frihetsberøvelse i eget hjem. Det avgjørende er at det er en offentlig frihetsberøvelse, ikke hvem som forestår den, eller hvor den gjennomføres. Utvalget foreslår derfor å erstatte den gjeldende passusen med «alle tilfeller», som da vil omfatte det samme som «any place» i henhold til tilleggsprotokollen artikkel 4.

I den gjeldende bestemmelsen er det en utførlig beskrivelse av hva som anses som offentlig frihetsberøvelse, basert på formuleringen i tilleggsprotokollen art. 4. Det foreslås at formuleringen erstattes med begrepet «offentlig frihetsberøvelse», som da skal ha samme meningsinnhold som beskrivelsen av offentlig frihetsberøvelse i tilleggsprotokollen art. 4.

Det vises til lovforslaget § 4 første ledd.

1.1.7.3 UNNTAK OG PRESISERINGER

1.1.7.3.1 Generelt

I gjeldende lov § 4 andre ledd og instruksens § 2 er det nærmere regulert hva som ikke er omfattet av ombudets arbeidsområde.

Den gjeldende bestemmelsen inneholder dels presiseringer og dels unntak fra paragrafens første ledd. At Riksrevisjonen og EOS-utvalget faller utenfor ombudets arbeidsområde, representerer ikke et unntak fra første ledd, idet disse organene og deres virksomhet uansett ikke anses som offentlig forvaltning. At avgjørelser truffet av Kongen i statsråd ikke er omfattet av arbeidsområdet, markerer derimot et unntak fra hovedregelen, idet slike avgjørelser ellers anses som «offentlig forvaltning». Selv om ikke alle unntakene i bestemmelsen er nødvendige rettslig sett, tilsier likevel informasjonshensyn at bestemmelsen spesifiserer enkelte sentrale avgrensninger av ombudets arbeidsområde, selv om disse avgrensningene i utgangspunktet følger av en tolkning av «offentlig forvaltning» i bestemmelsens første ledd. Av informasjonshensyn mener utvalget det likevel er grunn til å beholde avgrensningene som reelt sett bare er presiseringer av hovedregelen i første ledd.

Strukturen i gjeldende § 4 andre ledd foreslås videreført. Det foreslås enkelte redaksjonelle endringer og noen materielle endringer. De materielle endringene gjelder Stortingets eksterne organer og domstolene.

1.1.7.3.2 Forhold Stortinget har tatt stilling til, og Stortingets utvalg for rettsferdsvederlag

Gjeldende § 4 annet ledd bokstav a og instruksens § 2 andre ledd foreslås sammenføyd i lovforslaget § 3 andre ledd bokstav a, som unntar forhold Stortinget har

tatt stilling til, og saker behandlet av Stortingets utvalg for rettsferdsvederlag.

Unntaket for forhold Stortinget har tatt stilling til, er prinsipielt viktig og markerer at ombudet ikke kan overprøve Stortingets standpunkt i saker som ombudet ellers kan behandle. Slik sett markerer det også en grense mellom den parlamentariske kontrollen og ombudets parlamentarisk forankrede kontroll. Hvis Stortinget har tatt stilling til et forhold, vil det ikke bare ekskludere ombudet fra å behandle en klage som gjelder Stortingets standpunkt, men også den forutgående behandlingen av det samme forholdet i forvaltningen, som Stortinget gjennom sitt standpunkt forutsetningsvis har tatt stilling til. Ombudet har i praksis tolket dette unntaket slik at det også omfatter forhold som Stortinget ikke har tatt stilling til, men som Stortinget skal ta stilling til. En viktig side ved denne begrensningen i ombudets kompetanse er at Stortinget tar «standpunkt», eller at det legges opp til dette. Vilkåret innebærer at ombudet ikke vil være avskåret fra å behandle forhold som er presentert i Stortinget, men som ikke munner ut i et standpunkt i form av et vedtak eller en annen viljesytring.

I instruksens § 2 andre ledd er også Stortingets rettsferdsvederlagsordning unntatt. Denne avgrensningen er antagelig nødvendig, idet sakene avgjøres av Stortingets rettsferdsvederlagsutvalg på grunnlag av innstilling fra forvaltningen, som også er utvalgets sekretariat. Uten unntaket ville ombudet kunnet kontrollere saksforberedelsen i forvaltningen og dermed i praksis grunnlaget for utvalgets avgjørelse. Som sivilombudsmannen har påpekt i sitt høringsinnspill, er imidlertid ikke unntaket til hinder for at ombudet kontrollerer sieder ved saksbehandlingen i utvalgets sekretariat som ikke har betydning for utfallet av saken. Et eksempel vil være saksbehandlingstid i sekretariatet før saken er lagt frem for utvalget. Enkelte saker som gjelder rettsferdsvederlag, behandles av Stortinget i plenum. Slike saker vil være omfattet av unntaket som gjelder «forhold Stortinget har tatt standpunkt til».

Det vises til lovforslaget § 3 andre ledd bokstav a.

Stortingets eksterne organer

Sivilombudets generelle arbeidsområde omfatter ikke Stortinget, herunder Stortingets administrasjon eller Stortingets eksterne organer. I utgangspunktet er det derfor ikke nødvendig at loven eksplisitt unntar virksomheten i Stortinget og Stortingets eksterne organer fra ombudets arbeidsområde. Informasjonshensyn tilsier likevel at det kan være hensiktsmessig at loven angir at «Stortinget og dets eksterne organer» ikke er omfattet av ombudets arbeidsområde.

Det fremgår i gjeldende lov § 4 andre ledd bokstav d at «Riksrevisjonens virksomhet» er unntatt. Videre fremgår det av samme paragraf bokstav e at «saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmanns-

nemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret», er unntatt fra arbeidsområdet. Det fremgår imidlertid ikke at Ombudsmannsnemndas virksomhet er unntatt, på samme måte som for Riksrevisjonen. I instruksen § 2 første ledd fremgår det at EOS-utvalgets virksomhet er unntatt fra arbeidsområdet, og at ombudet heller ikke skal behandle «klager på etterrettings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene som kontrollutvalget har behandlet».

De gjeldende bestemmelsene som spesifikt gjelder Stortingets eksterne organer, avgrensner ombudets arbeidsområde i to retninger: den ene er virksomheten til Riksrevisjonen og EOS-utvalget; den andre er avgrensninger som gjelder EOS-utvalgets og Ombudsmannsnemnda for Forsvarets kompetanse til å behandle klagesaker mot forvaltningen. Avgrensningene mot klagesaker som hører under henholdsvis EOS-utvalget og Ombudsmannsnemnda er ulike. Når det gjelder EOS-utvalget, er begrensningen at ombudet ikke kan behandle saker som EOS-utvalget «har behandlet». Det innebærer at ombudet kan behandle klagesaker som ligger innenfor EOS-utvalgets klagesakskompetanse, såfremt EOS-utvalget ikke har behandlet saken. Når det gjelder Ombudsmannsnemnda for Forsvaret, er imidlertid ombudet avskåret fra å behandle saker som «hører under» dennes kompetanse til å behandle klagesaker. Til forskjell fra saker som kan behandles av EOS-utvalget, kan dermed ikke ombudet behandle saker som faller innenfor Ombudsmannsnemnda for Forsvarets kompetanse.

Den gjeldende reguleringen når det gjelder Stortingets eksterne organer, er til dels inkonsekvent og fragmentarisk, og utvalget vil derfor foreslå at disse avgrensningene kommer til uttrykk på en mer konsekvent og oversiktlig måte i loven.

For at lovteksten skal være oversiktlig, konsis og mer konsekvent, foreslås det å sløyfe henvisningen til hvert av Stortingets eksterne organer og i stedet bruke den generelle betegnelsen «Stortingets eksterne organer», som da vil omfatte Riksrevisjonen, EOS-utvalget, Ombudsmannen for Forsvaret og Norges institusjon for menneskerettigheter. Unntaket vil for det første gjelde «virksomheten» i disse. For det andre vil unntaket gjelde «klagesaker som hører under» dem. Sistnevnte vil bare være relevant for EOS-utvalget, fordi Riksrevisjonen og Norges institusjon for menneskerettigheter ikke behandler individuelle klager på forvaltningen som en del av sitt mandat. Når det gjelder klager som tidligere har vært behandlet av Ombudsmannen for Forsvaret, har utvalget i kapittel 11 i Dokument 21 (2020–2021) lagt frem forslag til ny lov om Ombudsnemnda for Forsvaret. I lovforslaget § 2 andre ledd foreslår utvalget at Ombudsnemnda for Forsvaret for fremtiden ikke skal kunne «ta stilling til om det foreligger brudd på rettigheter eller plikter i enkeltsaker». Slike saker vil dermed falle innenfor Sivilombudets arbeidsområde. Bakgrunnen

for dette er at utvalget anser Sivilombudet som bedre egnet til denne formen for kontroll med forvaltningen, samt at denne oppgaven kan være vanskelig å forene med Ombudsnemnda for Forsvarets øvrige oppgaver.

Når det gjelder avgrensningen mot klagesaker som behandles av EOS-utvalget, fremgår det i høringsinnspill fra sivilombudsmannen at uklare grensetilfeller i praksis løses gjennom dialog mellom EOS-utvalgets sekretariat og sivilombudsmannens kontor. Lovforslaget er ikke til hinder for at denne praksisen videreføres. Det samme bør gjelde i relasjon til de øvrige av Stortingets eksterne organer i den grad slike spørsmål oppstår.

Det vises til lovforslaget § 4 andre ledd bokstav b.

1.1.7.3.3 Avgjørelser truffet i statsråd

Avgjørelser truffet i statsråd er eksplisitt unntatt fra ombudets arbeidsområde i gjeldende lov § 4 andre ledd bokstav b. Unntaket foreslås videreført i lovforslaget § 3 andre ledd bokstav c i sin nåværende form og med gjeldende innhold.

Bakgrunnen for dette unntaket er at avgjørelser truffet i statsråd er et kjerneområde for Stortingets politiske og konstitusjonelle kontroll med forvaltningen. Ifølge Grunnloven § 75 bokstav f tilkommer det Stortinget å la seg forelegge statsrådets protokoller. I praksis skjer dette ved at statsrådsprotokollene oversendes Stortinget to ganger i året. Kontroll- og konstitusjonskomiteen gjennomgår protollene og gir innstilling til Stortinget om disse. I praksis er unntaket tolket slik at det i utgangspunktet kun gjelder avgjørelser i form av kongelig resolusjon.

Med dette er også ombudet avskåret fra å føre kontroll med den underliggende forvaltningens avgjørelser og handlemåte som leder frem til en kongelig resolusjon.

Det vises til lovforslaget § 4 andre ledd bokstav c.

1.1.7.3.4 Domstolenes virksomhet

I gjeldende § 4 andre ledd bokstav c er «domstolenes virksomhet» unntatt fra ombudets arbeidsområde. Dette foreslås videreført.

Unntaket omfatter domstolenes dømmende og administrative virksomhet og gjelder domstoler som angitt i domstolloven §§ 1 og 2. Unntaket omfatter derimot ikke administrasjonen av domstolene i forvaltningen, herunder i Domstoladministrasjonen og Justis- og beredskapsdepartementet.

Ombudet har i sin arbeidsgrupperapport på side 19 foreslått at presiseringen av dette unntaket i instruksen § 2 sløyfes.

Utvalget er enig i disse betraktningene. Ettersom gjeldende instruks ikke foreslås videreført, foreslås det at kun lovens bestemmelse om domstolenes virksomhet videreføres. I departementenes hørings svar fremgår det at utvalgets forslag vil kunne innebære en viss utvi-

delse av ombudets arbeidsområde, og det foreslås en alternativ formulering av unntaket. Den bærende begrunnelsen for det gjeldende unntaket og unntaket utvalget foreslår, er domstolenes uavhengighet, som tilsier at ombudet ikke skal kontrollere domstolenes dømmende virksomhet, saker som er til behandling i domstolene, eller saker som er avgjort av domstolene. Formuleringen departementene foreslår, har likhetstrekk med formuleringen i gjeldende instruks § 2. Den kan imidlertid begrense ombudets arbeidsområde ut over hva den forannevnte begrunnelsen tilsier. Det innebærer at ombudet vil være avskåret fra å behandle saker der lovgivningen oppstiller særordninger for domstolsbehandling initiert ved «klage, anke eller annet rettsmiddel», eller som departementene formulerer det, «avgjørelser som ved klage, anke eller lignende kan bringes inn for en domstol». Hvor langt dette unntaket rekker, vil bero på hvilke særordninger som finnes i lovgivningen til enhver tid, som foreskriver at en forvaltningsavgjørelse kan innbringes for domstolene «ved klage» mv. Denne delen av unntaket bygger ikke på hensynet til domstolenes uavhengighet, men på de aktuelle særordningene for domstolsbehandling. I denne sammenhengen vises det til at klage til ombudet blant annet skal fungere som et lavterskelalternativ til å anlegge søksmål mot forvaltningen, blant annet ved at det er gratis å klage, og at ombudet forestår undersøkelser og vurderinger. Dette behovet dekkes ikke nødvendigvis gjennom særordninger for å initiere domstolsbehandling, som ikke alltid vil være like lett tilgjengelige. Slike ordninger kan innebære behov for advokatbistand som må bekostes av den enkelte, samt mulighet for å bli idømt sakskostnader. Erfaringene med det gjeldende unntaket viser at det har svært liten praktisk betydning. Ordlyden som departementene foreslår, vil videre kunne være egnet til å skape betydelig tolkningstvil om rekkevidden av ombudets arbeidsområde, særlig ved innføringen av eventuelle nye særordninger for domstolsbehandling. Samtidig vil utvalget understreke at i den grad særordninger for å initiere domstolsbehandling som gjelder forvaltningens myndighetsbruk, er lett tilgjengelige og ikke innebærer nevneverdig kostnadsrisiko, vil det ikke være naturlig at ombudet prioriterer slike saker. Med dette fastholder utvalget sitt forslag, innforstått med at det formelt sett kan medføre en viss, om enn i praksis begrenset, utvidelse av ombudets arbeidsområde.

Det vises til lovforslaget § 4 andre ledd bokstav d.

1.1.7.3.5 *Avgjørelser som bare kan treffes av kommunestyret og fylkestinget*

I gjeldende lov § 4 andre ledd bokstav f er avgjørelser som etter lov bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget, i utgangspunktet unntatt fra ombudets arbeidsområde.

Unntaket har bakgrunn i at ombudets opprinnelige arbeidsområde var avgrenset mot kommunalforvaltningen. Da arbeidsområdet ble utvidet til å omfatte kommunalforvaltningen i 1968, ble det gjort unntak for slike avgjørelser av hensyn til det kommunale selvstyret.

Ombudet kan likevel føre kontroll med avgjørelser som etter lov bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget, dersom «hensynet til rettssikkerhet eller andre særlige grunner tilsier det». Dette unntaket skal praktiseres «lempelig», slik at den enkeltes interesser blir ivarett.

Arbeidsgruppen foreslår at bestemmelsen videreføres. Utvalget er enig i dette.

Bestemmelsen i gjeldende lov henviser til kommuneloven av 1992, som nå er opphevet. Den tilsvarende bestemmelsen i lovforslaget er ajourført med någjeldende lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner.

Det vises til lovforslaget § 4 andre ledd bokstav e.

1.1.7.4 STORTINGETS ADGANG TIL Å GI NÆRMERE BESTEMMELSER OM ARBEIDSSOMRÅDET

Etter gjeldende lov § 4 tredje ledd kan Stortinget i «instruks» gi nærmere bestemmelser om rekkevidden av Sivilombudets arbeidsområde. I ombudets arbeidsgrupperapport foreslås bestemmelsen opphevet.

Hovedbegrunnelsen for å oppheve bestemmelsen er at den ikke synes å fylle et praktisk behov, og at Stortinget i henhold til den generelle bestemmelsen om adgang til å gi nærmere bestemmelser ved alminnelig stortingsvedtak, som foreslås videreført i arbeidsgrupperapporten, uansett ivaretar det samme behovet.

Det kan likevel problematiseres i hvilken utstrekning et så sentralt spørsmål som ombudets arbeidsområde bør kunne reguleres nærmere ved alminnelig stortingsvedtak uten lovendring.

Utvalget er i alle tilfeller enig i at bestemmelsen i gjeldende § 4 tredje ledd kan sløyfes.

1.1.8 *Forholdet til Stortinget*

1.1.8.1 GENERELT

Sivilombudet oppnevnes av Stortinget for å føre kontroll med forvaltningen for å hindre at det øves urett mot den enkelte borger. Ombudets autoritet og tillit bygger på at ombudet er oppnevnt av Stortinget. Forholdet til Stortinget er dermed en grunnleggende forutsetning for ombudsordningen.

Utvalget mener det er naturlig at ombudets forhold til Stortinget omtales, om enn ikke uttømmende, i lovens innledende kapittel. Det vil også stå i naturlig sammenheng med lovforslaget § 1, hvor vervet omtales som «Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen», og lovforslaget § 2, som gjelder oppnevning av sivilombud. Den foreslåtte § 5 er i hovedsak en videreføring av gjel-

dende lov §§ 2 og 12 første ledd samt instruksen § 12 første ledd.

1.1.8.2 SIVILOMBUDETS UAVHENGIGHET OG SELVSTENDIGHET FRA STORTINGET

Sivilombudet er selvstendig og uavhengig av Stortinget i utøvelsen av ombudsvervet. Utvalget foreslår at uttrykket for dette i gjeldende lov § 2 om instruks flyttes til en bestemmelse som gjelder forholdet til Stortinget mer generelt. Videre mener utvalget at lovens gjeldende formulering i hovedsak bør videreføres, slik at det fremgår av loven at ombudet utfører sitt verv både «selvstendig og uavhengig av Stortinget», slik arbeidsgruppen også har foreslått. Dette innebærer en videreføring av gjeldende rett.

Det vises til lovforslaget § 5 første ledd.

1.1.8.3 MELDINGER TIL STORTINGET OG STORTINGETS KONTROLL MED FORVALTNINGEN

1.1.8.3.1 Generelt

Sivilombudets virksomhet går primært ut på å foreta undersøkelser og uttale sin mening overfor forvaltningen om forhold som har betydning for den enkeltes rettsstilling. I tillegg til dette er ombudet et virkemiddel for Stortingets kontroll med forvaltningen gjennom sine årsmeldinger og særskilte meldinger til Stortinget. Hvilken rolle ombudet bør ha overfor Stortinget, har blitt vurdert tidligere, jf. I Ingvaldsen-utvalgets utredning, Dokument nr. 7 (1972–73) side 38.

Dette utgangspunktet ble senere lagt til grunn av Schei-utvalget i Dokument nr. 9 (1977–78) på side 30, som utviklet synspunktet ytterligere.

Dette fikk tilslutning fra Stortingets justiskomiteé, jf. Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV punkt 3.

Med dette er sentrale sider av ombudets rolle som virkemiddel for Stortingets kontroll med forvaltningen i utgangspunktet avklart. Ombudet har kompetanse etter loven som innebærer at ombudet av eget tiltak kan foreta generelle undersøkelser i forvaltningen som kan være av særlig interesse for Stortingets kontroll. Dette inkluderer i dag også undersøkelser som ledd i ombudets virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme.

Stortinget har generelt stor nytte av ombudets særskilte meldinger og årsmeldinger i utøvelsen av sin kontrollfunksjon. Ombudets meldinger bidrar til å gi Stortinget særlig innsikt i forvaltningen og belyser områder og problemstillinger som ellers er vanskelig tilgjengelige. Som tidligere lagt til grunn, vises det også til at generelle undersøkelser i forvaltningen, av eget tiltak, etter omstendighetene kan bidra til å hindre at urett begås overfor et stort antall personer, og at urett som er begått overfor flere, blir reparert. Slike undersøkelser vil regelmessig være av interesse for Stortingets kontroll med forvaltningen. Utvalget vil også vise til at ombudets

praksis, sett hen til antallet meldinger samt meldingenes innhold og form, har bidratt til at ombudet i dag har en viktig rolle som bidragsyter til Stortingets egen kontrollvirksomhet.

1.1.8.3.2 Årsmelding

Sivilombudet avgir en årlig melding til Stortinget om sin virksomhet. Dette er nærmere regulert i gjeldende § 12 og instruksens § 12. Til sammen gir disse bestemmelsene en ganske utførlig regulering av innholdet i ombudets årlige meldinger til Stortinget. I Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport er det en inngående drøftelse av hvordan den årlige meldingen til Stortinget bør reguleres i loven.

Utvalget er enig i arbeidsgruppens vurdering og foreslår på denne bakgrunn en bestemmelse som i hovedsak er i tråd med arbeidsgruppens forslag, men da inntatt i lovforslaget § 4 andre ledd. Til forskjell fra forslaget i arbeidsgrupperapporten foreslås det at passusen «Det skal gis en særskilt melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme» sløyfes. I Prop. 159 L (2012–2013) på s. 10 fremgår følgende:

«OPCAT artikkel 23 forutsetter at nasjonale forebyggende mekanismer avgir årlige rapporter, som konvensjonsstatene forplikter seg til å offentliggjøre og spre. Bestemmelsen i protokollen er ikke til hinder for at omtale av arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme kan inngå i ombudsmannens ordinære årsmelding.»

Grunnen til at man likevel valgte å fastsette at det skulle gis en særskilt melding om denne delen av virksomheten, var å synliggjøre rapporteringsplikten etter OPCAT art. 23.

Når ombudet skal gi en årlig melding om «sin virksomhet», inkluderer det virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme. Det fremstår derfor ikke hensiktsmessig med et lovfestet krav om at ombudets årsmelding skal bestå av to deler som uansett skal gis til Stortinget samtidig. Virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme er en del av ombudets samlede virksomhet, og det fremstår derfor mer naturlig at loven også begrenser seg til «årlige meldinger» om virksomheten. Ombudet kan avgi den årlige meldingen i to deler, hvorav den ene omtaler virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme, slik praksis er i dag. Uavhengig av om meldingen avgis i form av ett dokument eller to, skal imidlertid virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme omtales særskilt, i samsvar med OPCAT art. 23.

KS har i sitt høringsinnspill stilt spørsmål ved hensiktsmessigheten av å fjerne gjeldende innholdskrav for ombudets årlige melding til Stortinget. Det vises særlig til at årsmeldingen bør ha nytteverdi for andre enn Stortinget. I forlengelsen av dette mener KS at gjeldende krav i instruksens § 12 om saker av «allmenn interesse»

bør videreføres, slik at årsmeldingen inneholder en oversikt over og oppsummering av et utvalg viktige saker. Utvalget fastholder at det bør være opp til ombudet selv å vurdere hva som er den mest tjenlige måten å formidle viktige og prinsipielle saker til relevante brukergrupper på. Det vises også til at ombudets uttalelser er åpent tilgjengelige på ombudets nettsider og andre nettstedet.

Det vises til lovforslaget § 5 andre ledd.

1.1.8.3.3 Særskilt melding

Etter gjeldende lov § 12 andre ledd fremgår det at ombudet kan gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding dersom det er formålstjenlig. Den delen av bestemmelsen som gjelder særskilt melding til Stortinget, videreføres i lovforslaget i § 5 tredje ledd. Bestemmelsen er ikke foreslått endret i arbeidsgrupperapporten og foreslås heller ikke innholdsmessig endret her.

1.1.8.4 STORTINGETS ADGANG TIL Å GI NÆRMERE BESTEMMELSER VED ALMINNELIG STORTINGSVEDTAK

I Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport ble det foreslått å oppheve den gjeldende instruks og overføre bestemmelser fra instruks til loven. Arbeidsgruppen forslår likevel å videreføre Stortingets adgang til å gi «instruks».

I likhet med arbeidsgruppen foreslår utvalget å videreføre Stortingets adgang til å gi alminnelig instruks for ombudets virksomhet.

Adgangen til å gi alminnelig instruks har bakgrunn i behovet for å kunne gi utfyllende generelle bestemmelser til loven.

Begrepet «instruks» kan gi uheldige assosiasjoner i retning av at det ikke bare dreier seg om generell regulering, men også om mer spesifikke pålegg mv. som kan gripe inn i utøvelsen av ombudsvervet. Betegnelser som mer presist gir uttrykk for hva den utfyllende reguleringen kan gå ut på, er «bestemmelser» eller «regler».

I Grunnloven § 75 bokstav l fremgår det at ombudet skal utøve sitt mandat «på en måte som er nærmere bestemt i lov». Det er ikke klare holdepunkter for i hvilken grad dette har betydning for hvilke sider av ombudets virksomhet som må reguleres i lov, og hvilke sider som kan reguleres nærmere ved stortingsvedtak i medhold av lov.

At deler av ombudets virksomhet frem til nå har vært regulert i instruks, taler for at det likevel er en viss adgang til å regulere enkelte sider av virksomheten ved alminnelig stortingsvedtak. I Venezia-prinsippene punkt 2 fremgår det at ombudsinstitusjonen skal ha en «firm legal foundation», og videre at ombudets «characteristics and functions may be further elaborated at the statutory level». Så lenge det dreier seg om generelle bestemmelser som vedtas av et parlamentarisk flertall,

innenfor rammen av loven og Grunnloven, må det trolig anses forenelig med denne anbefalingen at det gis nærmere bestemmelser ved alminnelig stortingsvedtak.

Samlet sett tilsier dette at det er adgang til å fastsette generelle bestemmelser ved alminnelig stortingsvedtak, men at denne adgangen ikke bør være for vidtgående. Det foreslås derfor at Stortinget, innenfor rammen av loven, gis adgang til å gi nærmere generelle bestemmelser som utfyller lovens bestemmelser. Dette innebærer at generelle bestemmelser som gis ved alminnelig stortingsvedtak, ikke kan innskrenke ombudets myndighet etter loven, hverken direkte eller indirekte. Innenfor denne rammen kan slike bestemmelser utfylle loven. Det kan dreie seg om rene presiseringer av lovens bestemmelser, men også fastsettelse av selvstendige bestemmelser som ikke nødvendigvis bygger direkte på lovens bestemmelser, typisk om administrative og rent praktiske forhold. I enkelte tilfeller kan det være tvilsomt om en bestemmelse som foreslås fastsatt ved alminnelig stortingsvedtak, er i samsvar med loven, f.eks. fordi den kan tenkes å få en indirekte virkning på ombudets myndighet. I så fall bør bestemmelsen fastsettes i lovs form. Ved motstrid vil i alle tilfeller loven gå foran bestemmelser fastsatt ved alminnelig stortingsvedtak.

Det vises til lovforslaget § 5 tredje ledd.

1.1.9 Forvaltningens myndighet overfor Sivilombudet

1.1.9.1 GENERELT

I Innst. 223 S (2018–2019) på side 3 fremgår det at ombudets «forhold til regelverk som er tilpasset til forvaltningens organer, men som det er konstitusjonelt problematisk for ombudsmannen å være underlagt», bør avklares i arbeidet med ny lov. Her er det to sentrale problemstillinger. Den første er om forvaltningsorganer som fører tilsyn og kontroll med etterlevelse av lovgivningen, skal kunne utøve tilsyns- og kontrollmyndighet overfor ombudet. Den andre er om slik generell lovgivning som gjelder for ombudsmannen, bør tilpasses på enkelte punkter i lys av konstitusjonelle hensyn og ombudets særlige rolle.

Problemstillingene er behandlet i ombudsmanens brev til utvalget av 3. desember 2019.

1.1.9.2 KONSTITUSJONELLE OG GENERELLE HENSYN

Det klare utgangspunktet er at lovgivningen gjelder for ombudet med mindre noe annet er særlig bestemt.

De konstitusjonelle og mer overordnede hensynerne som gjelder ombudets forhold til lovgivning som gir forvaltningen myndighet, er særlig behandlet i Prop. 80 L (2016–2017) om diskrimineringsombudsloven. Der drøftes de konstitusjonelle sidene ved spørsmålet om Diskrimineringsnemndas myndighet overfor Stortinget og Stortingets organer.

Grunnpremisset i drøftelsen er at det konstitusjonelt sett er Stortinget og dets eksterne organer som kontrollerer regjeringen og forvaltningen, og ikke motsatt. Dette anses i seg selv som et tungtveiende argument for at nemnda, som del av forvaltningen, ikke skal føre kontroll med Stortinget eller dets eksterne organer, heller ikke i form av ikke-bindende uttalelser. Departementet mener videre at nemndas kompetanse ikke bare skal være avgrenset mot kontrollvirksomheten, men mot Stortinget og dets eksterne organer generelt.

Disse betraktningene har i utgangspunktet allmenn gyldighet for forholdet mellom ombudet og forvaltningen. Utgangspunktet er at ombudet kontrollerer forvaltningen, og at de prinsipielle og rent praktiske betenkelighetene ved gjensidig kontroll tilsier at forvaltningen ikke bør kontrollere ombudet. Et helt sentralt aspekt ved dette er også ombudets uavhengighet overfor forvaltningen, som faktisk og i det ytre kan bli skadelidende dersom forvaltningen kan utøve myndighet overfor ombudet. Disse betenkelighetene gjør seg ikke bare gjeldende der forvaltningen fører en form for tilsyn eller kontroll, men også andre tilfeller der forvaltningen kan treffe bebyrdende vedtak overfor ombudet.

Lignende synspunkt ble lagt til grunn i Innst. 122 S (2018–2019) om sikkerhetslovens anvendelse for Stortingets administrasjon, hvor det blant annet vises til Traavik-utvalget (NOU 2016: 19 side 104).

Synspunktene ble videre ble lagt til grunn i Innst. 252 L (2019–2020) om sikkerhetslovens anvendelse for Riksrevisjonen og EOS-utvalget.

Det er et tungtveiende hensyn at ombudet etterlever generell lovgivning, herunder f.eks. arbeidsmiljøloven, personopplysningsloven, diskrimineringsloven, mv. Det er i utgangspunktet ikke forhold ved ombudets rolle som tilsier at ombudet ikke skal etterleve generell lovgivning som ivaretar alminnelige individuelle og samfunnsmessige interesser. Fravær av tilsyn og kontroll, eller begrenset sådan, kan øke risikoen for lovbrudd i virksomheten. På en del områder er imidlertid ombudet allerede unntatt fra tilsynsforvaltningens myndighet. Det synes heller ikke som at forvaltningen i praksis har brukt tilsyns- eller kontrollbeføyelser overfor ombudet i de tilfellene hvor loven gir slik myndighet.

Stortingets eksterne organer som kontrollerer forvaltningen generelt og ikke bare et spesielt forvaltningsområde, herunder Sivilombudet, utgjør relativt sett et ganske begrenset livsområde sett i forhold til virkeområdet for den generelle lovgivningen forvaltningen fører tilsyn med. Ombudet er videre en velorganisert og profesjonalisert institusjon med gode forutsetninger for å etterleve sentral lovgivning som ivaretar individuelle og samfunnsmessige interesser, f.eks. ansattes rettigheter, arkivføring, hemmelighold, mv. Sett i sammenheng med tungtveiende konstitusjonelle hensyn, samt hen-

synet til ombudets uavhengighet og effektive fungering overfor forvaltningen, tilsier dette at ombudet i utgangspunktet kan og bør unntas fra forvaltningens tilsyns- og kontrollbeføyelser og annen inngripende eller bebyrdende myndighetsbruk.

Dette er imidlertid bare et utgangspunkt, og det kan neppe gjelde fullt ut, særlig dersom manglende etterlevelse kan innebære betydelig risiko for liv og helse eller vitale samfunnsinteresser. Det kan også være rettsgrunnlag som følger av folkeretten eller går foran ordinær lovgivning som krever at forvaltningen fører et visst tilsyn med ombudsmannen. Et eksempel på dette er personvernforordningen. I tillegg kan forvaltningen ha funksjoner overfor ombudet som i og for seg innebærer utøvelse av forvaltningsmyndighet, men som likevel ikke kan anses egnet til å påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudets virksomhet.

1.1.9.3 REGULERINGEN AV FORVALTNINGENS MYNDIGHETSBRUK OVERFOR SIVILOMBUDET

Det fremstår som lite praktisk at de forannevnte hensynene ivaretas i den enkelte lov som gir forvaltningen myndighet. Dette gjelder særlig for ombudet, som i utgangspunktet kontrollerer hele forvaltningen. I stedet foreslås det derfor en generell bestemmelse som hindrer forvaltningen i å utøve offentlig myndighet overfor ombudet i den utstrekning det kan påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet. Dette reflekterer en avveining mellom behovet for at forvaltningen kan utøve myndighet overfor ombudet, og hensynet til ombudets uavhengighet og upartiskhet i utøvelsen av sine oppgaver.

Bestemmelsens hovedfunksjon er å virke som en sikkerhetsventil ved å gi ombudet rettsgrunnlag for å nekte forvaltningen å utøve myndighet som kan påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av oppgavene som tilligger ombudsvervet. Om den aktuelle myndighetsutøvelsen kan få slike konsekvenser, må vurderes av ombudet selv. Terskelen må imidlertid være høy, og forutsetningen er at myndighetsbruken kan ha en reell konsekvens for den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet og tilliten til denne. Generelt sett skal det mye til for at ombudet kan nekte forvaltningen å bruke myndighet som retter seg mot administrative forhold uten direkte tilknytning til utøvelsen av oppgavene som tilligger ombudsvervet. Dette gjelder særlig der forvaltningens tilsynsfunksjon er rettet mot å ivareta vitale samfunnsinteresser eller individuelle interesser som gjelder ombudets brukere eller arbeidstakere. I departementenes høringsvar er det påpekt at dette ikke bør føre til svakere arbeids- eller diskrimineringsrettslig vern hos ombudet. Slik utvalget ser det, vil ikke forslaget ha denne konsekvensen. Terskelen for å nekte myndighetsbruk rettet mot den administrative delen av virksomhet skal som nevnt være spesielt høy. Det legges til

grunn at forvaltningens tiltak eller myndighetsbruk med sikte på etterlevelse av for eksempel arbeidsmiljøloven vil kunne innrettes på en måte som gjør at den ikke kan påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet.

Bestemmelsen legger videre opp til at det på frivillig basis kan foregå dialog mellom ombudet og relevante tilsynsorganer i forvaltningen som kan gi råd og veiledning om ombudets etterlevelse av relevant regelverk. En slik ordning er eksemplifisert i tilknytning til Stortingets vedtak om sikkerhetslovens anvendelse for Stortinget og forholdet til Nasjonal sikkerhetsmyndighet, som er tilsynsmyndighet etter sikkerhetsloven.

Dette er også ordningen for Riksrevisjonen og EOS-utvalget når det gjelder sikkerhetsloven.

Etter bestemmelsen kan ombudet tillate forvaltningen å utøve offentlig myndighet selv om ombudet i og for seg har grunnlag for å nekte utøvelse av slik myndighet.

Enkelte tilfeller og på visse områder kan det oppstå behov for nærmere generell regulering av i hvilken utstrekning forvaltningen kan utøve myndighet overfor ombudet. På denne bakgrunn foreslås det at Stortinget gis adgang til å gi nærmere bestemmelser om dette ved alminnelig stortingsvedtak. Slike bestemmelser må likevel vike dersom den konkrete myndighetsbruken i det enkelte tilfellet kan påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet.

Det vises til lovforslaget § 6.

1.1.9.4 FORHOLDET TIL ALMINNELIG LOVGIVNING

Sivilombudet og ombudets virksomhet er underlagt generell lovgivning som er relevant for virksomheten.

Som ombudet selv påpeker, er det enkelte bestemmelser i slik lovgivning som ikke passer for ombudets virksomhet fordi ombudet er underlagt Stortinget og fører kontroll med forvaltningen.

Særegenhetene med ombudet som tilsier at lovgivningen ikke skal gjelde, eller ikke skal gjelde fullt ut, er hensyntatt på ulike måter i forskjellig lovgivning. Det synes imidlertid ikke som at tilnærmingen er konsekvent.

I en del lovgivning er problemet løst ved at loven i utgangspunktet ikke gjelder for Stortinget eller dets eksterne organer med mindre Stortinget særskilt bestemmer det. Et eksempel på dette er sikkerhetsloven § 1-4, som fastsetter at loven gjelder for Stortinget og Stortingets organer «så langt Stortinget bestemmer det». I annen lovgivning er ombudet eksplisitt unntatt, f.eks. offentleglova. Et tredje eksempel er statsansatteloven, hvor ombudets ansatte etter § 1(4) er unntatt fra enkelte av lovens bestemmelser, blant annet om ansettelse og fortrinnsrett. Samtidig gjelder i utgangspunktet loven § 2 om personalreglement, som gir departementet

myndighet til å ta personalreglementet i virksomheten opp til revisjon, noe som er prinsipielt betenkelig.

Ettersom det i praksis er uoverskuelig hvilken lovgivning og hvilke bestemmelser som det er problematisk at får anvendelse for ombudet, er det neppe mulig eller hensiktsmessig med en generell lovbestemmelse som tar sikte på å løse disse problemene, ei heller med forslag om endringer i lovgivningen som kan tenkes problematisk.

De praktiske problemene vil langt på vei være løst dersom forvaltningens myndighet etter loven begrenses for ombudets vedkommende gjennom en generell bestemmelse i ombudsloven.

1.1.10 Behandling av klagesaker

1.1.10.1 INNLEDNING

Hovedvekten av ombudets virksomhet går ut på behandling av klager mot forvaltningen fra enkeltpersoner. At dette skal utgjøre en dominerende del av virksomheten, er i samsvar med den opprinnelige forutsetningen for ombudets arbeidsform og har senere blitt bekreftet flere ganger. Det foreslås ikke endringer i dette utgangspunktet.

I gjeldende lov og instruks er de relevante bestemmelsene om ombudets klagebehandling i liten grad samlet på ett sted, og de relevante bestemmelsene er til dels spesielle for klagebehandlingen og dels generelle for ombudets virksomhet. For den som ønsker å klage til ombudet, kan det derfor være vanskelig å finne frem til og forstå hvilke regler som gjelder for klage til ombudet og ombudets klagebehandling. Dette er også adressert i ombudets arbeidsgrupperapport på side 22.

Utvalget er i utgangspunktet enig i arbeidsgruppens vurdering. I og med at utvalget skal foreslå en ny lov, og ikke bare endringer i gjeldende lov, foreslås imidlertid hovedmålsettingen om å gjøre reglene mer tilgjengelige løst på en noe annen måte. Arbeidsgruppens forslag til utformingen av relevante lovbestemmelser følges imidlertid opp langt på vei.

For å gjøre reglene om klage og klagebehandling mer tilgjengelige foreslås det å samle de relevante bestemmelsene som spesifikt gjelder klagebehandling, i et eget kapittel i loven. I og med at det er disse bestemmelsene som må antas å ha størst interesse for det rettsøkende publikum, foreslås det at klagebehandlingen reguleres i loven kapittel 2.

Bestemmelsene om klage og klagebehandling i lovforslaget kapittel 2 suppleres av generelle saksbehandlingsbestemmelser i lovforslaget kapittel 5, som gjelder ombudets virksomhet generelt. Dette er blant annet bestemmelser om ombudets generelle informasjonstilgang overfor forvaltningen, taushetsplikt og habilitet. Disse bestemmelsene er imidlertid mindre viktige for å orientere seg om hvordan man klager til ombudet, og hvordan en klage behandles.

1.1.10.2 KLAGERETT OG KLAGENS INNHOLD

Retten til å klage følger av gjeldende § 6 første ledd, som i hovedsak foreslås videreført i lovforslaget § 7 første ledd, men med enkelte mindre endringer.

Utvalget er enig i arbeidsgruppens synspunkter. Til forskjell fra lovforslaget i ombudets arbeidsgrupperapport foreslår utvalget at loven bør gi uttrykk for at klageretten tilkommer «alle». Dette er et utvetydig og enkelt uttrykk for at alle enkeltpersoner, uavhengig av nasjonalitet, oppholdsstatus og oppholdssted, har rett til å klage såfremt vedkommende mener seg utsatt for urett fra forvaltningen, som definert i lovforslaget § 4 om ombudets arbeidsområde. Uttrykksformen gir også klarere uttrykk for at upersonlige rettssubjekter kan klage til ombudet.

I paragrafens andre ledd foreslås det å oppliste minimumskrav til klagens form og innhold. Minimumskravene skal tolkes liberalt. Det stilles dermed ikke strenge krav til angivelsen av hva det klages over, eller hvorfor det klages. Det må f.eks. være tilstrekkelig at det henvises til en avgjørelse, en sak eller en hendelse, og at dette er feil, urimelig eller urettmessig. Minimumskravene må videre ses i sammenheng med paragrafens tredje ledd, hvoretter ombudet kan bistå med å nedtegne klagen. Det vises til ombudets praksis med å nedtegne klagen for personer som møter opp på ombudets kontor. En retningslinje for om ombudet skal bistå med å utforme en klage, er i hvilken grad klageren har behov for slik bistand. Generelt skal ombudet påse at alle har reell mulighet til å fremme en klage til ombudet, uavhengig av språk eller andre forhold som reelt hindrer vedkommende i å klage. Barneombudet, LDO og NIM har i sine høringsinnspill særlig fremhevet at ombudet bør tilrettelegge for å motta klager fra barn. Det er blant annet vist til at FNs barnekomité i sine to siste merknader til Norge har anbefalt at Norge styrker klagemulighetene for barn. Det er også vist til at FNs barnekomité i sine generelle kommentarer har gitt uttrykk for at statene må sørge for at det finnes klageprosedyrer som gjør at barn kan klage over brudd på sine rettigheter. Utvalget er enig i dette. Forvaltningen kan i en rekke sammenhenger utøve myndighet overfor barn, og barn må derfor kunne klage over brudd på sine rettigheter. Utvalget viser til at barn kan klage til ombudet på lik linje med andre. Etersom barn har klagerett, skal ombudet yte bistand og veiledning som er nødvendig for at barn skal ha reell klagemulighet. Forutsetninger for dette er at ombudets bistand og veiledning tilpasses barns særlige behov, og at klageadgangen synliggjøres og gjøres kjent for barn. Klageadgangen kan for eksempel synliggjøres gjennom samarbeid med Barneombudet.

Det vises til lovforslaget § 7.

1.1.10.3 FORHOLDET TIL KLAGEORDNINGER I FORVALTNINGEN

Etter gjeldende rett er det en forutsetning for at ombudet skal behandle en sak, at saken er ferdigbehandlet i forvaltningen, herunder at klagemulighetene i forvaltningen er uttømt. Dette har sammenheng med prinsippet om at ombudets kontroll med forvaltningen i utgangspunktet er etterfølgende. Dette fremgår imidlertid ikke i gjeldende lov, men i instruksens § 5.

Utvalget er enig i dette og foreslår en bestemmelse i tråd med forslaget i arbeidsgrupperapporten, men med enkelte språklige og redaksjonelle endringer.

Utvalget foreslår videre å lovfeste ombudets veiledningsplikt når klageren ikke har uttømt sin klageadgang i forvaltningen.

Det vises til lovforslaget § 8.

1.1.10.4 KLAGEFRISTEN

Fristen for å klage til Sivilombudet er regulert i gjeldende lov § 6 tredje ledd. Bestemmelsen foreslås i hovedsak videreført, men med enkelte endringer.

Utvalget er enig i at det vil være hensiktsmessig å endre uttrykksmåten i loven, slik arbeidsgruppen foreslår. Det bør også fremgå av loven at ombudet kan ta opp en sak etter at klagefristen er utløpt, dersom det foreligger særlige grunner. Det vises til at ombudet uansett kan ta opp en sak av eget tiltak, og at tilføyelsen er en naturlig forlengelse av dette, som bør synliggjøres når det gjelder klagesaker.

I arbeidsgruppens lovutkast er det foreslått to starttidspunkter for klagefristen. Det ene gjelder tilfeller der forvaltningen har truffet en avgjørelse, og det andre gjelder tilfeller hvor det ikke klages over en avgjørelse, men et annet forhold. I sistnevnte tilfelle løper fristen fra tidspunktet da forholdet fant sted eller opphørte. Det foreslås at de to alternative starttidspunktene fremgår av separate ledd i bestemmelsen for å tydeliggjøre forskjellen. Hvis klagen gjelder et annet forhold enn en avgjørelse, kan det tenkes tilfeller hvor det går en del tid fra forholdet opphørte, og frem til forholdet manifesterer seg på en måte som gir foranledning til å klage. At klageren ikke hadde kjennskap til forholdet da det opphørte, bør i slike tilfeller ikke medføre at klageren mister klageretten. Det bør derfor fastsettes at klagefristen i disse tilfellene begynner å løpe senest fra klageren måtte være kjent med forholdet.

De to starttidspunktene for klagefristen bør fastsettes separat i bestemmelsen om klagefrist, slik at det blir oversiktlig og enkelt å forstå forskjellen mellom de to starttidspunktene.

Det vises til lovforslaget § 9.

1.1.10.5 SIVILOMBUDETS BEHANDLING AV KLAGEN

Bestemmelser om Sivilombudets behandling av en klage fremgår av gjeldende lov § 6 fjerde ledd og instruksens § 6.

Utvalget er enig med arbeidsgruppens synspunkter på dette. Det vises til at det er et sentralt prinsipp at ombudet selv avgjør om en klage gir grunnlag for å foreta nærmere undersøkelser i saken, og hvilke undersøkelser som eventuelt skal foretas. Dette prinsippet er viktig av flere grunner. For det første er ombudets saksbehandling i hovedsak skriftlig, noe som medfører at en del saker er uegnet for ombudets behandling. Det gjelder særlig saker hvor det er uenighet om faktiske forhold, og hvor en nærmere vurdering av dette forutsetter vitneforklaringer, vurderinger av realbevis, mv. Andre saker som typisk vil være uegnet for ombudets behandlingsform, er saker som gjelder spørsmål av utpreget faglig karakter, for eksempel medisinskfaglige vurderinger. For det andre kan enhver klage til ombudet. En person kan dermed klage på et forhold som i liten grad gjelder vedkommende selv, men først og fremst noen andre. I praksis er dette saker der ombudet ofte ikke vil foreta nærmere undersøkelser. Det samme gjelder saker som har utpreget privatrettslig karakter. For det tredje muliggjør prinsippet om at ombudet selv avgjør om det skal foretas undersøkelser, at ombudet kan foreta prioriteringer innenfor rammen av begrensede ressurser for å oppnå lovformålet mest mulig effektivt.

Dette er en praktisk og prinsipielt viktig side ved ombudets klagebehandling, som bør fremgå klart for den alminnelige leser av loven. Prinsippet bør derfor komme tydelig til uttrykk i loven, som foreslått i arbeidsgrupperapporten.

Utvalget er enig i arbeidsgruppens vurdering og forslag om nærmere regulering av ombudets undersøkelse i klagesaker.

I felles høringsinnspill fra Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag, og i høringsinnspill fra advokat Håkon Pinderød Eliassen, foreslås det at ombudet ikke bør stå fritt til å avgjøre hvilke klager som realitetsbehandles, og at det bør gis mer konkrete begrunnelser for ikke å ta klager til realitetsbehandling. Utvalget viser til at ombudets avgjørelse av om en klage tas til realitetsbehandling, beror på nærmere kriterier fastsatt i ombudets interne saksbehandlerhåndbok. Hovedinnholdet i disse kriteriene er også lett tilgjengelig på ombudets nettsider, hvor det fremgår hvilke saker som anses egnet for behandling, samt ombudets generelle prioriteringskriterier. Etter utvalgets syn ivaretar dette hensynet til forutberegnelighet for klager og hensynet til at avgjørelsen om hvorvidt en klage skal realitetsbehandles, beror på saklige og objektive kriterier. Utvalget anser det videre som en fordel at ombudet har en betydelig grad av prioriteringsfrihet gjennom selv å kunne justere eller endre kriteriene for

hvilke saker som skal prioriteres. Bakgrunnen for dette er at ombudet skal arbeide for å ivareta sitt generelle mandat og sine oppgaver etter loven mest mulig effektivt til enhver tid. Utvalget vil likevel understreke viktigheten av at gjeldende prioriteringskriterier kommuniseres klart til mulige klager, blant annet på ombudets nettsider.

Når det gjelder spørsmål om hvorvidt det bør oppstilles nærmere krav til begrunnelse for ikke å ta klager til realitetsbehandling, viser utvalget til at ombudet i dag gir slike begrunnelser. Det er imidlertid flere hensyn som må tas i betraktning når det gjelder spørsmålet om hvor utførlige slike begrunnelser bør være. Det første er at ombudets avgjørelse ikke kan overprøves, noe som tilsier at begrunnelsene heller ikke må utformes med sikte på dette. Det andre er at krav til omfattende begrunnelser vil oppta betydelig kapasitet hos ombudet, noe som vil kunne få konsekvenser for ombudets evne til å ivareta andre oppgaver. Det tredje er hensynet til klageren, som tilsier at den som ikke får sin klage behandlet, forstår grunnen til dette. Etter utvalgets syn tilsier disse hensynene at det gis begrunnelser som i dag, men at det påses at begrunnelsene utformes med sikte på at det skal være konkret forståelig for den enkelte hvorfor en klage ikke tas til behandling.

I Advokatforeningens høringsinnspill til utvalget problematiseres det at den som klager til ombudet, ikke nødvendigvis er part i den påklagde forvaltningssaken, og at dette kan medføre at ombudet behandler og uttaler seg om en klage uten at parten har fått anledning til å uttale seg eller er kjent med ombudets behandling av saken. Tilsvarende problematikk kan oppstå hvor en forvaltningsavgjørelse som gjelder flere parter, påklages av en av partene, eller hvor det påklagde forholdet på annen måte har konkret betydning for andres tungtveiende interesser. Utvalget viser i denne sammenhengen til at ombudets kontroll er uavhengig og upartisk, og at ombudet som ledd i sin saksbehandling har selvstendig ansvar for å opplyse saken. Ombudet skal ikke opptre som en partsrepresentant for klageren. Hvis klagen gjelder en forvaltningsavgjørelse med andre parter, vil partenes uttalelser i saken normalt fremkomme i forvaltningens saksdokumenter, som inngår i ombudets behandling. Hvis ombudets uttalelse medfører at forvaltningen behandler saken på nytt, vil hensynet til kontradiksjon ivaretas gjennom forvaltningens påfølgende saksbehandling. Det er videre et viktig prinsipp at den enkelte skal kunne klage til ombudet i fortrolighet. På tross av disse utgangspunktene ser likevel utvalget at det etter omstendighetene kan være behov for at parter eller andre som det påklagde forholdet direkte gjelder, gis anledning til å uttale seg overfor ombudet. Utvalget foreslår at dette ivaretas ved at ombudet, som ledd i sine undersøkelser av saken, etter omstendighetene bør varsle tredjeparter om klagen og be om uttalelse, forut-

satt at klagen gjelder deres rettsforhold eller andre tungtveiende interesser. Det foreslås likevel ikke at slike tredjeparter gis samme rett til opplysninger og uttalelser i saken som klageren.

I gjeldende lov § 10 fjerde ledd fremgår det at ombudet kan la saken «bero» dersom forvaltningen underveis i ombudets behandling av saken «retter feilen», eller med den «forklaring som gis», typisk av forvaltningen. Dette innebærer at ombudet i disse tilfellene avslutter saken uten at behandlingen av saken er sluttført ved at ombudet uttaler sin mening eller inntar et bestemt standpunkt overfor forvaltningen som ellers foreskrevet i gjeldende § 10. Dette er et praktisk og ofte brukt grunnlag for å avslutte saker som ombudet realitetsbehandler. Det blir også brukt i tilfeller hvor forvaltningen behandler saken på nytt som følge av at ombudet har tatt saken til behandling, men uten at ombudet har tatt endelig standpunkt.

Dette er et grunnlag for å avslutte saken som skiller seg fra de øvrige alternativene i gjeldende § 10, som foreskriver standpunkt som bygger på en sluttført saksbehandling. Alternativet om at ombudet kan avslutte en sak hvis forvaltningen retter feilen, behandler saken på nytt, eller på grunnlag av forklaringene i saken, har dermed større likhetstrekk med prinsippet om at ombudet selv avgjør om en sak skal undersøkes, og hvilke undersøkelser som skal foretas. Det vises også til at dette prinsippet innebærer at ombudet kan avslutte saksbehandlingen på ethvert stadium i saken.

På denne bakgrunn er det naturlig at bestemmelsen om at ombudet kan avslutte en sak dersom forvaltningen retter feilen, behandler saken på nytt, eller ut fra forklaringene som gis, fremgår av samme bestemmelse som fastsetter at ombudet selv avgjør om det er grunn til å foreta undersøkelser på grunnlag av en klage. Konsekvensen av dette, nemlig at ombudet på hvilket som helst stadium i saksbehandlingen kan avslutte saken, bør også komme til uttrykk i lovbestemmelsen.

Det vises til lovforslaget § 10.

1.1.10.6 KLAGERENS RETT TIL INNSYN OG TIL Å UTTALE SEG

I arbeidsgrupperapporten på side 26–27 foreslås det en ny bestemmelse i loven om klagerens rett til innsyn og kontradiksjon.

Utvalget er enig i dette og foreslår en lovbestemmelse som i hovedsak er i tråd med arbeidsgruppens forslag. Til forskjell fra arbeidsgruppens forslag vil utvalget sløyfe formuleringen om at klageren «vanligvis» gis anledning til å uttale seg om forvaltningens uttalelser i saken. Samtidig har utvalget forståelse for hensynet til saksbehandlingstiden og fornuftig ressursbruk, som ombudet viser til. For å reflektere at adgangen til kontradiksjon beror på en avveining mellom dette og klagerens mulighet til å ivareta sine interesser, foreslås det at unntaket reserveres til tilfeller hvor det er åpenbart at klagerens

uttalelse ikke kan få betydning for den videre behandlingen eller utfallet av saken. I Sivilombudsmannens høringsssvar er dette eksemplifisert med tilfeller hvor forvaltningens svar går ut på at saken er løst i klagerens favør, eller at klagen behandles på nytt. Utvalget er enig i at dette vil være tilfeller hvor det kan være åpenbart at klagerens videre uttalelser i saken ikke kan anses for å ha betydning for ombudets videre behandling.

Det vises til lovforslaget § 11.

1.1.10.7 AVSLUTNINGEN AV KLAGESAKSBEHANDLINGEN

Gjeldende lov § 10 regulerer avslutningen av ombudets saksbehandling. Den gjeldende bestemmelsen omfatter alle sider av ombudets virksomhet, herunder klagesaker, saker som tas opp av eget tiltak, og virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme. Utvalgets lovforslag bygger blant annet på at det gis særlige bestemmelser om ombudets hovedoppgaver, som samles i egne kapitler. Det er naturlig at disse kapitlene også inneholder egne bestemmelser om avslutningen av saksbehandlingen. Det medfører at man bør gå bort fra en generell bestemmelse som regulerer avslutningen av alle typer saker og oppgaver som ombudet har. Dette er et rent redaksjonelt grep som er i tråd med systematikken i lovforslaget. Forslaget vil ikke medføre endringer i gjeldende rett.

Gjeldende § 10 er i hovedsak innrettet mot avslutningen av klagesaker. Innholdsmessig kan den derfor langt på vei videreføres som en særbestemmelse for avslutningen av klagesaker. For å gjøre bestemmelsen mer oversiktlig og tilgjengelig, foreslås likevel enkelte språklige og redaksjonelle endringer.

De gjeldende bestemmelsene i § 10 som fastsetter at ombudet kan uttale sin mening på grunnlag av behandlingen av en klagesak, og hvilke spesifikke standpunkt ombudet kan innta i saken, foreslås inntatt i en egen bestemmelse i lovforslaget § 12. Lovforslaget tar hensyn til forslag på side 35 i arbeidsgrupperapporten om endringer i gjeldende § 10.

Utvalget er enig i dette, og forslaget foreslås inntatt i lovforslaget § 12.

I lovforslaget § 13 foreslås en bestemmelse som viderefører gjeldende lovs § 10 femte ledd om underretning. I denne bestemmelsen er det også naturlig å innpasse forslaget i arbeidsgrupperapporten om en tilføyelse i gjeldende § 10.

Utvalget er enig i dette og foreslår tilføyelsen inntatt i lovforslaget § 13 andre ledd.

I departementenes høringsinnspill foreslås omfattende endringer i lovforslaget § 12 om avslutning av klagesaksbehandlingen. Departementene etterlyser blant annet nærmere begrunnelser for hvorfor gjeldende rett foreslås videreført. Utvalget viser til at de føringene som er gitt i utvalgets mandat og i Innst. 223 S (2018–2019), tilsier at hovedprinsippene for ombudsordningen vide-

reføres. Etter utvalgets syn omfatter dette angivelsen av hvilke standpunkt ombudet kan innta. Forslaget i departementenes høringsinnspill synes i realiteten å gå ut på at ombudets rolle langt på vei begrenses til en ren legalitetskontroll. Det innebærer derfor en mer grunnleggende endring av ombudsordningen. Utvalget er kjent med tidligere lovgivningsprosesser som har ledet frem til den kompetansen ombudet har i dag. Slik utvalget ser det, viser disse prosessene og de tilhørende debattene at dagens ordning er grundig overveid. Som departementene også viser til, er innholdet i begrepene i dagens lov utviklet gjennom praksis. Også dette tilsier etter utvalgets syn at angivelsene av ombudets mulige standpunkt videreføres.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt ombudskontrollen bør begrenses til en ren legalitetskontroll, mener utvalget at dette uansett ville være uheldig. Det er et selvstendig poeng at ombudet kan kontrollere og eventuelt kritisere sider ved forvaltningens virksomhet som i og for seg er lovlig. Praksis og rutiner i forvaltningen kan eksempelvis innebære kritikkverdig risiko for at den enkelte blir utsatt for urett, uten at den i seg selv innebærer rettsbrudd. At ombudet kan innta slike standpunkt, har også en side mot ombudets rolle som bidragsyter til Stortingets egen kontroll med forvaltningen. Utvalget bemerker imidlertid at ombudet i sine uttalelser bør være tydelig på grunnlaget for eventuelle standpunkt og kritikk, slik at det kommer klart frem om det er basert på gjeldende rett eller annet grunnlag, for eksempel overordnede rettsikkerhetsbetraktninger eller mer generelle forventninger til hvordan forvaltningen skal opptre overfor den enkelte. Utvalget deler ikke departementenes syn om at utviklingen av forvaltningen og forvaltningsretten har gjort dette overflødig. Tvert imot taler deler av denne utviklingen for at ombudet bør ha slik kompetanse. Et eksempel som departementene selv nevner, er «økt automatisering og standardisering av saksbehandlingen». Departementene etterlyser videre en klargjøring av hva som menes med «handlet uforsvarlig». Dette er en rent redaksjonell endring og har samme meningsinnhold som det gjeldende uttrykket «forsømmelig forhold».

I høringsinnspill fra NIM er det foreslått at det i bestemmelsen om avslutningen av saksbehandlingen bør presiseres at ombudet kan ta standpunkt om at det ikke bare foreligger forhold som kan gi grunnlag for erstatningsansvar, men også «oppreisningsansvar». Det vises til at dette vil synliggjøre at ombudet kan ta standpunkt til at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for erstatning for ikke-økonomisk tap etter EMK art. 13. Utvalget er enig i at dette kan være en hensiktsmessig presisering, men vil samtidig understreke at dette da vil være forbeholdt tilfellene hvor gjeldende rett gir grunnlag for oppreisningserstatning. I forlengelsen av dette vil det være naturlig at ombudet på grunnlag av et slikt

standpunkt også kan mene at det bør ytes oppreisningserstatning på samme måte som erstatning.

UNE har i sitt høringsinnspill etterlyst en nærmere avklaring av i hvilken grad det er forventet at forvaltningen skal rette seg etter ombudets syn, samt en eventuell lovfesting av dette. Slik utvalget ser det, kommer regelen om at ombudets uttalelser ikke er rettslig bindende for forvaltningen, tydelig til uttrykk ved at loven flere steder henviser til ombudets «mening» og «uttalelser» mv. Konstitusjonelt er dette et utslag av kompetanse- og ansvarsfordelingen mellom Stortinget og forvaltningen. Samtidig er det en klar forventning fra Stortingets side om at forvaltningen retter seg etter ombudets uttalelser. Forvaltningens lojale etterlevelse av denne forventningen er en grunnleggende forutsetning for den parlamentarisk forankrede ombudskontrollen. Det gjelder også hvor forvaltningen ikke er enig med ombudet. UNE viser videre til at det kan oppstå visse utfordringer med oppfølgingen av ombudets uttalelser i uavhengige klagenemnder, særlig på grunn av manglende instruksjonsrett overfor den enkelte beslutningstaker. Utvalget viser i denne sammenheng til at ombudets uttalelser ikke bare retter seg mot det enkelte forvaltningsorgan, men også den enkelte beslutningstaker i forvaltningen. Oppfølgingen av uttalelser fra ombudet om å endre praksis er dermed ikke betinget av instruks til den enkelte beslutningstaker fra ledelsen i forvaltningsorganet. I den grad lovgivningen er til hinder for at ombudets uttalelse følges opp helt eller delvis i saken den konkret gjelder, er det likevel en klar forventning om at uttalelsen etterleves i senere saker i den utstrekning den er relevant. Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag har i felles høringsinnspill foreslått at ombudet gis utvidet kompetanse til å kontrollere forvaltningens merinnsynsvurdering etter offentleglova § 11. Utvalget viser til at ombudet etter forslaget kan kontrollere forvaltningens skjønnsutøvelse ut over en ren legalitetskontroll. Ombudet kan blant annet kritisere forvaltningen dersom avslag på merinnsyn er «klart urimelig». En kontroll som innebærer prøving ut over dette, vil etter utvalgets syn innebære at ombudet får en rolle som i praksis innebærer styring av diskresjonær kompetanse som etter loven er lagt til forvaltningen, og som vil kunne skape uklare grenser mellom parlamentarisk forankret kontroll og forvaltningsvirksomhet. I det samme høringsinnspillet er det foreslått at ombudet bør gis kompetanse til å sanksjonere mot forvaltningen i form av å pålegge forvaltningen plikt til å gi klagere oppreisning ved rettsbrudd. Utvalget mener at det vil være prinsipielt uheldig dersom en klage til ombudet i realiteten gir en utvidet materiell rett til slik kompensasjon. Utvalget viser for øvrig til at ombudet kan mene at forvaltningen skal gi oppreisning til en klager i den utstrekning gjeldende rett gir grunnlag for det.

Det vises til lovforslaget §§ 12 og 13.

1.1.10.8 AVBRUDD AV SÆRLIGE SØKSMÅLSFRISTER

Generelt sett gjelder det ikke særlige frister for å fremme søksmål mot forvaltningen. Derfor er det i utgangspunktet heller ikke praktiske hindringer for at en privat part først klager til ombudet og får sin sak behandlet der, og deretter anlegger søksmål for domstolene.

I brev til utvalget 3. desember 2019 på side 6 viser ombudet til at det i enkelte typer forvaltningssaker gjelder preklusive frister for å ta ut søksmål mot forvaltningen. I disse tilfellene er ikke nødvendigvis klage til ombudet fristavbrytende. Avhengig av søksmålsfristen og når klagen fremsettes for ombudet, kan slike frister medføre at ombudet ikke har tilstrekkelig tid til å behandle saken uten at fristen for å fremme søksmål for domstolene utløper

Ombudet ber om at utvalget vurderer å foreslå en generell bestemmelse som innebærer at klage til ombudet avbryter særlige lovbestemte frister for å fremme søksmål mot forvaltningen.

I gjeldende lovgivning som setter frister for å fremme søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak, synes det varierende om problemstillingen er adressert. Blant annet synes det ikke som at problemstillingen er vurdert i tilknytning til trygderettsloven § 26 sjette ledd, hvor fristen for å anlegge søksmål for lagmannsretten er seks måneder fra trygderettens kjennelse. Det samme gjelder forbrukerklageloven § 22, hvor fristen for å anlegge søksmål er en måned fra forkynnelsen av vedtaket.

Problemstillingen er vurdert i skatteforvaltningsloven § 15-4. Bestemmelsen om fristavbrudd ved klage til ombudet ble først innført i gjeldende skatteforvaltningslov fra 2016.

Begrunnelsen som er anført i proposisjonen, er av generell interesse og synes i utgangspunktet ikke å være basert på særtrekk ved skatteforvaltningen. Den gjør seg generelt gjeldende for tilfeller hvor lovgivningen fastsetter en frist for søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak. Løsningen som er valgt i skatteforvaltningsloven, imøtekommer også det scenarioet at klage til ombudet brukes utelukkende for å utsette søksmålsfristen.

I den forannevnte lovgivningen hvor søksmålsfristen ikke avbrytes av klage til ombudsmannen, er ikke spørsmålet om fristavbrudd vurdert. Det foreligger dermed ikke en uttalt legislativ begrunnelse for at søksmålsfristen ikke bør avbrytes ved slik klage. Generelt sett bidrar slike frister til at saken får sin endelige avklaring innen en bestemt tid hvis det ikke anlegges søksmål, eller at saken endelig avklares i domstolene. Det kan være flere grunner til at saker bør bli endelig avklart innen en gitt tidsfrist. En særlig grunn er hvor fristen bygger på hensynet til innrettelse og muligheten for tvangsfullbyrdelse i forholdet mellom private parter. Tilsynelatende er det dette hensynet søksmålsfristen i

forbrukerklageloven § 22 bygger på. Etter forbrukerklageloven treffes avgjørelser som gjelder rettsforholdet mellom private parter, og ikke mellom private parter og det offentlige. Samtidig er avgjørelsesorganet et forvaltningsorgan, og avgjørelsene er forvaltningsvedtak. I og med særlige bestemmelser om vedtakenes status i forbrukerklageloven vil det nok være begrenset i hvilken grad det er meningsfullt for ombudet å ta stilling til klager på slike vedtak, med unntak av forhold som gjelder saksbehandlingen. Det kan imidlertid være et reelt behov for at ombudet kontrollerer saksbehandlingen. På dette punktet gjør i utgangspunktet hensynene i Prop. 38 L (2015–2016) seg gjeldende. Dette viser i alle tilfeller at spørsmålet om fristavbrudd ved klage til ombudet kan komme i noe ulik stilling avhengig av hvilke hensyn fristen ivaretar. Det kan derfor spørres om det er hensiktsmessig med en generell bestemmelse om fristavbrudd i ombudsloven, eller om ikke spørsmålet bør vurderes i tilknytning til den enkelte søksmålsfrist. Problemet med den sistnevnte tilnærming er at det kan være praktisk vanskelig å sikre gjennomføring, ettersom dette forutsetter særlig bevissthet om denne problemstillingen når forvaltningen utarbeider forslag til ny lovgivning. Tilnærmingen forutsetter også gjennomgående endringer i gjeldende lovgivning. Dette tilsier at det bør gis en generell bestemmelse om fristavbrudd i ombudsloven. De ulike hensynene som begrunner søksmålsfrister knyttet til forvaltningsavgjørelser, tilsier at det skilles mellom frister for å anlegge søksmål mellom private parter og frister for å anlegge søksmål mot forvaltningen. Utvalget mener at begrunnelsen for fristavbrudd, sammenholdt med de hensynene bestemmelser om søksmålsfrister skal ivareta, tilsier at klage til ombudet kun medfører suspensjon av frist for å anlegge søksmål mot forvaltningen. Som etterlyst i departementenes høringssvar vil da søksmålsfristen etter forbrukerklageloven § 22 ikke suspenderes ved klage til Sivilombudet. Det understrekes at det kun er den samlede fristens lengde som påvirkes dersom klage medfører fristavbrudd, ikke den endelige preklusjonsvirkningen som inntreffer ved den samlede fristens utløp.

I tillegg til de grunner som er anført av ombudet og i Prop. 38 L (2015–2016), kan det anføres at det vil kunne fremstå som urimelig for den enkelte dersom vedkommende først benytter seg av adgangen til å klage til ombudet for så å bli møtt med at det ikke kan anlegges søksmål fordi fristen for dette er oversittet. Private parter som mener forvaltningen har begått urett, må kunne ha en rimelig forventning om en viss samordning mellom klageinstanser og domstoler, hvor bruk av lavterskelordninger som ombudet ikke ekskluderer senere domstolsbehandling. Det kan også tenkes at ombudets forutgående behandling kan medføre at den private part ser saken i et annet lys og dermed avstår fra å anlegge søksmål. Dette fremstår mer hensiktsmessig enn at

det anlegges søksmål fordi søksmålsfristen gjør det til den eneste reelle muligheten for overprøving.

Det vises også til at Stortinget har bedt regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til endring i trygderettsloven som avbryter søksmålsfristen til lagmannsretten ved klage over Trygderettens kjennelser til Sivilombudet.

På denne bakgrunn foreslår utvalget en generell bestemmelse om fristavbrudd ved klage til ombudet, modellert etter skatteforvaltningsloven § 15-4. Det forutsettes at Stortinget i medhold av lovforslaget § 5 fjerde ledd, kan gi bestemmelser om at enkelte lovbestemte søksmålsfrister likevel ikke suspenderes ved klage til ombudet.

Det vises til lovforslaget § 14.

1.1.11 Saker som tas opp av eget tiltak

1.1.11.1 INNLEDNING

I gjeldende lov § 5 fremgår det at det ombudet kan ta saker opp til behandling av eget tiltak. Dette omfatter i utgangspunktet enhver sak innenfor rammen av ombudets mandat og arbeidsområde.

Saker som tas opp av eget tiltak, kan gjelde konkrete eller mer generelle og systemiske forhold i forvaltningen.

I lovforslaget foreslås det et eget kapittel 3 med bestemmelser som særlig gjelder saker som ombudet tar opp av eget tiltak.

1.1.11.2 FORHOLDET TIL KLAGESAKER

Etter gjeldende lov vil en klagesak som tas til behandling uten at vilkårene for dette er oppfylt, bli ansett som en sak ombudet tar opp av eget tiltak. Ut fra lovforslaget bør imidlertid slike saker behandles etter reglene for klagesaker, og ikke etter reglene for saker som tas opp av eget tiltak. Etter lovforslaget §§ 8 og 9 kan ombudet ta en klagesak til behandling selv om klagefristen er oversittet, og selv om klagemulighetene i forvaltningen ikke er uttømt, dersom det foreligger «særlige grunner». Hvis ombudet tar en slik sak til behandling, er forutsetningen at dette vilkåret er oppfylt, slik at saken da behandles i medhold av reglene i lovforslaget kapittel 2.

Med dette er lovforslaget kapittel 3 ikke utformet med sikte på saker som gjelder noens konkrete sak overfor forvaltningen, men saker som gjelder andre forhold i forvaltningen som ombudet finner grunn til å undersøke og uttale sin mening om for å hindre at det øves urett mot den enkelte.

1.1.11.3 RAMMEN FOR OMBUDETS GENERELLE UNDERSØKELSER AV EGET TILTAK

Sivilombudet kan av eget tiltak behandle generelle saker. Dette er saker som ikke direkte angår én eller flere spesifiserte private parter, men som gjelder mer generelle forhold i forvaltningen. Det kan være systemiske

forhold eller en bestemt praksis i forvaltningen, eller mer generelle lovtolkningsspørsmål. Et eksempel fra nyere tid er ombudsmannens sak om isolasjonspraksis i norske fengsler, som ble sendt som en særskilt melding til Stortinget. Et annet eksempel er ombudsmannens melding til Stortinget om at forvaltningen ikke fulgte opp ombudsmannens syn i enkeltsaker som gjaldt forbudet mot bygging i strandsonen. Saken gjaldt et generelt lovtolkningsspørsmål hvor forvaltningen i flere enkeltsaker ikke ville rette seg etter ombudets mening.

Det er likevel forutsatt at ombudet ikke skal drive et «alminnelig tilsyn» med forvaltningen. Med dette siktes det blant annet til uopfordret stikkprøvekontroll og annen tilfeldig kontroll med forvaltningen.

Forvaltningen selv har ansvaret for å føre løpende tilsyn og kontroll med at det ikke skjer feil som rammer den enkelte. Ombudet bør ikke selv innta denne rollen, noe som reelt kan medføre en forskyvning av det primære tilsyns- og kontrollansvaret fra forvaltningen til ombudet. I dette henseende må ombudet likevel kunne føre kontroll med at forvaltningen oppfyller sine tilsynsplikter og har forsvarlig internkontroll. I den grad ombudet på grunnlag av klagesaker eller på andre måter avdekker sviktende tilsyn og kontroll i forvaltningen, må det være ombudets oppgave å undersøke og uttale seg om dette. At ombudet fortsatt bør forholde seg til denne avgrensningen, understrekes også av fremveksten av tilsyns- og kontrollfunksjoner i forvaltningen, sammenholdt med at ombudets kontroll i hovedsak skal være etterfølgende.

Hvis det er indikasjoner som tilsier det, er det en naturlig oppgave for ombudet å føre kontroll med at forvaltningen oppfyller sine kontroll- og tilsynsplikter der dette har betydning for den enkeltes rettsstilling. I den grad det avdekkes at tilsynet og kontrollen ikke har vært tilstrekkelig, og saksforholdet tilsier det, må også ombudet kunne undersøke de underliggende forholdene i forvaltningen, blant annet med henblikk på systemiske feil og svikt som har medført eller kan medføre at det begås urett overfor den enkelte borger. Når ombudet først har holdepunkter for at forvaltningen ikke har overholdt sine tilsyns- og kontrollplikter, tilsier formålet med ombudsordningen at ombudet også må kunne undersøke i hvilken grad dette kan ha medført at det i den underliggende forvaltningen er begått urett overfor den enkelte.

Generelle saker kan ha opphav i én eller flere klagesaker, men kan også være foranlediget av andre forhold eller omstendigheter som ombudet har blitt kjent med. Ombudet må kunne ta opp slike saker av eget tiltak og foreta de undersøkelser og motta den informasjon som ombudet mener er nødvendig. Som de tidligere føringerne tilsier, er det naturlig at ombudet i sin prioritering av hvilke generelle saker som skal tas til behandling, særlig ser hen til inngrepsgraden, den berørte personkretsen

og i hvilken utstrekning den enkelte har reelle forutsetninger for å ivareta sine interesser på det aktuelle området. Slike saker kan også være relevante for Stortingets kontroll.

Ombudet må ha stor prioriteringsfrihet når det gjelder ressursallokering internt i virksomheten, herunder fordelingen av ressurser mellom behandlingen av klagesaker og saker som tas opp av eget tiltak, herunder generelle saker.

1.1.11.4 UNDERSØKELSER AV EGET TILTAK

I lovforslaget § 15 er det foreslått en bestemmelse som slår fast at ombudet av eget tiltak kan ta opp, undersøke og uttale sin mening om forhold i forvaltningen. Dette slås fast i paragrafens første ledd, som også angir at undersøkelsene kan gjelde «konkrete eller generelle forhold» – dette for å understreke at ombudet kan iverksette undersøkelsen av spesifikke hendelser så vel som f.eks. undersøkelser for å kartlegge praksis på et bestemt område.

Undersøkelser av eget tiltak kan kun foretas innenfor rammen av ombudets mandat og arbeidsområde, som angitt i lovforslaget §§ 1 og 4. Dette behøver imidlertid ikke eksplisitt fremgå av lovforslaget § 15.

I paragrafens andre ledd er det foreslått en bestemmelse som fastsetter at ombudet selv avgjør hvordan undersøkelsen skal gjennomføres, og at forvaltningen skal tilrettelegge for undersøkelsen. Dette har sammenheng med at mer omfattende og systemiske undersøkelser i forvaltningen kan forutsette en annen metodikk og tilnærming enn ombudets ordinære skriftlige saksbehandling.

I tredje ledd foreslås det en bestemmelse om at forvaltningen skal gis anledning til å uttale seg om ombudets funn, og andre spørsmål saken reiser, før ombudet eventuelt uttaler sin mening om saken, dette for å ivareta grunnleggende krav til kontradiksjon og forsvarlig saksbehandling overfor forvaltningen.

I enkelte tilfeller kan en undersøkelse som foretas av eget tiltak, springe ut av opplysninger ombudet har fått gjennom en klage. I slike tilfeller er det naturlig at den som har sendt klagen, gjøres kjent med dette.

Det vises til lovforslaget § 15.

1.1.11.5 AVSLUTNING AV SAKER SOM TAS OPP AV EGET TILTAK

På samme måte som i klagesaker kan ombudet i saker som tas opp av eget tiltak, uttale sin mening om saken på grunnlag av undersøkelsene som er gjort. Dette innebærer en videreføring av gjeldende § 10 første ledd, som foreslås innført i lovforslaget § 15 første ledd. I bestemmelsen foreslås det en formulering om at ombudet kan innta standpunkt som nevnt i lovforslaget § 12. Ettersom disse standpunktene i stor grad er innrettet mot klagesaker, som regelmessig gjelder den enkeltes retts-

forhold, er det ikke gitt at standpunktene i § 12 alltid vil være aktuelle i saker som tas opp av eget tiltak. Om det er aktuelt, kommer an på hvilken type sak som tas opp, og hva undersøkelsene viser. I praksis vil det nok i så fall være standpunkt som nevnt i § 12 første ledd bokstav a. Ombudet kan uansett «uttale sin mening». Rammene for hvilke typer meninger ombudet kan ha, bør være vide. En retningslinje er mandatet, hvoretter ombudet skal hindre at det øves urett mot den enkelte. På bakgrunn av dette må ombudet også kunne gi anbefalinger om hvordan eventuelle kritikkverdige forhold kan korrigeres eller rettes for å hindre at urett begås i fremtiden.

I lovforslaget § 16 andre ledd foreslås det en bestemmelse om at ombudet underretter de berørte deler av forvaltningen om resultatet av undersøkelsen. Denne plikten inntreffer når ombudets undersøkelse er sluttført. Etter bestemmelsen kan også ombudet underrette andre forvaltningsorganer enn den delen av forvaltningen undersøkelsen berører direkte. For øvrig vises det til at ombudet kan rapportere om denne typen undersøkelser til Stortinget ved særskilt melding etter lovforslaget § 5 tredje ledd.

1.1.12 Virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme

1.1.12.1 INNLEDNING

På samme måte som at bestemmelsene om klagebehandling og saker som tas opp av eget tiltak, foreslås regulert i egne kapitler i loven, foreslås det også at ombudets virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme reguleres i et eget kapittel i loven.

Ombudet har siden 2013 hatt oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme i henhold til tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon («OPCAT»). Kravene til innretning av den nasjonale forebyggende mekanismen etter OPCAT medfører at denne funksjonen står i en viss særstilling i ombudets virksomhet. Blant annet skal funksjonen og personellet, innenfor rammen av ombudets virksomhet, ha funksjonell uavhengighet, jf. OPCAT art. 20. Dette legger i praksis visse begrensninger på ombudets generelle prioriteringsfrihet, blant annet slik at denne oppgaven ikke kan nedprioriteres av hensyn til andre oppgaver. Tilleggsprotokollen oppstiller også særlige krav til hvilken myndighet ombudet må ha for å oppfylle denne funksjonen. En side ved dette er at ombudets arbeidsområde må omfatte alle steder der noen kan være underlagt offentlig frihetsberøvelse. Det har også betydning for hvilke opplysninger ombudet skal ha tilgang på.

Når det gjelder ombudets virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme, foreslås ikke endringer i den gjeldende ordningen. Det vises til Prop. 159 L (2012–2013).

1.1.12.2 TILLEGGSPROTOKOLL TIL FNs TORTURKONVEN- SJON

I lovforslaget § 3 bokstav c er det en funksjonell beskrivelse av virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme, som henviser til kapittelet i lovforslaget som gir særlige bestemmelser om denne virksomheten.

I gjeldende lov § 3 a er det nærmere bestemt at ombudet er nasjonal forebyggende mekanisme «som beskrevet i artikkel 3 i valgfri protokoll 18. desember 2002 til De forente nasjoners internasjonale konvensjon 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff».

Dette foreslås videreført i lovforslaget § 17. Henvisningen til FNs torturkonvensjon i den gjeldende bestemmelsen fremstår omstendelig, og det foreslås at henvisningen i stedet lyder «FNs torturkonvensjon».

Det er uklart om det med henvisningen til tilleggsprotokollen artikkel 3 i gjeldende lov § 3 a har vært meningen å inkorporere bestemmelsene om myndighet og rettigheter i tilleggsprotokollens artikkel 19 og 20 slik at disse gjelder som norsk rett. Grunnforutsetningen i Prop. 159 L (2012–2013) var at den nasjonale forebyggingsmekanismen skulle opprettes i tråd med tilleggsprotokollen. For å sikre at ombudet oppfyller tilleggsprotokollens minimumskrav, foreslås det fastsatt i lovforslaget § 17 andre ledd at ombudet har myndighet og rettigheter som beskrevet i tilleggsprotokollens artikkel 19 og 20, overfor offentlige og private. Dette vil ikke innebære en endring i det som er forutsatt som gjeldende rett, men sikre at ombudet reelt har rettigheter og myndighet som tilleggsprotokollen foreskriver.

Sivilombudsmannen, LDO, Barneombudet og NIM har i sine høringsinnspill foreslått enkelte endringer. For det første foreslås det presisert i loven at ombudets virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme omfatter «besøk». For det andre foreslås det at loven gir eksplisitt uttrykk for meningsinnholdet i tilleggsprotokollens art 21. For det tredje foreslås det at loven henviser til «FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff» fremfor «FNs torturkonvensjon». Utvalget er enig i disse innspillene og har endret lovforslaget i tråd med dette.

Det vises til lovforslaget § 17.

1.1.12.3 ANBEFALINGER

Gjeldende § 10 syvende ledd fastsetter at ombudet kan gi særskilte anbefalinger som ledd i sin virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme, og at ansvarlig myndighet skal gjennomgå disse og innlede dialog med ombudet om gjennomføringstiltak. Bestemmelsen er basert på tilleggsprotokollen art. 22, jf. 19 b.

Bestemmelsen foreslås videreført i lovforslaget § 18.

1.1.12.4 RÅDGIVENDE UTVALG

I gjeldende lov § 3 a andre ledd fremgår det at ombudet skal etablere et rådgivende utvalg for sin virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme. Sammensetningen av utvalget er videre regulert i instruksens § 8a. I arbeidsgrupperapporten på side 16 holdes det åpent om gjeldende § 3 a skal videreføres i ny lov, og det foreslås å sløyfe bestemmelsen i instruksens § 8a. Utvalget er enig i disse vurderingene, men finner grunn til å videreføre bestemmelsen om det rådgivende utvalget for å synliggjøre og opprettholde denne siden av ombudets virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme. Det foreslås likevel en endring ved at ombudet skal «ha» et rådgivende utvalg, og ikke «etablere» et slikt utvalg.

Utvalget påpeker også at ombudet står fritt til å opprette tilsvarende rådgivende utvalg for andre deler av sin virksomhet.

Det vises til lovforslaget § 19.

1.1.13 *Generelle bestemmelser om Sivilombudets virksomhet*

1.1.13.1 INNLEDNING

I lovforslaget kapittel 5 foreslås generelle bestemmelser som gjelder alle sider ved ombudets virksomhet, inkludert ombudets oppgaver, som er særlig regulert i lovforslaget kapittel 2, 3 og 4.

1.1.13.2 OMBUDETS TILGANG PÅ OPPLYSNINGER

1.1.13.2.1 *Generelt*

Ombudets rett til opplysninger fra forvaltningen er særlig regulert i gjeldende lov § 7 og instruksens § 6. Ombudet har også alminnelig krav på innsyn etter offentlig-
lova.

Innenfor rammen av sitt mandat, sine oppgaver og sitt arbeidsområde går ombudets virksomhet ut på å foreta objektive og uavhengige undersøkelser i forvaltningen og uttale sin mening på grunnlag av undersøkelsene. Spørsmålet om ombudets tilgang på opplysninger har dermed avgjørende betydning for i hvilken grad ombudet kan føre reell og uavhengig kontroll med forvaltningen.

Siden ombudsordningen ble etablert, har det vært diskusjon om rekkevidden av ombudets tilgang på opplysninger fra forvaltningen. I forvaltningskomiteens opprinnelige forslag om ombudsordningen fra 1958 ble det foreslått at ombudet skulle ha uinnskrenket tilgang på opplysninger fra forvaltningen. Dette ble imøtegått i departementets påfølgende lovproposisjon, hvor det ble fremholdt at det ville skape vanskeligheter i forvaltningen dersom ombudet kunne kreve fremlagt interne dokumenter. Det ble anført at muligheten for at interne dokumenter ville bli utlevert til ombudet, kunne motvirke praksisen for skriftlighet i forvaltningen. Disse betraktningene ble likevel ikke reflektert i lovforslaget i

proposisjonen. I sin behandling av saken konkluderte den daværende utenriks- og konstitusjonskomiteen med at «det riktige siktepunktet må være at ombudsmannen har rett til alle opplysninger som har betydning for den sak han har til behandling». Med dette fremstod spørsmålet i noen grad uavklart, frem til Scheiutvalgets utredning i 1978 og den påfølgende stortingsbehandlingen av denne. I utredningen ble det lagt til grunn at ombudet hadde krav på å få utlevert forvaltningens interne dokumenter. Dette fikk tilslutning av Stortingets justiskomiteé, men det ble ansett unødvendig med lovendring.

I nyere tid har Stortingets kontroll- og konstitusjonskomiteé flere ganger understreket viktigheten av ombudets tilgang på opplysninger, som forutsetning for å kunne føre kontroll med forvaltningen. Det vises blant annet til Innst. 35 L (2011–2012), som gjaldt spørsmål om hvorvidt tilsvarende bevisforbudsregler som for domstolene skulle gjelde for ombudet. I innstillingen ble det blant annet påpekt at det er «i de saker der forvaltningen arbeider i lukkede rom – de sakene der allmennheten ikke har rett til innsyn – at Sivilombudsmannskontrollen er særlig viktig». Videre la komiteen til grunn at det var uheldig at loven på dette tidspunkt var uklar om hvilken rett ombudet hadde til å få utlevert dokumenter fra forvaltningen, og at dette innebar et rettssikkerhetsproblem, som igjen svekket tilliten til ombudskontrollen. I kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling som danner grunnlag for dette lovforslaget, er det videre lagt til grunn at det er «av avgjørende betydning at ombudet har tilgang til relevante opplysninger i en aktuell sak». Dette er naturlig å forstå dit hen at det er ombudets mandat og oppgaver som bør være avgjørende for ombudets tilgang på opplysninger fra forvaltningen.

Ombudsinstusjoners tilgang på opplysninger er også omtalt i Venezia-prinsippene punkt 16.

Dette understøtter det samme grunnsynet om at ombudet må ha uinnskrenket krav på opplysninger som er nødvendige for ombudskontrollen.

Utvalgets utgangspunkt er at ombudets gjeldende opplysningstilgang overfor forvaltningen videreføres. Etter gjeldende rett har ombudet i utgangspunktet krav på alle opplysninger fra forvaltningen og enhver som er omfattet av ombudets arbeidsområde, som er nødvendige for å utøve oppgaver etter loven. Det er imidlertid enkelte sider ved ombudets tilgang på opplysninger som i dag er omdiskutert. Det gjelder spesielt ombudets tilgang til regjeringsnotater, de øvrige av regjeringens dokumenter, og dokumenter relatert til disse. I ombudets arbeidsgrupperapport side 29 er det foreslått enkelte endringer. Arbeidsgruppen anbefaler blant annet at fordi ombudsmannen i enkelte saker får motbør der det blir bedt om å få oversendt interne dokumenter, og for å sikre en effektiv kontroll – særlig i saker om doku-

mentinnsyn – bør det uttrykkelig fremgår av loven at ombudsmannen har rett til å kreve at forvaltningen oversender interne dokumenter.

Utvalget foreslår at i stedet for at det fremgår eksplisitt av loven at ombudet kan kreve fremlagt forvaltningens interne dokumenter, kan det samme oppnås ved formuleringen «enhver opplysning og ethvert dokument». Videre foreslås det presisert i lovforslaget at ombudets tilgang på opplysninger gjelder «uten hinder av taushetsplikt». Generelle eller spesielle lovbestemmelser om taushetsplikt, samt taushetsplikt etter avtale eller annet rettsgrunnlag, vil dermed ikke være til hinder for ombudets informasjonskrav. På bakgrunn av høringsuttalelse fra Advokatforeningen finner utvalget grunn til å presisere at ombudets rett til å kreve utlevert opplysninger og dokumenter også omfatter advokatråd forvaltningen har mottatt under sin forutgående behandling av en sak, fra offentlig ansatte advokater så vel som eksterne privatpraktiserende advokater. Som ellers er naturligvis forutsetningen at slike dokumenter og opplysninger er nødvendige. Utvalget er enig med Advokatforeningen i at forvaltningen har en beskyttelsesverdig interesse i å kunne motta advokatråd i fortrolighet, og at dette tilsier at ombudet ikke viderefremidler advokatråd forvaltningen har mottatt i sin forutgående behandling av en sak, hverken gjennom korrespondanse til klageren eller i sin offentlige uttalelse om en sak.

1.1.13.2.2 Tilgang på regjeringens dokumenter mv.

I høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet om Endringer i offentliglova m.m. – innsyn i elektroniske kalendrar og regjeringsdokument m.m. av juli 2018 er det fremholdt at det gjelder en ulovfestet regel som innebærer at ombudet ikke har krav på regjeringsdokumenter eller relaterte opplysninger. I samme høringsnotat er det også et lovutkast som anføres å kodifisere gjeldende rett:

«Følgende omfattes ikke av Ombudsmannens rett til opplysninger og dokumenter etter første ledd:

- a) protokoller, sakslister og referater fra regjeringskonferanser
- b) notater til regjeringskonferanser
- c) utkast til notater til regjeringskonferanser
- d) merknader til utkast som nevnt i bokstav c
- e) følgedokumenter til dokumenter som nevnt i bokstav a til d
- f) sitater fra, omtale av og referanser til dokumenter som nevnt i bokstav a til e
- g) omtaler i interne notater av politiske prosesser i regjeringen.»

I høringsnotatet gis det blant annet følgende begrunnelse for unntaksbehovet:

«Når det gjeld spørsmålet om innsyn i regjeringsdokument, er det heilt sentralt for arbeidet i ei regjering at slike drøftingar kan gjennomførast og haldast internt. Det er også avgjerande for kvaliteten på saksførebuinga,

konklusjonane som blir trekte og oppfølginga av konklusjonane, at sakshandsaminga kan vere skriftleg utan at konfidensialiteten går tapt. På bakgrunn av dette er det svært viktig at regjeringsnotat, utkast til regjeringsnotat og andre dokument som er tilknytte slike notat, ikkje er opne for ålment innsyn. Ei spreing av slike dokument ville vanskeleggjera arbeidet i regjeringa og føre til behov for mindre tenlege arbeidsformer.»

Utvalget er enig i at regjeringa har et legitimt behov for at det ikke er allmenn innsynsrett i regjeringens dokumenter. Etter utvalgets syn har imidlertid disse betraktningene begrenset betydning i spørsmålet om ombudets informasjonstilgang som ledd i sin kontrollvirksomhet. Det vises til at ombudets tilgang på slike dokumenter ikke innebærer noen form for offentliggjøring, og at det dermed heller ikke vil innebære en spredning av opplysninger som skulle gi grunn til å endre regjeringens arbeidsform.

Ombudets syn fremkommer i ombudets høringsvar datert 29. august 2018. I sitt høringsvar er ombudet «ikke enig i at det gjelder ulovfestet regel om at ombudet ikke har krav på innsyn i regjeringsdokumenter, sitater fra, omtale av og referanser til regjeringsdokumenter og opplysninger om politiske prosesser».

For utvalget er det ikke avgjørende å ta stilling til hva som er gjeldende rett i dette spørsmålet. For utvalget er det et spørsmål om hvorvidt ombudet for fremtiden skal kunne kreve fremlagt regjeringens dokumenter og relaterte opplysninger. I ombudets høringsuttalelse anføres følgende prinsipielle begrunnelse for at ombudet skal kunne kreve fremlagt regjeringsdokumenter:

«Spørsmålet om ombudsmannens rett til å kreve regjeringsdokumenter mv. har ikke kommet på spissen i mange saker. En av grunnen til dette kan være at disse dokumentene ofte ikke kaster lys over saker som det er aktuelt for ombudsmannen å undersøke. I denne forbindelse er det også verdt å nevne at det her er lagt til grunn at ombudsmannen som hovedregel ikke skal be om å få oversendt regjeringsdokumenter.

Det er bare når regjeringsdokumenter er av betydning for den klagen som er under behandling her, at det kan være aktuelt å be om slike dokumenter. Ombudsmannens behov for å se regjeringsdokumenter vil dermed være begrenset til noen få saker. Samtidig kan det forekomme at saker av stor rettsikkerhetsmessig betydning for den enkelte blir behandlet i regjeringskonferanser. Regjeringskonferansene benyttes ikke bare til politisk rådslagning, men også som et viktig ledd i saksbehandlingen med sikte på å få saker som formelt skal avgjøres av departementet, forhåndsklarert av den samlede regjering. Selv om man må legge til grunn at de standpunkter regjeringa kommer frem til i en regjeringskonferanse, må følges opp av formelle vedtak, kan det ikke være tvilsomt at de hensyn som regjeringens standpunkt bygger på, i praksis også vil måtte bli avgjørende for de senere vedtakene, se Rt. 1994 side 1036 om dette.

Forvaltningen plikter riktignok å gi opplysninger til ombudsmannen om det faktiske grunnlaget for en avgjørelse, de hensynene avgjørelsen bygger på og den reelle begrunnelsen for avgjørelsen. Ved å begrense ombudsmannens rett til å kreve regjeringsdokumenter mv., vil ombudsmannen imidlertid ikke kunne etterprøve den redegjørelsen som forvaltningen gir. Ombudsmannens kontroll vil dermed kunne bli vanskeliggjort eller forhindret dersom det innføres et forbud mot at ombudsmannen kan kreve å få innsyn i regjeringsdokumenter. En begrensning i ombudsmannens rett til å kreve opplysninger og dokumenter som foreslått, kan medføre at ombudsmannen i noen tilfeller ser seg nødt til å måtte avslutte saken uten å behandle klagen, idet ombudsmannen ikke har det nødvendige faktiske grunnlaget for å kunne foreta en reell kontroll.

Det er avgjørende for ombudsmannen å få tilgang til de dokumentene som er nødvendige for å ivareta kontrollfunksjonen. Både klagerne, allmennheten, forvaltningen og Stortinget må ha tillit til at ombudsmannens rettslige kontroll er nøytral og uavhengig, og ombudsmannens rett til å kreve innsyn i forvaltningens dokumenter er helt avgjørende for å bevare denne tilliten.»

Ombudet viser videre til at det parlamentariske ombudet i Danmark har krav på innsyn i regjeringsdokumenter. Når det gjelder regjeringens behov for å kunne drøfte spørsmål i full fortrolighet, vises det til at ombudets tilgang på slike dokumenter ikke vil innebære noen form for spredning av opplysningene som bør kunne føre til mindre tjenlige arbeidsformer i regjeringa.

Utvalget har i sitt arbeid lagt til grunn en klar forutsetning om at det er kontrolløren, og ikke den kontrollerte, som må definere hva de i sitt oppdrag trenger innsyn i. Utvalget mener med det som bakgrunn at det prinsipielt riktige utgangspunktet er at ombudet har tilgang på opplysninger fra forvaltningen, i den grad disse er relevante og nødvendige for at ombudet skal kunne ivareta sitt mandat og sine oppgaver etter loven.

Utvalget understreker likevel at ombudet som klar hovedregel ikke skal be om å få regjeringsnotater (r-notater, tradisjonelt ansett som statsrådenes egne notater), og dokumenter direkte relatert til disse, selv om ombudet i og for seg har krav på det så fremt det anses nødvendig for å kunne utføre sin oppgave etter loven. Slike dokumenter skal kun kreves fremlagt helt unntaksvis i tilfeller hvor det er absolutt nødvendig for å behandle en sak og det er spesielle holdepunkter for at regjeringsnotater eller relaterte dokumenter vil kunne inneholde avgjørende opplysninger. Utvalget forutsetter at ombudet viderefører sin praksis med å være svært tilbakeholdne med å kreve slike dokumenter fremlagt. Videre vil utvalget understreke at ombudets eventuelle tilgang på regjeringens dokumenter ikke innebærer at ombudet skal føre noen form for politisk kontroll av forvaltningen. Utvalget mener derfor at ombudet bør være spesielt varsom med å be om innsyn i regjeringens dokumenter som ledd i undersøkelser av eget tiltak.

Med denne presiseringen anses det unødvendig å fastsette særskilt i loven at ombudet har krav på å få fremlagt regjeringens dokumenter og relatere opplysninger. Dette anses omfattet av formuleringen «enhver opplysning og ethvert dokument».

Høringsinstansene har uttalt seg positivt til prinsippet om ombudets tilgang til «enhver opplysning og ethvert dokument», med unntak av departementene, som mener at ombudet ikke bør ha rett til å kreve innsyn i regjeringsdokumenter, herunder regjeringsnotater og relaterte dokumenter. I hovedsak synes departementene å bygge på tilsvarende hovedsynspunkt som i forannevnte høringsnotat Endringer i offentleglova m.m. – innsyn i elektroniske kalenderar og regjeringsdokument m.m. av juli 2018. Utvalget fastholder sitt standpunkt om at ombudet i grunngitte tilfeller kan kreve innsyn i slike dokumenter, i tråd med føringene som er gitt ovenfor. På bakgrunn av departementenes hørings svar ser utvalget likevel grunn til å komme med enkelte ytterligere merknader og presiseringer.

Departementenes begrunnelse synes i stor grad å bygge på hensyn som tilsier at regjeringens dokumenter, og særlig regjeringsnotater, ikke gis til etterfølgende regjeringer eller Stortinget uten vedtak etter Grunnloven § 75 f. Slik utvalget ser det, er disse hensynene i liten grad relevante for spørsmålet om hvorvidt ombudet som ledd i sin kontrollvirksomhet skal ha tilgang til slike dokumenter. Ombudets kontrollvirksomhet inngår ikke i en politisk kontekst. Dokumenter som gjelder forvaltningens forutgående behandling av en sak, anses utlånt til ombudet for kontrollformål, i den forstand at dokumentene fortsatt tilhører forvaltningen. Ombudet kan derfor ikke videreformidle disse dokumentene eller innholdet i dem, heller ikke til Stortinget. Sivilombudet er et faglig og institusjonelt uavhengig kontrollorgan som skal arbeide for at den enkelte ikke blir utsatt for urett fra forvaltningen. Det dreier seg altså ikke om noen form for politisk kontroll av regjeringen, men om at ombudet reelt skal være i stand til å kontrollere lovligheten av den utøvende makts myndighetsbruk, også hvor myndighetsbruken i det enkelte tilfellet kan være direkte foranlediget av standpunkt eller uformelle beslutninger i regjeringskonferanser. Et rettsstatlig fundert forhold mellom den utøvende makt og den enkelte forutsetter at den enkelte må ha tilgang på en mekanisme som sikrer reell og uinnskrenket kontroll med at myndighetsutøvelse er lovlig. Det forutsetter igjen mulighet for kontroll med hele den reelle beslutningsprosessen som ligger til grunn for myndighetsbruken.

I departementenes hørings svar fremgår det videre at ombudet i klagesaker rutinemessig ber om oversendelse av «alle relevante dokumenter». Utvalget presiserer at en slik generell anmodning ikke vil omfatte regjeringens interne dokumenter. Den vil imidlertid måtte anses å omfatte relevante dokumenter som omtaler el-

ler refererer til slike dokumenter. Føringene utvalget har gitt ovenfor, forutsetter at ombudet særskilt ber forvaltningen oversende regjeringens dokumenter. De legger opp til at ombudet konkret må vurdere om det foreligger helt spesielle omstendigheter som gjør det absolutt nødvendig å kreve regjeringens dokumenter fremlagt. En slik vurdering må nødvendigvis bygge på informasjonen i øvrige dokumenter som forvaltningen allerede har fremlagt på grunnlag av ombudets generelle anmodning. Utvalgets forslag vil dermed ikke medføre at forvaltningen rutinemessig må fremlegge regjeringens dokumenter for ombudet. Det er som nevnt bare helt unntaksvis og under helt spesielle omstendigheter at ombudet skal kunne kreve dette.

Det vises til lovforslaget § 20 første ledd.

1.1.13.2.3 Fysisk adgang til steder og lokaler

I gjeldende lov § 8 er det en særskilt regulering av ombudets fysiske adgang til tjenestesteder og lokaler. Utgangspunktet er at ombudet har adgang til alle fysiske steder som faller inn under ombudets arbeidsområde etter gjeldende lov § 4. Bestemmelsen foreslås videreført i arbeidsgrupperapporten. Utvalget er enig i at bestemmelsen bør videreføres, men med enkelte språklige endringer. Det foreslås videre at bestemmelsen inntas i lovforslaget § 20 andre ledd, slik at loven får en samlet bestemmelse om ombudets tilgang på opplysninger.

Departementene har i sitt hørings svar vist til at retten til fysisk tilgang, særlig i forsvarssektoren, kan komme i strid med sikkerhetslovens bestemmelser om adgang til skjermingsverdige objekter og tilgang til sikkerhetsgradert informasjon. På denne bakgrunn mener departementene at retten til fysisk tilgang bør gjelde med de begrensninger som generelt følger av annen lov. Utvalget viser til at dette vil medføre betydelig begrensninger i ombudets rett til fysisk tilgang. De legislative hensynene bak adgangsbegrensninger i annen lovgivning kan heller ikke anses for å begrunne innskrenkninger i ombudets rett til fysisk tilgang. For så vidt gjelder sikkerhetsloven vises det til at det er foreslått at denne skal gjelde for ombudet, med enkelte unntak. Bestemmelser om krav til sikkerhets- og adgangsklarering gjelder for ombudet og ombudets ansatte. Når det gjelder forsvarssektoren, vises det for øvrig til at utvalget foreslår å justere kompetansefordelingen mellom Sivilombudet og Ombudsnemnda for Forsvaret, slik at Sivilombudet for fremtiden vil kunne behandle flere saker som gjelder forsvarssektoren.

Formuleringen i loven «i samme utstrekning» viser tilbake til «den som er omfattet av arbeidsområdet» i § 20 første ledd, og følgelig arbeidsområdet slik det er fastsatt i lovforslaget § 4.

Det vises til lovforslaget § 20 andre ledd.

1.1.13.3 FAGKYNDIG BISTAND

I gjeldende instruks § 8 a fremgår det at ombudet kan få bistand fra personer med særlig fagkyndighet i sin virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme. I instruksens § 6 fremgår det at ombudet som ledd i sin klagebehandling kan innhente uttalelse fra sakkyndige. I arbeidsgrupperapporten foreslås dette videreført i bestemmelsen om ombudets klagesaksbehandling.

Utvalget mener det vil passe bedre med en generell bestemmelse som foreskriver at ombudet kan engasjere fagkyndig bistand dersom det er nødvendig for å få opplyst en sak. Bestemmelsen vil da gjelde generelt, for alle sider av ombudets virksomhet, og den vil omfatte det som nå følger av instruksens.

Det vises til lovforslaget § 21.

1.1.13.4 TAUSHETSPLIKT

Bestemmelsen om taushetsplikt i gjeldende lov § 9 andre ledd foreslås videreført, men i en egen bestemmelse og med endringer som foreslått i arbeidsgrupperapporten side 37.

Utvalget er enig med arbeidsgruppen, og tilføyelsen om forskerinnsyn foreslås innført i lovforslaget § 22 fjerde ledd om taushetsplikt.

Det vises til lovforslaget § 22.

1.1.13.5 HABILITET

I gjeldende lov § 1 femte ledd fremgår det at Stortingets presidentskap avgjør om ombudet er inhabil i en sak, hvorpå presidentskapet velger et setteombud til å behandle saken.

I arbeidsgrupperapporten er det foreslått å innføre en mer utførlig bestemmelse om habilitet, som henviser til habilitetsbestemmelsene i domstolloven §§ 106 og 108. Det er gitt en omfattende redegjørelse for forslaget om en slik bestemmelse. Der behandles spørsmål om hvorvidt det bør innføres en bestemmelse i loven som synliggjør dagens praksis, og dernest utformingen av en slik bestemmelse.

I arbeidsgrupperapporten konkluderes det med at det bør innføres en mer utførlig bestemmelse om habilitet, som gjenspeiler dagens praksis.

Utvalget er enig i ombudets begrunnelse for å innføre en mer utførlig habilitetsbestemmelse og at denne bør gjenspeile dagens praksis. Det vises til at dagens strenge praksis bidrar til å underbygge og opprettholde tilliten til ombudets uavhengighet og upartiskhet, som er sentrale forutsetninger for en effektiv og velfungerende ombudsordning.

Videre i arbeidsgrupperapporten drøftes det om loven eksplisitt bør regulere inhabilitetsgrunnene, avledet inhabilitet og hvem som skal forestå saksforberedelsen dersom ombudet eller en avdelingsjef er inhabil.

Utvalget er enig med arbeidsgruppens betraktninger. Det vises særlig til at habilitetsstandarder i dom-

stolloven er streng og dermed gjenspeiler den særlige viktigheten av ombudets upartiskhet. Det vises videre til at habilitetsnormen i domstolloven allerede blir praktisert av ombudet, og at den har fungert godt i praksis.

Utvalget mener likevel at habilitetsnormen bør fremgå direkte av loven, og ikke gjennom en henvisning til de relevante bestemmelsene i domstolloven, som foreslått i arbeidsgrupperapporten. For utformingen av den foreslåtte bestemmelsen har utvalget sett hen til forvaltningslovutvalgets lovutkast § 29. Den foreslåtte bestemmelsen innebærer ikke en realitetsendring, og skal anvendes i samsvar med gjeldende praksis, som er basert på domstolloven §§ 106 og 108.

Det vises til lovforslaget § 23.

1.1.13.6 OFFENTLIGGJØRING AV OMBUDETS VURDERING I EN SAK

I gjeldende lov § 10 sjette ledd fremgår det at ombudet avgjør om og hvordan offentligheten skal gis meddelelse om ombudets behandling av en sak. Bestemmelsen foreslås videreført, men i en egen bestemmelse og med enkelte språklige endringer.

Det vises til lovforslaget § 24.

1.1.13.7 SÆRLIGE MELDINGER OG MEDDELELSER

I gjeldende lov § 12 andre ledd fremgår det at ombudet kan gi særskilt melding til Stortinget og et forvaltningsorgan. I gjeldende § 10 andre ledd første punktum fremgår det at ombudet kan meddele påtalemyndigheten eller ansvarlig tilsettingsmyndighet om forhold avdekket gjennom sine undersøkelser. Hvis det er grunn til det, kan ombudet videre meddele påtalemyndigheten eller tilsettingsmyndigheten hva som bør foretas overfor en offentlig ansatt. Videre fremgår det av gjeldende lov § 11 at ombudet kan underrette vedkommende departement om mangler ved lover, forskrifter og praksis.

Utvalget foreslår at bestemmelsen om særskilt melding til Stortinget flyttes til paragrafen som gjelder forholdet til Stortinget generelt, i lovforslaget § 5.

De øvrige bestemmelsene har det fellestrekk at de institusjonaliserer ombudets kommunikasjon med forvaltningen om særlige forhold. Bestemmelsene foreslås videreført, men samlet i én bestemmelse og med enkelte språklige endringer. I Sivilombudsmannens høringsinnspill foreslås det presisert i lovteksten at gjeldende § 10 andre ledd andre punktum videreføres. Det er opplyst at ombudet aldri har benyttet adgangen til å meddele påtalemyndigheten eller den aktuelle tilsettingsmyndigheten hva som bør foretas overfor en tjenesteperson, men ombudet ønsker likevel denne adgangen videreført. Utvalget viser til at forslaget til § 25 viderefører gjeldende rett etter gjeldende lov § 10. Det er dermed forutsatt at ombudet fortsatt skal ha adgang

til å uttrykke en slik mening overfor påtalemyndigheten eller relevant tilsettingsmyndighet. Slik utvalget ser det, er det imidlertid ikke nødvendig at dette fremgår eksplisitt av loven. Hvis ombudet gir påtalemyndigheten eller relevant tilsettingsmyndighet meddelelse om forhold som gjelder en offentlig ansatt, vil det forutsetningsvis være med sikte på at påtalemyndigheten eller tilsettingsmyndigheten i første omgang selv foretar ytterligere undersøkelser og avgjør hva som foretas videre. At ombudet uttaler seg om hva som bør foretas, bør være forbeholdt tilfeller hvor det er helt klart hvilken reaksjon det aktuelle forholdet påkaller eller hvor påtalemyndigheten eller forvaltningen burde ha foretatt seg noe.

Det vises til lovforslaget § 25.

1.1.13.8 DOKUMENTOFFENTLIGHET

Dokumentoffentlighet hos ombudet er regulert i gjeldende lov § 9 og instruksens § 11. I ombudets arbeidsgrupperapport side 36 foreslås det å samordne de to bestemmelsene til én bestemmelse i loven, uten at det er ment å medføre realitetsendringer.

Ombudet har i brev til utvalget 17. april 2020 utdypet begrunnelsen for å videreføre bestemmelsen om at ombudet generelt kan unnta sine saksdokumenter fra offentlighet «når særlige grunner tilsier det».

I saksbehandlerhåndboken som ombudet viser til, er det gitt en detaljert liste over saker som regelmessig vil inneholde taushetsbelagte opplysninger, og saker som regelmessig ikke vil inneholde taushetsbelagte opplysninger. Når det gjelder unntak fra dokumentoffentlighet når det foreligger «særlige grunner», fremgår det at dette unntaket kan brukes dersom det er «følsomme» opplysninger som ikke er taushetsbelagte.

Utvalget er på denne bakgrunn enig med ombudet i at det nevnte unntaket kan videreføres. Forutsetningen må imidlertid være at ombudet sikrer en konsekvent praksis og gir klare retningslinjer for hvilke opplysninger det kan være særlig grunn til å unnta offentlighet. Det bør foreligge tungtveiende grunner, begrunnet i en klagers forhold, ombudets kontroll eller internasjonalt samarbeid, for at ombudet skal unnta dokumenter fra offentlighet etter denne bestemmelsen.

Utvalget vil videre understreke viktigheten av at ombudet vurderer meroffentlighet.

Tilsvarende som i offentliggjøring § 10 foreslås en bestemmelse om offentliggjøring av journaler og andre dokumenter på internett, for å sikre tilstrekkelig behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen art. 6 og 9.

I gjeldende instruks for Sivilombudsmannen § 11 nr. 5 fremgår det at arkivloven og arkivforskriften «gjelder tilsvarende så langt de passer på Ombudsmannens virksomhet». Bestemmelsen er foreslått videreført i Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport. Utvalget

er enig i at arkivlova skal gjelde for ombudet, med tilpasninger som følge av at ombudet er opprettet direkte under Stortinget. Utvalget mener i denne sammenhengen at forslaget til løsning i departementenes hørings svar er hensiktsmessig. Det foreslås derfor at arkivlova kapittel II gjelder for ombudet, med unntak av §§ 7 og 8 om tilsynsansvar og opplysningsplikt. Videre mener utvalget at forskrifter fastsatt i medhold av dette kapittelet i loven bør gjelde så langt de passer for ombudets virksomhet. Utvalget er videre enig i høringsinnspillet fra departementet om at det avgjørende må være at ombudet har et betryggende lagringssystem. Utvalget har fått opplyst at ombudet i dag etterlever arkivlova med tilhørende forskrifter, med unntak av bestemmelser som ikke passer som følge av ombudets rolle og plassering under Stortinget. Forslaget legger opp til at denne praksisen i hovedsak kan videreføres.

Det vises til lovforslaget § 26.

1.1.13.9 SIVILOMBUDETS BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

1.1.13.9.1 Innledning

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport, jf. Innst. 223 S (2018–2019) vises det til forholdet mellom ombudet og Datatilsynets tilsynsmyndighet, samt spørsmålet om hvorvidt ombudet bør få enkelte unntak fra personopplysningsloven. Tilsvarende og ytterligere problemstillinger er tatt opp i brev 19. juni 2019 fra Sivilombudsmannen til Stortingets presidentskap. Ombudet har videre utdypet sine synspunkter i brev til utvalget av 14. april 2020. Utvalget har også fått en vurdering fra Justis- og beredskapsdepartementet om personvernforordningens virkeområde og muligheten for å gjøre unntak fra enkelte av forordningens bestemmelser.

Forholdet mellom ombudet og Datatilsynet aktualiserer i utgangspunktet de samme generelle problemstillingene som ellers oppstår hvor forvaltningen etter loven kan utøve myndighet overfor ombudet, og hvor alminnelig lovgivning ikke passer for ombudets virksomhet. På grunn av forordning (EU) 2016/679, General Data Protection Regulation («personvernforordningen»), kommer imidlertid spørsmålene her i en annen stilling. Forordningen er del av EØS-retten og er folkerettslig bindende for Norge. Den er også inkorporert i personopplysningsloven, som trådte i kraft 20. juli 2018. Med dette utgjør personvernforordningen en folkerettslig skranke for hvilke tilpasninger som kan gjøres når det gjelder Datatilsynets tilsynskompetanse og virkeområdet for personvernforordningens materielle bestemmelser.

Personvernforordningen åpner ikke selv for generelt å unnta ombudet fra forordningens virkeområde eller fra tilsynsordningen den foreskriver. Den samme

rettsoppfatningen synes å ha vært lagt til grunn i både Danmark og Sverige, hvor de parlamentariske ombudsmennene er omfattet av personvernforordningen og den tilhørende tilsynsordningen.

Som hos oss er den danske ombudsmannen underlagt parlamentet. Et lignende standpunkt er inntatt i engelsk rett, hvor det er lovfestet at forordningen gjelder for parlamentet og underliggende virksomhet.

Utgangspunktet er at personvernforordningen gjelder for ombudet.

Dette har betydning for Datatilsynets formelle tilsynskompetanse overfor ombudet og hvilke materielle bestemmelser om personvern som gjelder for ombudet. Det har også betydning for hvilke særlige rettsgrunnlag ombudet må ha for behandling og viderebehandling av personopplysninger.

I ombudsmannens brev til Stortingets presidentskap av 19. juni 2019 foreslår ombudsmannen en lovbestemmelse som generelt unntar ombudet fra Datatilsynets tilsyns- og kontrollvirksomhet. Som begrunnelse vises det til de konstitusjonelle og prinsipielle betenkelighetene ved gjensidig kontroll.

Datatilsynets tilsynsmyndighet følger av personopplysningsloven § 20, hvor det blant annet fremgår at Datatilsynet er tilsynsmyndighet etter personvernforordningen artikkel 51. Personvernforordningen angir virkeområdet for tilsynet, samt sentrale deler av Datatilsynets tilsynskompetanse.

Innenfor personvernforordningens virkeområde gir ikke forordningen selv grunnlag for å gjøre generelt unntak fra tilsynsfunksjonen og tilsynskompetansen som tilligger Datatilsynet. I den utstrekning personvernforordningen selv fastsetter det, må derfor Datatilsynet ha formell tilsynskompetanse overfor ombudet.

Datatilsynet har imidlertid enkelte tilsynsbeføyelser som ikke er påkrevet etter personvernforordningen, men som likevel er fastsatt i personopplysningsloven. Etter personopplysningsloven § 26 kan Datatilsynet ilegge offentlige organer overtredelsesgebyr for brudd på sentrale bestemmelser i personvernforordningen. I henhold til personvernforordningen artikkel 83 nr. 7 er det imidlertid opp til nasjonale myndigheter om og i hvilken utstrekning slike overtredelsesgebyrer skal kunne ilegges offentlige organer. Med dette kan det bestemmes at Datatilsynet ikke skal kunne ilegge ombudet overtredelsesgebyr.

Etter personopplysningsloven § 29 kan Datatilsynet ilegge tvangsmulkt inntil et pålegg tilsynet har fastsatt i medhold av loven, er oppfylt. Personvernforordningen har ingen bestemmelse om tvangsmulkt. Ettersom denne kompetansen kun har grunnlag i personopplysningsloven, kan det bestemmes at ombudet ikke skal kunne ilegges tvangsmulkt.

Utvalget foreslo opprinnelig at det burde fastsettes særskilte unntak for dette i medhold av lovforslaget § 6

tredje ledd. Blant annet på bakgrunn av høringsuttalelser fra departementene og Datatilsynet ser imidlertid ikke utvalget grunn til å foreslå slike unntak. Slik utvalget ser det, vil de hensyn som tilsier at Datatilsynet ikke kan utøve slik myndighet overfor ombudet, være tilstrekkelig ivaretatt gjennom utvalgets forslag til § 6 andre ledd.

1.1.13.9.2 Unntak fra materielle bestemmelser i personvernforordningen

I brevet til Stortingets presidentskap 19. juni 2019 foreslår ombudsmannen unntak fra følgende materielle bestemmelser i personvernforordningen og personopplysningsloven:

- Artikkel 14 om underretningsplikt ved innhenting av opplysninger fra andre enn den registrerte
- Artikkel 15 om den registrertes rett til innsyn
- Artikkel 16 om rett til retting av feilaktige opplysninger
- Artikkel 18 om rett til å kreve begrenset behandling av personopplysninger
- Artikkel 19 om underretting ved sletting, begrenset behandling eller retting av opplysninger

Etter personvernforordningen artikkel 23 kan det i nasjonal rett fastsettes begrensninger og gjøres unntak fra rettighetene og pliktene i forordningens artikkel 12–22, 34 og 5. Begrensninger eller unntak fra disse bestemmelsene må fremgå av lov og være et nødvendig og forholdsmessig tiltak for å sikre nærmere bestemte hensyn eller interesser, som er uttømmende oppregnet i artikkel 23 bokstav a til j. Et ytterligere vilkår er at unntakene eller begrensningene overholder det vesentlige innholdet i menneskerettighetene. På dette punkt vil uansett Grunnloven § 102 om retten til privatliv innebære en absolutt skranke. Dersom det fastsettes unntak eller begrensninger, skal disse, «når det er relevant», inneholde bestemmelser om særlige forhold oppregnet i art. 23 nr. 2 bokstav a til h.

Ombudsmannen har i forannevnte brev anført følgende fellesbegrunnelse for å gjøre unntak fra de nevnte bestemmelsene:

«Klager til ombudsmannen inneholder regelmessig personopplysninger om tredjepart. Ofte er det tale om udokumenterte opplysninger som ikke er relevante for eller inngår i behandlingen her. Det kan være opplysninger om naboer, slektninger, offentlige ansatte eller andre.

Som ledd i klagesaksbehandlingen og forebyggingsvirksomheten innhenter ombudsmannen videre saksmapper fra forvaltningen. Saksmappene er til tider omfattende, og inneholder jevnlig personopplysninger om tredjepart. Opplysninger om en konkret person kan følgelig være spredt i en rekke saker og i et stort antall dokumenter.

Etter personvernforordningen artikkel 15 og 16 kan den registrerte kreve innsyn i og retting av opplysninger

som lagres om vedkommende hos den behandlingsansvarlige. Det er ikke et vilkår for innsyn at kravet knyttes til en konkret sak eller dokument. Videre følger det av artikkel 14 nr. 1 at den behandlingsansvarlige innen én måned skal informere den registrerte når opplysningen ikke er samlet inn fra vedkommende selv.

Det er et grunnleggende prinsipp ved ombudsmannsordningen at borgerne skal kunne klage til ombudsmannen i fortrolighet. Informering av tredjeparter i samsvar med artikkel 14 vil kunne være i strid med dette prinsippet. Det vil også kunne føre til at mange vegrer seg mot eller viser større tilbakeholdenhet med å klage hit.

Etter ombudsmannens syn vil det videre være uforholdsmessig arbeidskrevende å etterkomme både henvendelser om innsyn og retting, og å informere tredjepart.

Ombudsmannen viser til at de aktuelle personopplysningene ofte ikke er relevante for eller inngår i klagesaksbehandlingen her. Det er også et moment at ombudsmannen har begrenset anledning til å undersøke riktigheten av udokumenterte opplysninger vi mottar om tredjepart.

Den registrertes rett til å be om innsyn hos den behandlingsansvarlige er sentral for den registrertes mulighet til å ivareta eget personvern. Dette hensynet er imidlertid også ivaretatt ved at den registrerte kan be om innsyn i konkrete saker og dokumenter, inkludert saker der personopplysninger behandles som ledd i oppgaver knyttet til vedkommende. Videre er ombudsmannen omfattet av de grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger. Blant annet gjelder kravene til formålsbegrensning, forholdsmessighet, integritet, tilgjengelighet og konfidensialitet fullt ut. De foreslåtte unntakene vil derfor, slik ombudsmannen ser det, ha begrenset betydning for den enkeltes personvernrettigheter.»

I samme brev har ombudet videre spesifikt begrunnet hvorfor det bør gjøres unntak fra den enkelte av de forannevnte bestemmelsene i forordningen. Disse sammenfaller i hovedsak med den generelle begrunnelsen som er gjengitt her.

Det er antatt at oppregningen av legitime hensyn for begrensninger og unntak i artikkel 23 er uttømmende. På bakgrunn av disse er det tvilsomt om, og eventuelt i hvilken utstrekning, arbeidsbelastningen ved å etterkomme henvendelser om innsyn og retting, og underrette tredjeparter, kan være en lovlig begrunnelse for å gjøre unntak. I lovgivningen er det enkelte eksempler på at det kan gjøres unntak fra forordningen artikkel 15 på grunn av arbeidsbelastningen ved å behandle innsynsbegjæringer. Etter personopplysningsloven § 17 første ledd bokstav a kan det gjøres helt eller delvis unntak fra innsynsretten dersom personopplysninger behandles for arkivformål i allmennhetens interesse, formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål, i den utstrekning det vil kreve en «uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn», hensyntatt det enkelte innsynskrav og det samlede antall innsynskrav. Dette gjelder likevel ikke dersom behandlingen kan ha direkte faktiske virkninger for den registrerte.

Tilsvarende unntak finnes i særlov for partnerdrapsutvalget og Nav-granskingen. Det er her snakk om snevre unntak for behandling av personopplysninger i annen type virksomhet og under andre situasjonsbetingelser enn det som generelt vil gjelde for ombudets behandling av personopplysninger. Med unntak av Riksrevisjonen finnes ikke tilsvarende unntak for andre offentlige organer som er sammenlignbare med ombudet. Det er heller ikke holdepunkter for at arbeidsbelastningen er større for ombudet enn for sammenlignbare private eller offentlige virksomheter som behandler personopplysninger. Etter dette mener utvalget at det ikke er grunnlag for å gjøre unntak etter artikkel 23 nr. 1 bokstav a–j.

Ombudet viser videre til at det er et grunnleggende prinsipp at borgerne skal kunne klage til ombudet i fortrolighet, og at plikten til å underrette tredjeparter i forordningen artikkel 14 kan undergrave dette. Dette anføres som begrunnelse for å gjøre unntak fra artikkel 14 om underretningsplikt ved innhenting av opplysninger fra andre enn den registrerte. De hensyn ombudet peker på, er imidlertid allerede ivaretatt i forordningen artikkel 14 nr. 5, som fastsetter i hvilke tilfeller underretningsplikten i artikkel 14 nr. 1–4 ikke gjelder. Etter artikkel 14 nr. 5 bokstav c gjelder ikke underretningsplikten overfor tredjepersoner dersom

«innsamling eller utlevering er uttrykkelig fastsatt i (...) medlemsstatenes nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt, og som inneholder egnede tiltak for å verne den registrertes berettigede interesser».

Etter gjeldende sivilombudsmannslov § 7 har ombudet krav på alle relevante opplysninger fra forvaltningen, inkludert personopplysninger om tredjepersoner. En tilsvarende bestemmelse foreslås videreført i lovforslaget, med enkelte presiseringer. Dette er et lovgrunnlag for «innsamling». Ombudet og ombudets ansatte har videre taushetsplikt og håndterer taushetsbelagte opplysninger på egnet måte. Videre er ombudet bundet av personvernforordningen. Dermed må nasjonal rett også anses å «inneholde egnede tiltak» for å beskytte den registrertes interesser. Med dette må det legges til grunn at vilkårene for å gjøre unntak fra underrettelsesplikten vil være oppfylt for ombudets virksomhet. I høringsvar fra Sivilombudsmannen er det problematisert hvorvidt unntaket fra underrettelsesplikten i art. 14 nr. 5 får anvendelse hvor ombudet mottar personopplysninger om tredjeparter fra andre enn forvaltningen, i praksis klagere og andre privatpersoner som henvender seg til ombudet. For så vidt gjelder klager, vises det til at «alle» har rett til å klage, og at det er oppstilt nærmere krav til klagens innhold. Dette etablerer en motsvarende lovbestemt plikt for ombudet til å motta klager, som etter omstendighetene kan inneholde personopplys-

ninger om tredjepersoner. Med dette må slik innsamling anses obligatorisk og uttrykkelig fastsatt i nasjonal rett, noe som medfører at ombudet ikke kan anses for å ha underrettelsesplikt etter art. 14.

Etter dette er det ikke behov for å gjøre unntak fra personvernforordningen artikkel 14. En kan heller ikke se at det etter forordningen artikkel 23 er lovlig adgang til å gjøre unntak fra artikkel 15, 16, 18 og 19, med den begrunnelsen som er anført. Utvalget kan heller ikke se at det foreligger andre grunner som tilsier slike unntak.

1.1.13.9.3 *Grunnlag for behandling av personopplysninger*

I brevet til Stortingets presidentskap 19. juni 2019 etterspør ombudsmannen en særskilt lovhjemmel for behandling av personopplysninger og viser til riksrevisjonsloven § 17 som modell for en slik bestemmelse.

Utvalget er enig i at det er behov for en særskilt lovhjemmel for ombudets behandling av personopplysninger, men med enkelte modifikasjoner i forhold til bestemmelsen i riksrevisjonsloven.

Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 må behandling av personopplysninger til formål som nevnt i forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e, ha grunnlag i nasjonal rett. Bokstav e gjelder behandling som er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet». Hva som ligger i dette, er ikke nærmere utlagt i forbindelse med den norske implementeringen av forordningen.

Behandling av personopplysninger for å ivareta en oppgave i allmennhetens interesse forutsetter at det er et nasjonalt rettsgrunnlag som angir formålet med behandlingen. Rettsgrunnlaget kan utformes slik at lovteksten viser til at behandlingen er nødvendig for ombudets oppgaver etter loven.

På grunn av bredden i ombudets virksomhet og sakstiltfang, samt ombudets torturforebyggingsvirksomhet, kan det oppstå behov for at ombudet behandler personopplysninger som nevnt i forordningen artikkel 9 og 10. Artikkel 9 gjelder særlig personlige opplysninger, herunder om etnisitet, religiøs og politisk overbevisning, helseopplysninger, mv. Artikkel 10 gjelder opplysninger om straffbare forhold og lovovertridelser. Behandling av slike opplysninger krever særskilt grunnlag, og lovbestemmelsen utformes derfor slik at den gir ombudet grunnlag for behandling av slike opplysninger i den utstrekning det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven.

Stortinget kan etter lovforslaget § 5 fjerde ledd gi utfyllende bestemmelser om behandlingen av personopplysninger, for å imøtekomme eventuelle presiserings- eller utfyllingsbehov basert på behandlingen av personopplysninger i virksomheten, eller rettslige avklaringer knyttet til personvernforordningen. Slike bestemmelser må anses som «nasjonal rett» i personvern-

forordningens forstand. Reguleringsmåten anses hensiktsmessig fordi vedtaksprosessen er noe enklere enn for lovvedtak og fordi eventuelle utfyllende bestemmelser passer bedre inn i underliggende regelverk enn i loven. Til sammenligning er det i utlendingsloven § 83a gitt hjemmel for at slike bestemmelser kan gis i forskrift.

1.1.13.9.4 *Viderebehandling av personopplysninger*

En betydelig del av personopplysningene som behandles av ombudet, vil opprinnelig være innhentet av forvaltningen og ikke av ombudet selv. Det gjelder blant annet personopplysninger som fremgår av forvaltningens saksdokumenter, som oversendes i forbindelse med ombudets klagebehandling eller behandling av generelle saker. Det kan også gjelde opplysninger ombudet innhenter fra steder hvor personer er frihetsberøvet, f.eks. fengsler, barnevernsinstitusjoner og sykehus.

Etter forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b er det et prinsipp om formålsbegrensning, som innebærer at personopplysninger skal samles inn for et spesifikt formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenelig med det opprinnelige formålet. Viderebehandling som er uforenelig med innsamlingsformålet, kan skje dersom viderebehandlingen har grunnlag i nasjonal rett og er nødvendig og forholdsmessig for å oppnå ett eller flere av formålene i personvernforordningen artikkel 23 nr. 1 bokstav a–j, jf. artikkel 6 nr. 4. Forenelig viderebehandling kan skje uten særskilt grunnlag. Vurderingen av om viderebehandlingen er forenelig, skjer på bakgrunn av momentene angitt i artikkel 6 nr. 4 bokstav a–e.

I den utstrekning det er nødvendig, har ombudet i utgangspunktet uinnskrenket tilgang på opplysninger fra forvaltningen, uten hinder av taushetsplikt, inkludert personopplysninger. Dette videreføres i lovforslaget, med enkelte presiseringer. Hvilke opplysninger som er nødvendige, vil variere ut fra om ombudet behandler en klagesak, en generell sak, eller driver forebyggende virksomhet. Avhengig av saken vil det variere hvilke personopplysninger, og om hvilke personer, det er nødvendig for ombudet å få fra forvaltningen.

I ombudets behandling av klagesaker som gjelder enkeltvedtak, må det antas at formålet med ombudets viderebehandling av personopplysninger vil sammenfalle med forvaltningens opprinnelige innsamlingsformål. Det dreier seg da om opplysninger som først ble samlet inn for å treffe riktig avgjørelse i forvaltningssaken, og som deretter viderebehandles av ombudet for å kontrollere den samme avgjørelsen. For disse tilfellene er det i utgangspunktet ikke behov for en særlig lovbestemmelse for viderebehandling. På bakgrunn av Data-tilsynets høringsuttalelse vurderer utvalget det dithen at en slik lovbestemmelse heller ikke vil være nødvendig for utøvelsen av ombudets øvrige oppgaver, herunder

saker som behandles av eget tiltak, og virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme.

1.1.13.9.5 *Rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger*

I samsvar med det ovennevnte foreslås det at ombudet gis rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger, som angitt i lovforslaget § 27 første ledd.

1.1.13.9.6 *Kopi av personopplysninger i dokumenter som er utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken*

For å utføre sine oppgaver etter loven har ombudet tilgang på ethvert dokument og enhver opplysning fra forvaltningen. Etter loven har ikke ombudet adgang til å gi klagere eller andre innsyn i slike dokumenter. Et eventuelt krav om innsyn må derfor fremsettes overfor forvaltningen.

Bakgrunnen for dette er at ombudets informasjonstilgang omfatter dokumenter som klagere og andre ikke har krav på innsyn i overfor forvaltningen, og at ombudets kontrollvirksomhet ikke skal medføre at slike opplysninger og dokumenter likevel blir kjent.

Etter personvernforordningen artikkel 15 nr. 3 har den registrerte rett til å kreve fremlagt kopi av personopplysninger hos den behandlingsansvarlige. Hvis ombudet behandler personopplysninger i dokumenter mottatt fra forvaltningen, kan den registrerte i utgangspunktet kreve kopi av disse fra ombudet. Dette bryter med det forannevnte prinsippet om at ombudet ikke kan gi innsyn i forvaltningens dokumenter. Dette prinsippet har stor betydning for tillitsforholdet mellom ombudet og forvaltningen og er en reell forutsetning for ombudets uinnskrenkede informasjonstilgang. Prinsippet bør derfor opprettholdes, også hvor det er personopplysninger i dokumentene ombudet har mottatt fra forvaltningen.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at krav på kopi av personopplysninger i dokumenter som er utarbeidet eller innhentet under forvaltningens forutgående behandling, må rettes mot det aktuelle forvaltningsorganet. Dette har ikke betydning for innholdet i den registrertes materielle rettigheter etter personvernforordningen artikkel 15 nr. 3. Hvis den registrerte fremmer et slikt krav overfor ombudet, skal ombudet henvise vedkommende til å fremme kravet overfor det aktuelle forvaltningsorganet, som avgjør saken i medhold av personopplysningsloven og forordningen. I og med at det ikke reduserer den registrertes rettigheter, samtidig som det er av stor betydning for å opprettholde en effektiv ombudskontroll, anses det som et nødvendig og forholdsmessig unntak fra forordningen art. 15 nr. 3, jf. personvernforordningen art. 23 nr. 1. Fordi løsningen avviker fra personvernforordningen artikkel 15 nr. 3, foreslås en egen bestemmelse om dette.

Det vises til lovforslaget § 27 andre ledd.

1.1.13.10 SIKKERHETSLOVENS ANVENDELSE FOR SIVILOMBUDDET

Stortinget og organer for Stortinget var ikke formelt omfattet av virkeområdet til den tidligere sikkerhetsloven. Ifølge den nye sikkerhetsloven § 1-4 skal loven gjelde for Stortinget og organer for Stortinget i den utstrekning Stortinget bestemmer det.

På bakgrunn av Innst. 252 L (2019–2020) fra Stortingets presidentskap om lovendringer i riksrevisjonsloven og EOS-kontrollloven ble det våren 2020 vedtatt bestemmelser om sikkerhetslovens anvendelse for Riksrevisjonen og EOS-utvalget. Disse ble utformet med utgangspunkt i bestemmelser vedtatt for Stortingets administrasjon, jf. Innst. 122 S (2018–2019), ettersom de konstitusjonelle hensyn i stor grad er likeartede.

Samme løsning som for EOS-utvalget foreslås for Sivilombudet. Dette innebærer at Stortingets administrasjon skal være klareringsmyndighet for Sivilombudet og ombudets ansatte. Det foreslås videre at Stortingets presidentskap er klagemyndighet for avgjørelser truffet av Stortingets administrasjon.

På lik linje med medlemmene av riksrevisjonskollegiet og EOS-utvalget foreslås det at sivilombudet personlig formelt underlegges sikkerhetslovens krav om sikkerhetsklarering og autorisasjon for tilgang til gradert informasjon. Dette må ses i sammenheng med at Sivilombudet i medhold av gjeldende lov og lovforslaget kan kreve innsyn i enhver opplysning og ethvert dokument uavhengig av taushetsplikt. Det vises i denne forbindelse til presidentskapets drøftelse i Innst. 252 L (2019–2020) samt til utenriks- og forsvarskomiteens uttalelse i Innst. 103 L (2017–2018) til ny sikkerhetslov, hvor komiteen peker på at organer for Stortinget sammensatt av andre enn Stortingets representanter må underlegges de samme krav til sikkerhetsklarering og autorisasjon som de loven for øvrig gjelder for.

Forslaget innebærer for øvrig at Sivilombudet underlegges sikkerhetslovens materielle krav til forebyggende sikkerhetsarbeid, men unntas fra bestemmelser som gir forvaltningen tilsyns- eller påleggskompetanse.

Det foreslås at Stortinget kan fastsette bestemmelser om i hvilken grad forskrifter vedtatt i medhold av sikkerhetsloven skal gjelde for Sivilombudet. Det vises til lovforslaget § 28.

1.1.13.11 SIVILOMBUDETS ANSATTE

1.1.13.11.1 *Generelt*

Bestemmelser om ombudets personale er gitt i gjeldende lov § 14. I arbeidsgrupperapporten side 55–64 er det en omfattende redegjørelse for endringsbehovet. På bakgrunn av dette har arbeidsgruppen fremmet forslag om en ny bestemmelse, med nødvendige tilpasninger, blant annet til ny statsansattelov.

1.1.13.11.2 Tilsettingsmyndighet

I gjeldende lov § 14 fremgår det at det er Stortingets presidentskap eller et tilsettingsråd som ansetter personalet ved ombudets kontor. I henhold til personalreglementet § 3 er det Stortingets presidentskap som tilsetter ledende stillinger. Øvrige tilsetninger forestås av ombudets tilsettingsråd.

Hovedregelen etter statsansatteloven er at ansettelse i staten foretas av et ansettelsesråd, for å sikre en betryggende saksbehandling, blant annet for å ivareta kvalifikasjonsprinsippet. Sammensetningen av rådene sikrer også et demokratisk element i ansettelsesprosessen ved at de ansattes organisasjoner er representert.

Arbeidsgruppen som fremmet forslag til endringer i sivilombudsmannsloven, ønsket å videreføre den gjeldende ordningen, herunder at ledende ansatte fortsatt ansettes av Stortingets presidentskap. Arbeidsgruppen viser til at presidentskapets tilsetting gir parlamentarisk forankring, som bidrar til å gi lederstillingene tyngde og legitimitet. Videre er det pekt på at det sikrer at søkerne blir vurdert to ganger. Dette gir trygghet for at avgjørelsen er saklig begrunnet. Det bemerkes imidlertid at presidentskapet aldri har fraveket ombudets innstilling.

Sivilombudsmannen har utdypet sitt synspunkt i brev til utvalget 5. juni 2020. Her vises det til primærstandpunktet om at presidentskapet fortsatt bør ansette de ledende ansatte. For tilfellet at denne ordningen endres, fremholdes det at prinsippet om en totrinns behandling av lederansettelser bør videreføres. Som et alternativ foreslås en tilsvarende løsning som statsansatteloven § 5 fjerde ledd, jf. § 6 første ledd. Dette vil innebære at det ved ansettelse av ledere etableres et innstillingsråd, og at ombudet personlig har ansettelsesmyndigheten. I så fall bør innstillingsrådet bestå av andre personer enn ombudsmannen selv. Ombudsmannen kan da foreta en selvstendig annenhåndsvurdering av rådets anbefaling.

Utvalget mener at det bør etableres et ansettelsesråd som avgir en innstilling, men at det er Sivilombudet selv som ansetter. Ifølge statsansatteloven § 5 (5) skal et innstillingsråd etter fjerde ledd bestå av en person som er oppnevnt av arbeidsgiveren. I tillegg skal rådet bestå av like mange medlemmer fra arbeidsgiversiden som fra arbeidstakersiden. Den løsningen som er foreslått av ombudet, kan vanskelig synes å være et innstillingsråd i statsansattelovens forstand.

Sivilombudet bør ikke være en del av ansettelsesrådet, men bør ha en rett til å delta i ansettelsesprosessen og intervjuer. Dette innebærer at endelig behandling av innstillingen skjer uten at ombudet selv er til stede. På den måten sikres en reell totrinns prosess.

1.1.13.11.3 Personalreglement

Sivilombudsmannsloven § 14 gir bestemmelser om tilsetninger og tilsettingsråd. Av bestemmelsen følger

det at Stortingets presidentskap «gir nærmere regler om fremgangsmåte ved tilsetting og om rådets sammensetning».

Nærmere bestemmelser om tilsetninger og tilsettingsråd er gitt i ombudets personalreglement, som er fastsatt av Stortingets presidentskap. Ut over det som følger av § 14, fremgår det ikke av loven eller instruksen at det er presidentskapet som skal vedta personalreglementet, men det er likevel dette som er praksis. Det gjeldende personalreglementet inneholder bestemmelser om krav til utlysninger og innstilling til stillinger, roller og ansvar ved tilsetninger, saksbehandlingsregler i tilsettingssaker, bestemmelser om fri, ferie og permisjon, samt regler om oppsigelse, ordensstraff, avskjed og suspensjon.

I sin arbeidsgrupperapport viser ombudet til at Stortingets presidentskap har gitt signaler om at det er ønskelig at ombudet selv fastsetter personalreglementet.

Etter statsansatteloven § 2 er det den enkelte virksomhet som skal fastsette personalreglementet. Det er naturlig at denne løsningen også velges for ombudet.

Som en parallell til statsansatteloven § 2 (5) foreslås det en bestemmelse om at Stortingets presidentskap kan ta personalreglementet opp til revisjon.

Det vises til lovforslaget § 29.

1.1.14 Ombudsvervet

1.1.14.1 INNLEDNING

Sivilombudet har en rolle overfor Stortinget, forvaltningen og den enkelte. Et utgangspunkt er at valgprosessen bør bidra til at ombudet uavhengig og på en tillitvekkende måte kan ivareta sitt mandat i samtlige tre relasjoner.

Oppnevning av ombud er blant de sentrale temaene i Venezia-prinsippene, hvor det er gitt anbefalinger om hvilket organ som bør oppnevne ombudet, oppnevningprosessen, kriteriene for oppnevningen, varigheten av vervet og tap av vervet.

I dette ligger det at oppnevningen i størst mulig grad skal bidra til å styrke ombudets autoritet, upartiskhet og uavhengighet, samt ombudsinstitusjonens legitimitet. Disse hensynene gjelder i flere relasjoner og står i nær sammenheng med hverandre. Hensynet til autoritet gjelder først og fremst overfor forvaltningen, men i den grad ombudet kan be om at parlamentet behandler saker, må autoritetshensynet trolig også gjelde i den retning. Gitt ombudets rolle må uavhengigheten først og fremst sikres overfor forvaltningen. Det må videre tas hensyn til at ombudet ikke bare skal være reelt uavhengig, men også fremstå uavhengig. Tilsvarende gjelder hensynet til ombudets upartiskhet.

I spørsmålet om ordningen for valg av ombud er det et samspill mellom kompetansekrav, oppnevningprosessen og muligheten for gjenoppnevning og tap av ver-

vet. Målsettingen er å ivareta disse komponentene på en måte som samlet sett sikrer ombudets autoritet, uavhengighet og upartiskhet, samt tilliten til dette.

1.1.14.2 STORTINGET VELGER OMBUDET FOR FORVALTNINGEN

Etter Grunnloven § 75 l tilkommer det Stortinget å utnevne en person til å føre kontroll med forvaltningen for at det ikke øves urett mot den enkelte borger. Det er et vilkår for utnevning at vedkommende ikke er medlem av Stortinget. Det er gitt nærmere bestemmelser om valget i gjeldende sivilombudsmannslov § 1.

Begrunnelsen for at Stortinget i plenum utnevner ombudet, springer opprinnelig ut fra betraktninger om ombudsordningen som sådan, jf. Ot.prp. nr. 30 (1959–60) side 7.

At ombudet utnevnes av Stortinget, skaper formell avstand og uavhengighet fra forvaltningen, som ombudsmannen kontrollerer. At utnevningen skjer ved Stortingets vedtak, gir ombudet faktisk autoritet, i tillegg til den formelle kompetansen som tilligger vervet.

Selv om ombudet velges med alminnelig flertall, har ombudet i praksis blitt valgt enstemmig, eller tilnærmet enstemmig. Da ordningen ble etablert, var det også en målsetting at valget av ombud hadde bredest mulig oppslutning i Stortinget.

Dette synes å bygge på tanken om at bred oppslutning eller enstemmighet vil bidra til ombudets autoritet og tillit, og dermed underbygge forutsetningene for at ombudet skal kunne ivareta sitt mandat effektivt. Bred oppslutning vil også bidra til at ombudet fremstår som upartisk og uavhengig utad, samt den allmenne tilliten til ordningen. I lys av de samme hensynene vil det kunne være uheldig dersom politiske skillelinjer avgjør oppslutningen, og ombudet for eksempel velges med knapt flertall av partiene som har regjeringsmakt.

Samme grunntanke gjenfinnes i Venezia-prinsippene fra 2019, hvor det fremgår at ombudet bør utnevnes av parlamentet, med kvalifisert flertall. I den forklarende rapporten til Venezia-prinsippene er det fremhevet at dette vil bidra til at ombudet får bred politisk og sosial legitimitet, og at det vil understøtte ombudets upartiskhet, uavhengighet, legitimitet og tillit i befolkningen.

I lys av rollen ombudet skal ha, er det likevel ikke uproblematisk at ombudet velges av Stortinget, innenfor rammen av et politisk beslutningssystem. Problemstillingen ble adressert allerede i 1958 i Forvaltningskomiteens innstilling. I forlengelsen av komiteens forslag om at ombudet burde velges av Stortinget, ble det understreket at ombudet «må utføre sitt verv helt selvstendig og uavhengig av Stortinget». Herunder ble det presisert at ombudet må stå utenfor partipolitikken, og at ombudet ikke skal drive politisk kontroll med forvaltningen, men «først og fremst beskytte den enkelte borgers rettslige stilling». I samme retning ble det lagt til

grunn at ombudet bør være en «høyt kvalifisert jurist». Samlet sett gir disse føringene uttrykk for et behov for å motvirke betenkeligheter ved at valget skjer i en vedtaksform som bygger på en forutgående politisk prosess. Føringene bidrar til at valget beror på objektive kriterier og hensyn som understøtter ombudsinstitusjonens tiltenkte rolle, og i mindre grad påvirkes av utenforliggende eller partipolitiske hensyn.

Fra ombudsinstitusjonen ble etablert i 1962, har det vært en grunntanke at ombudet ikke skal velges av Stortinget på grunnlag av et fritt politisk skjønn, men på grunnlag av objektive kriterier og hensyn som understøtter institusjonens formål, og som herunder ivaretar ombudets uavhengighet, tillit og autoritet. Det har også vært en målsetting og praksis for at ombudet velges enstemmig eller tilnærmet enstemmig.

På denne bakgrunn mener utvalget at det bør lovfestes at ombudet velges med minst to tredjedels flertall av de avgitte stemmene i Stortinget. Ved å bruke ordet «minst» er det meningen å understreke at den gjeldende praksisen videreføres, hvoretter ombudet velges med størst mulig flertall og helst enstemmig.

Det vises til lovforslaget § 2.

1.1.14.3 OPPNEVNINGSPERIODE OG MULIGHET FOR GJENOPPNEVNING

Som hovedregel oppnevnes ombudet av Stortinget «Etter hvert stortingsvalg». Oppnevningen gjelder derfor bare for fire år om gangen.

Dersom ombudet dør, er ute av stand til å utføre sitt verv, sier fra seg vervet, eller to tredjedeler av Stortinget beslutter å frata ombudet vervet, oppnevner Stortinget et nytt ombud for den gjenværende tjenestetiden.

Det er ikke begrenset hvor mange ganger et ombud kan oppnevnes.

Spørsmålet om valgperioden og muligheten for gjenvalg er behandlet i Dokument 19 (2017–2018) s. 7–8. Der fremgår følgende:

«Utvalget har vurdert om det bør settes en formell begrensning på hvor lenge ombudsmannen kan fungere i vervet. Utvalget mener det er gode grunner til å ha en slik begrensning. Det ligger i ordningen med valg hvert fjerde år at det i utgangspunktet er ønskelig med en begrenset virkeperiode. Samtidig er fire år kort tid når man leder et organ av den størrelse Sivilombudsmannen etter hvert er blitt, og med det mangfold av oppgaver som skal håndteres.

Utvalget vil anbefale at sivilombudsmannsloven endres slik at ombudsmannen bare kan gjenvelges en gang, (...).»

Hensynet til å begrense varigheten av vervet kan imidlertid også ivaretas på andre måter enn foreslått av utvalget. Et alternativ kan være å fastsette en lengre utnevningssperiode uten mulighet for gjenutnevning.

Venezia-prinsippene gir anbefalinger om varigheten av vervet og muligheten for gjenutnevning. I punkt

10 fremgår det at utnevningsperioden bør være lengre enn for organet som velger ombudet. Når det gjelder varigheten av valgperioden, følger det av den forklarende rapporten til prinsippene at 5–6 år er tilstrekkelig, men at 7–8 år uten mulighet for gjenutnevning er å foretrekke.

Sivilombudsmannen har i brev 3. desember 2019 gitt innspill til utvalget om blant annet utnevningsperioden og muligheten for gjenutnevning. Ombudet viser til de forannevnte Venezia-prinsippene og fremholder for øvrig følgende:

«Ombudsmannen har i utgangspunktet ikke noen innvendinger mot å gå over til en ordning der den enkelte ombudsmann bare kan oppnevnes én gang. Forutsetning må imidlertid være at oppnevningsperioden er tilstrekkelig lang – og vesentlig lenger enn dagens fire år. Ombudsmannen vil foreslå at oppnevningsperioden ikke settes kortere enn åtte år. Det bemerkes i denne forbindelse at en del fremtidige ombudsmenn – til dels uavhengig av oppnevningsperiodens lengde – antagelig vil begynne å lete etter ny jobb når det gjenstår 1–2 år av oppnevningsperioden. Det må derfor påregnes at den faktiske fungeringsperioden kan bli opptil flere år kortere enn det som følger av oppnevningsvedtaket. Med en kortere oppnevningsperiode enn åtte år, risikerer man dermed at faktisk fungeringstid kan bli forholdsvis kort, noe som vil være uheldig blant annet ut fra hensynet til kontinuitet. At den formelle oppnevningsperioden er forholdsvis lang – men med mulighet til å fratre før utløpet av perioden – vil trolig også bidra til å gjøre vervet som ombudsmann attraktivt for personer som innehar de ønskede kvalifikasjoner.

Med lengre oppnevningsperioder enn fire år må man nødvendigvis gå bort fra ordningen med oppnevning etter hvert stortingsvalg. Under alle omstendigheter ser ombudsmannen at det kan være hensiktsmessig å gå bort fra denne ordningen. Dersom en ombudsmann fratrer før utløpet av gjeldende oppnevningsperiode, vil det trolig være fordelaktig for rekrutteringen av ny ombudsmann at oppnevningen ikke må begrenses til å gjelde den resterende del av stortingsperioden.»

Utvalget mener at ombudet bør oppnevnes for fire år av gangen, med mulighet for gjenoppnevning én gang. LDO, Barneombudet og NIM mener at ombudet bare bør kunne oppnevnes én gang, hensyntatt ombudets uavhengighet. Utvalget viser i denne sammenhengen til at ombudets uavhengighet sikres gjennom en rekke mekanismer som virker sammen. Slik utvalget ser det, avhjelpes mulige betenkeligheter ved muligheten for gjenoppnevning ved at oppnevningsperioden løsrives fra stortingsvalget og at ombudet oppnevnes med to tredjedels flertall. Ved gjenoppnevning kan offentlig kunngjøring unnlates.

Det vises til lovforslaget § 2.

1.1.14.4 FORMELLE KRAV TIL OMBUDET

De formelle kriteriene for oppnevning av ombud følger av gjeldende sivilombudsmannslov § 1. Etter bestemmelsen må ombudet fylle vilkårene for å være høy-

esterettsdommer. Det innebærer at vedkommende må være en stemmeberettiget og vederheftig norsk statsborger som har fylt 30 år og har juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Av domstoloven følger det videre at den som utnevnes til dommer i Høyesterett, bør tilfredsstillende høye krav til kvalifikasjoner og personlige egenskaper. Den som utnevnes, kan heller ikke være medlem av Stortinget.

De formelle kravene er ikke uttømmende kvalifikasjonskriterier. I utlysningen av vervet som ombud i 2019 ble det stilt tilleggskrav om at ombudet måtte kunne kombinere svært gode faglige kvalifikasjoner med profesjonell virksomhetsledelse, gode lederegenskaper og evne til tydelig kommunikasjon. At det oppstilles kriterier i tillegg til dem som følger av loven, er neppe problematisk, såfremt kriteriene understøtter ombudsinstusjonens uavhengighet og formål.

I og med henvisningen til vilkårene for å bli høyesterettsdommer følger de viktigste kriteriene for valg av ombud av domstoloven. Endringer i vilkårene for å bli dommer og høyesterettsdommer i domstoloven vil derfor medføre endringer i kriteriene for å bli ombud. Domstolovens vilkår for å bli høyesterettsdommer har også blitt endret en rekke ganger, slik at vilkårene for å bli ombud har endret seg. Vervet som ombud og embetet som høyesterettsdommer er ulike, og det er derfor ikke gitt at kriteriene passer like godt for ombudet. I og med rolleulikheten og at det er ulike organer som utnevner og anvender kriteriene, må det videre antas at de mer skjønnsmessige vurderingene har ganske ulikt innhold for et ombud og en høyesterettsdommer. I realiteten er nok derfor kriteriene for å bli høyesterettsdommer og ombud ganske forskjellige.

Schei-utvalget konkluderte med å opprettholde vilkåret om at ombudet må oppfylle kravene for å være høyesterettsdommer. Bakgrunnen for det synes å ha vært hensynet til at ombudet bør være en høyt kvalifisert jurist, og at dagjeldende domstolov stilte krav om beste karakter for å bli høyesterettsdommer. Ombudet burde oppfylle samme faglige kvalifikasjonskrav, og dette var en sentral begrunnelse for å opprettholde karakterkravet og dermed henvisningen til domstoloven. Karaktervilkåret i domstoloven ble imidlertid sløffet i 2010, og det er ikke lenger et formelt krav om beste karakter for å bli høyesteretts- eller lagdommer.

Samlet sett synes det som at begrunnelsen for å opprettholde vilkåret om at ombudet må oppfylle domstolovens vilkår for å bli høyesterettsdommer, ikke i særlig grad gjør seg gjeldende lenger. I tillegg kommer det at ombudsvervet og ombudsinstusjonen i dag nyter stor respekt og autoritet, slik at det neppe vil bidra til ombudets anseelse at vedkommende formelt oppfyller vilkårene for å bli høyesterettsdommer.

På denne bakgrunn er det også flere grunner til at vilkårene for å bli ombud bør fremgå av ombudsloven.

Gitt særegenhetene ved ombudsvervet er det grunn til at loven om ombudet selv oppstiller krav til den som skal inneha vervet. En slik tilpasset bestemmelse vil videre bidra til å sikre at ombudet velges på grunnlag av objektive og saklige hensyn som spesielt gjelder ombudsvervet. Det vil også kunne bidra til å styrke tilliten til at utnevningen skjer på slikt grunnlag.

I Venezia-prinsippene punkt 8 fremgår det at kriteriene for å bli ombud må være «sufficiently broad as to encourage a wide range of suitable candidates». Dette utelukker imidlertid ikke at det kan stilles krav om juridiske kvalifikasjoner. Av samme punkt følger det dessuten at passende profesjonell kompetanse og erfaring er et essensielt kriterium. Ettersom ombudsinstisusjonene har ulik innretning i forskjellige land, må kompetansekravene tilpasses den konkrete ombudsinstisusjonen.

Den norske ombudsinstisusjonens arbeidsmåte er fortsatt i dag utpreget juridisk. På grunn av sakstilfanget forberedes ombudets saker av ansatte ved kontoret. Det er imidlertid ombudet selv som formelt avgjør sakene hvor det er aktuelt å kritisere forvaltningen, og ansvaret for avgjørelsene ligger hos ombudet. Dette er en naturlig konsekvens av modellen hvor ombudets oppgaver personlig tilkommer den Stortinget utnevner til vervet. Ettersom ombudsinstisusjonens virksomhet er utpreget juridisk, vil det i realiteten være vanskelig å opprettholde den nåværende modellen dersom ombudet ikke har fagkunnskap som muliggjør at vedkommende kan ta selvstendig stilling til saker og saksframleggene fra sine ansatte. Uten gode juridiske kunnskaper vil det også være vanskelig for ombudet å drive faglig ledelse av sitt kontor, som i hovedsak består av jurister. I tillegg kommer det at juridisk kompetanse trolig bidrar til ombudets gjennomslag overfor forvaltningen i rettsspørsmål, som er en helt avgjørende forutsetning for ombudsordningens fungering. Det er derfor tungtveiende reelle grunner til at ombudet bør være en høyt kvalifisert og erfaren jurist.

Som utlysningen av ombudsvervet i 2019 viser, har ombudets kontor nå blitt en såpass stor og markant instisusjon at det er hensiktsmessig at ombudet også innehar andre enn rent faglige kvalifikasjoner. Ombudet er leder for omkring 70 ansatte, og fordi vervet er personlig, må ombudet selv i stor grad opptre utad, blant annet i relasjon til Stortinget, forvaltningen og pressen. Ombudet bør derfor også ha ledelseserfaring og være i stand til å ivareta vervet på en god måte i offentligheten og overfor aktørene ombudet må forholde seg til. Det kan derfor være grunn til at også dette reflekteres i vilkårene for å bli valgt til ombud.

Det vises til lovforslaget § 30.

1.1.14.5 FREMGANGSMÅTEN FOR VALG AV OMBUDSMANN

Det er i utgangspunktet vide rammer for innretningen av valgprosessen. Det er enkelte normative føringer

for hvordan ombudet bør velges, men den konkrete fremgangsmåten har vært overlatt til Stortinget.

Utgangspunktet i Ot.prp. nr. 30 (1959–60) var at det måtte være opp til Stortinget selv å avgjøre hvordan ombudsmannen skulle velges, og at dette eventuelt burde reguleres nærmere i Stortingets forretningsorden. Proposisjonen gir likevel enkelte føringer for hvordan prosessen bør legges opp. Det vises særlig til ordningene i Sverige og Danmark, hvor valget av ombudsmann skjer uformelt bak lukkede dører i et eget utvalg i parlamentet, hvorpå kandidaten ikke debatteres i forbindelse med parlamentets formelle utnevning. I proposisjonen fremholdes det at «Ordningen bør trolig være tilsvarende hos oss».

Denne tilnærmingen synes å skrive seg til målsettingen om at ombudet bør velges med størst mulig flertall, som igjen bidrar til ombudets legitimitet og autoritet. Synspunktet er at dette best oppnås ved at mulige kandidater drøftes uformelt mellom partigruppene, og at det oppnås uformell enighet om en kandidat, som da ikke debatteres i plenum og helst enstemmig velges av Stortinget. Tanken synes å ha vært at åpen og eventuelt kritisk debatt om kandidaten, samt at valget ikke er enstemmig, kan bidra til å svekke det utnevnte ombudets stilling.

Schei-utvalget konkluderte med at denne praksisen burde videreføres, og viste i hovedsak til samme begrunnelse som Forvaltningskomiteen. Attpåtil foreslo utvalget forbud mot å debattere kandidaten i plenum. Praksisen hvor presidentskapet på grunnlag av uformelle undersøkelser gir tilråding til valgkomiteen, som igjen innstiller til Stortinget, synes å ha vært gjeldende frem til 2013.

Vervet som ombudsmann ble for første gang kunngjort offentlig i 2013, da mangeårig ombudsmann Arne Fliflet meddelte at han ikke ønsket å ta gjenvalg. Målet med kunngjøringen var å skape oppmerksomhet om vervet og få innspill om flest mulig aktuelle kandidater. Vervet ble ikke kunngjort fire år senere ved utløpet av valgperioden til daværende ombudsmann, Aage Thor Falkanger. I presidentskapets innstilling fremgår det at ombudsmannen «på forespørsel [hadde] erklært seg villig til å motta valg for en ny fireårsperiode». På den bakgrunn innstilte presidentskapet på at daværende ombudsmann ble valgt til en ny fireårsperiode. Stortingets valg var enstemmig.

I sistnevnte valgperiode varslet ombudsmann Aage Thor Falkanger Stortinget om at han fra 1. januar 2020 ønsket å fratru vervet og returnere til sitt embete som dommer i Høyesterett. På den bakgrunn ble vervet som ombudsmann offentlig kunngjort, men – til forskjell fra 2013 – i form av en mer ordinær utlysning med nærmere kvalifikasjonskriterier, i tillegg til dem som følger av loven. Dette gjenspeiles i presidentskapets innstilling om valg av Hanne Harlem som ny ombudsmann, hvor

blant annet profesjonell virksomhetsstyring, lederegenskaper og evne til tydelig kommunikasjon fremheves som kvalifikasjonskrav.

Fra 2013 har det vært en betydelig utvikling i Stortingets praksis rundt prosessen for valg av ombudsmann. Generelt sett har utviklingen gått i retning av mer åpenhet og offentlighet. Ved angivelse av lovbestemte og supplerende kvalifikasjonskrav i offentlige utlysninger har muligheten for å ettergå valget blitt styrket. Dette kan i seg selv også bidra til å sikre at valget skjer på grunnlag av relevante og objektive hensyn. I den samme perioden har presidentskapet også benyttet seg av rekrutteringsbyrå, for faglig bistand med utvalg av mulige kandidater og vurderingen av disse. Den nåværende praksisen har betydelige likhetstrekk med rekrutteringsprosessen til andre toppstillinger og verv i det offentlige.

Utviklingen siden 2013 går nok på mange måter på tvers av de hensyn og føringer som opprinnelig og tidligere ble lagt til grunn for valgprosessen. Likevel synes det som at prosessen tilsikter samme overordnede målsetting, som er å sikre ombudsmannens autoritet og tillit. At man oppnår denne målsettingen på en annen måte i dag enn tidligere, må nok ses i lys av samfunns- og rettsutviklingen, både nasjonalt og internasjonalt. Tilliten og autoriteten til uavhengige verv og institusjoner beror i stor grad på at valg- og utnevningprosessen er transparent og basert på objektive kriterier som er etterprøvbare. En relevant sammenligning er utviklingen i prosessen for dommerutnevnelser og innføringen av det uavhengige innstillingsrådet for dommere i 2001.

Et sentralt element er at valgprosessen bør være nærmere regulert. Reguleringen bør for det første ivareta at vervet utlyses offentlig, samt at prosessen er offentlig og transparent. For det andre bør reguleringen av fremgangsmåten bidra til å sikre at valget skjer på grunnlag av kvalifikasjoner og etter en objektiv vurdering.

Det kan gis nærmere bestemmelser om fremgangsmåten for valg av ombudet i ombudsloven. Ettersom ombudet velges av Stortinget, må imidlertid sentrale deler av valgprosessen ses i sammenheng med Stortingets interne arbeidsordning, som er mer generelt innrettet. Stortingets forretningsorden har bestemmelser om utforming og tilgjengeliggjøring av innstillinger til Stortinget, samt gjennomføring av debatter og votering i plenum.

I lov 22. mai 2015 om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter er løsningen at valgprosessen for styret og direktøren følger delvis av loven og instruksene selv, og for øvrig av Stortingets generelle arbeidsordning. Av loven § 7 fremgår det at direktøren oppnevnes av Stortinget «etter ekstern kunngjøring og innstilling fra Stortingets presidentskap». Styret velges av Stortinget, men instruksene § 2 fastsetter at Stortingets presi-

dentskap aktivt skal informere om offentlighetens adgang til å fremme forslag til styrekandidater.

Utvalget mener at en tilsvarende reguleringsmodell fremstår som nærliggende for ombudet. Aspekter ved valgprosessen som er spesifikt begrunnet i ombudsordningen, kan fremgå av loven selv, mens delen av valgprosessen som inngår i Stortingets interne arbeidsordning, følger av Stortingets forretningsorden.

Det vises til lovforslaget § 2 andre ledd.

1.1.14.6 TAP AV OMBUDSVERVET

Etter gjeldende lov § 1 tredje ledd kan Stortinget avsette ombudet «med et flertall på minst to tredjedeler av de avgitte stemmer». Det er ikke oppstilt nærmere vilkår for hva som skal til for at ombudet avsettes. Det har ikke tidligere skjedd at et ombud har blitt avsatt.

Adgangen til å avsette kan videre ses i sammenheng med den gjeldende valgperioden på fire år. Med en såpass kort valgperiode vil det praktiske behovet for å kunne avsette et ombud antageligvis være mindre enn ved en lengre valgperiode.

Det foreslås videreført at avsetting krever et kvalifisert flertall på minst to tredjedeler av de avgitte stemmene. Når det gjelder prosessen for behandling av et frem satt forslag om avsetting av ombudet, følger denne de alminnelige saksbehandlingsreglene i Stortingets forretningsorden. Dette må i utgangspunktet anses for å ivareta den prosessuelle siden av anbefalingen, herunder krav til offentlighet og transparens.

Utvalget mener det vil ha lite for seg å fastsette nærmere materielle vilkår for avsetting av ombudet. Ombudets autoritet og stilling forutsetter Stortingets tillit. Denne tilliten vil være tapt dersom to tredjedeler av Stortinget vedtar å avsette ombudet, uavhengig av om begrunnelsen oppfylder lovbestemte krav. Utvalget mener derfor at det vil være lite vunnet ved å oppstille nærmere materielle vilkår for avsetting.

Det vises til lovforslaget § 31.

1.1.14.7 VIKAR OG SETTEOMBUD

I gjeldende lov § 1 fjerde og femte ledd er det bestemmelser om stedfortreder for ombudet og setteombud.

I ombudets arbeidsgrupperapport foreslås det kun en mindre endring, som gjelder bemyndigelse av stedfortreder blant ombudets ansatte ved fravær inntil tre måneder. Utvalget mener at betegnelsen «vikar» er mer dekkende, presis og forståelig enn det gjeldende begrepet «stedfortreder». Det foreslås derfor at begrepet «vikar» erstatter begrepet «stedfortreder».

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende rett.

Det vises til lovforslaget § 32.

1.1.14.8 ADGANG TIL Å DELEGERE

I gjeldende lov, og av lovforslaget, følger det forutsetningsvis at kompetansen etter loven tilkommer ombudet personlig. Det er ombudet personlig som er valgt av Stortinget for å ivareta mandatet og oppgavene etter loven. I instruksen § 9 første ledd fremgår det også at det er ombudet personlig som skal ta standpunkt i alle saker. Det fremgår imidlertid også at myndigheten til å avslutte saker som klart må avvises eller ikke gir tilstrekkelig grunn til nærmere behandling, kan delegeres til ombudets ansatte.

I og med strukturen i lovforslaget foreslås det at dette fastsettes i en egen bestemmelse i lovforslaget kapittel 6 om ombudsvervet.

Det vises til lovforslaget § 33.

1.1.14.9 OMBUDETS LØNN OG PENSJON

1.1.14.9.1 Generelt

Gjeldende lov § 13 regulerer blant annet lønn for ombudet og setteombud samt pensjon for ombudet. Ombudets lønn fastsettes av Stortinget eller den det gir fullmakt. Pensjonen fastsettes ved lov.

Lønn for setteombud som oppnevnes etter gjeldende lov § 1 fjerde ledd første punktum, fastsettes av Stortinget eller den Stortinget gir fullmakt. Stortingets presidentskap fastsetter lønnen for setteombud oppnevnt etter § 1 fjerde ledd andre punktum.

Sivilombudsmannen har i brev til utvalget 3. desember 2019 foreslått enkelte endringer i disse bestemmelsene. Endringsforslagene bygger på retts tekniske hensyn.

1.1.14.9.2 Ombudets lønn

Gjeldende bestemmelse om at Stortinget eller den Stortinget gir fullmakt, fastsetter sivilombudets lønn, foreslås videreført.

Det vises til lovforslaget § 34 første ledd.

1.1.14.9.3 Godtgjørelse for setteombud

I Sivilombudsmannens brev til utvalget 3. desember 2019 vises det til at gjeldende lov ikke angir hvem som fastsetter godtgjørelse for setteombud som oppnevnes fordi ombudet er inhabil.

Det foreslås å videreføre ordningen med at Stortingets presidentskap oppnevner setteombud dersom ombudet er inhabil. Det fremstår som naturlig at det også er presidentskapet som i den forbindelse fastsetter godtgjørelsen.

Det vises til lovforslaget § 34 første ledd andre punktum.

1.1.14.9.4 Ombudets pensjon

For ombudsmenn som ble utnevnt av Stortinget før 1. januar 2011, er pensjonsordningen fastsatt i lov 6. mai

1966 om pensjonsordning for Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Skjæringstidspunktet i loven ble vedtatt ved endringslov i 2010 på bakgrunn av samtidige endringer i pensjonsordningene for stortingsrepresentanter, statsråder og riksrevisorer.

I Innst. 145 L (2010–2011) punkt 2.4 fremgår det at de alminnelige reglene for offentlig tjenestepensjon skal gjelde fullt ut for ombud som er utnevnt etter 1. januar 2011. I sitt brev til utvalget av 3. desember 2019 viser ombudsmannen til at disse endringene ikke er reflektert i gjeldende sivilombudsmannslov § 13. Det vises også til at lov om Statens pensjonskasse ikke inneholder en bestemmelse som uttrykkelig fastslår at ombud, som formelt innehar et verv, er medlem av Statens pensjonskasse.

På denne bakgrunn ser også utvalget behov for å klargjøre lovgrunnlaget for pensjonsordningen for ombud som er utnevnt av Stortinget etter 1. januar 2011. I denne sammenhengen vises det til riksrevisjonsloven § 6 første ledd, som ble endret av samme grunn i 2010. Utvalget foreslår en tilsvarende bestemmelse for ombudet. Den foreslåtte lovendringen innebærer en kodifisering og klargjøring av gjeldende rettstilstand og gjelder derfor for ombud som er utnevnt fra 1. januar 2011.

Det vises til lovforslaget § 34 andre ledd.

1.1.15 Vitneplikt og bevisforbud

1.1.15.1 GENERELT

I Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport side 39–46 foreslås det bestemmelser om bevisforbud, eller bevisfritak, for forhold som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, og om opplysninger som gjelder grunnlaget for ombudets uttalelser og rapporter.

Den generelle bakgrunnen for ombudets forslag er at det har forekommet at ombudsmannen selv eller ansatte ved kontoret har blitt innkalt som vitner i saker som går for domstolene. Ifølge ombudet kan dette være betenkelig fordi en uttalelse eller rapport fra ombudet må anses som et uttømmende uttrykk for den informasjonen ombudet har anledning til å dele om sine undersøkelser, funn og vurderinger.

1.1.15.2 BEVISFORBUD FOR FORHOLD SOM ER UNDERLAGT LOVBESTEMT TAUSHETSPLIKT

I ombudets arbeidsgrupperapport side 40–42 vises det til tvisteloven § 22-3 første ledd og straffeprosessloven § 118, som inneholder alminnelig bevisforbud for vitnemål som vil krenke lovbestemt taushetsplikt som følge av tjeneste eller arbeid for staten. Ombudet og ombudets ansatte har lovbestemt taushetsplikt i medhold av gjeldende lov § 9, som foreslås videreført i lovforslaget § 22. Opplysninger som er underlagt taushetsplikt for ombudet og ombudets ansatte, vil dels være opplysninger mottatt fra forvaltningen og dels opplysninger fra klagere og egne undersøkelser. I arbeidsgrupperapport

ten vises det til tvisteloven § 22-3 andre ledd, hvorefter departementet kan samtykke i at beviset likevel føres. Tilsvarende gjelder etter straffeprosessloven § 118 andre ledd. Ettersom ombudet er organisert under Stortinget og ikke er del av forvaltningen, passer denne ordningen dårlig, også konkret hensett til at ombudet skal drive uavhengig kontroll med forvaltningen og at aktuelle taushetsbelagte opplysninger ikke nødvendigvis stammer fra forvaltningen. Det er heller ikke klart hvem som eventuelt kan gi samtykke til at ombudet eller ansatte ved ombudets kontor forklarer seg om forhold underlagt lovbestemt taushetsplikt. Arbeidsgrupperapportens forslag innebærer i utgangspunktet en tilpasning av reglene om bevisforbud for forhold underlagt lovbestemt taushetsplikt i tvisteloven og straffeprosessloven, slik at de passer for ombudet. Det innebærer i utgangspunktet ikke en materiell endring i avveiningen mellom hensynet til taushetsplikten og sakens opplysning for domstolen. Domstolen kan overprøve departementets nektelse av samtykke til bevisføring om taushetsbelagte opplysninger, og følgelig ligger den endelige avgjørelsen hos domstolen. Ettersom ombudet ikke har et overordnet organ som i denne sammenhengen kan sammenlignes med forholdet mellom et departement og underliggende forvaltning, fremstår det som en hensiktsmessig løsning at det er domstolen som i første omgang treffer avgjørelse om det kan føres bevis om taushetsbelagte opplysninger. I denne sammenhengen bør ombudet gis anledning til å komme med en uttalelse til domstolen, blant annet for å belyse eventuelle konsekvenser av at det føres bevis om taushetsbelagte opplysninger. Justis- og beredskapsdepartementet har kommentert forslaget i sitt brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen av 17. desember 2018. Departementet har ikke innsigelser mot forslaget, men påpeker at en eventuell lovbestemmelse som følger opp forslaget, av pedagogiske hensyn bør inntas i prosesslovgivningen, og ikke i loven for ombudet. I brev til utvalget av 3. desember 2019 fremgår det at Sivilombudsmannen ikke har innvendinger mot en slik løsning. Utvalget er enig i dette.

1.1.15.3 BEVISFORBUD FOR OPPLYSNINGER SOM GJELDER GRUNNLAGET FOR OMBUDETS UTTALELSER OG RAPPORTER

I arbeidsgrupperapporten side 42–45 foreslås det at ombudet og ombudets ansatte unntas vitneplikt for forhold som gjelder grunnlaget for ombudets uttalelser og rapporter utarbeidet som ledd i forebyggingsvirksomheten. Etter gjeldende rett kan ombudet eller ombudets ansatte innkalles som vitne i en rettssak for å gi forklaring om grunnlaget for uttalelser og rapporter, såfremt det ikke dreier seg om opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, jf. direkte over.

Som begrunnelse for bevisforbud for grunnlaget for ombudets uttalelser vises det i arbeidsgrupperapporten

til at ombudets virksomhet har likhetstrekk med domstolens virksomhet, som medfører at det på tilsvarende måte bør oppstilles bevisforbud for grunnlaget for ombudets uttalelser. Som ombudet selv er inne på, er bevisforbudet for dommere særlig begrunnet i at rettsavgjørelser er endelig bindende for partene, med mindre avgjørelsen angripes med lovbestemte rettsmidler. Det er dermed et selvstendig poeng at domsslutningen og begrunnelsen for avgjørelsen uttømmende fremgår av rettsavgjørelsen selv, og ikke kan suppleres med vitnemål fra dommere. Dette må også ses i sammenheng med at det for domstolene er oppstilt relativt detaljerte regler om hvordan rettsavgjørelser skal begrunnes.

Selv om ombudets klagesaksbehandling langt på vei kan tjene som et substitutt for domstolsprøving, er det likevel forskjeller mellom ombudets uttalelser og rettsavgjørelser, som medfører at det vil være betenkelig å innføre bevisforbud for grunnlaget for ombudets uttalelser. Det vises særlig til at ombudets uttalelser ikke er rettslig bindende, og at saksforholdet uttalelsene gjelder, kan prøves av domstolene. Et tungtveiende hensyn som taler mot et slikt bevisforbud, er at domstolene bør ha best mulige forutsetninger for å komme til materielt riktig resultat. Utvalget har forståelse for ombudets begrunnelse for å innføre bevisforbud for grunnlaget for uttalelser, men mener likevel at det ikke er tilstrekkelige grunner for å begrense domstolens forutsetninger for å treffe materielt riktige rettsavgjørelser, og partenes forutsetninger for å få en materielt riktig avgjørelse.

I arbeidsgrupperapporten side 43–45 vises det videre til at det for virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme er særlige grunner til at ombudet bør unntas fra forklaringsplikt om grunnlaget for sine rapporter.

Forrangsbestemmelsene i tvisteloven § 1-2 og straffeprosessloven § 4 innebærer at henholdsvis tvisteloven § 22-3 første ledd og straffeprosessloven § 118 ikke kan anvendes i strid med OPCAT, herunder art. 21. Retten kan ikke pålegge ombudet eller ombudets ansatte forklaringsplikt i strid OPCAT. Med dette mener utvalget at de særlige hensyn ombudet viser til når det gjelder virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme, er ivaretatt. For øvrig vises det til vurderingen over om at det ikke foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å innføre et generelt bevisforbud for grunnlaget for ombudets uttalelser.

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, Solveig Horne, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra

Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, fra Venstre, Terje Breivik, og uavhengig representant Ulf Isak Leirstein, viser til at denne innstillingen bygger på et omfattende og grundig arbeid. Sivilombudsmannen har satt ned en egen arbeidsgruppe som har sett på en rekke justeringer av sivilombudsmannsloven fra 1962. I behandlingen av denne rapporten gikk kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 223 S (2018–2019) inn for å vedta en ny lov og ikke en endringslov. Arbeidet med ny lov ble lagt til utvalget som har utredet Stortingets kontrollfunksjon. Både utvalget og ombudets arbeidsgruppe har gjort et grundig arbeid som gir et godt grunnlag for å vedta en ny lov.

Komiteen viser til at utvalget anbefaler å vedta en ny lov som viderefører hovedprinsippene i den gjeldende ombudsordningen, men med enkelte materielle endringer. Utvalget foreslår å endre strukturen på den nye loven for å få en mer pedagogisk lovtekst.

Komiteen støtter arbeidsgruppens og utvalgets vurdering av at den gjeldende instruks fra Stortinget oppheves og overføres til loven, samtidig som Stortingets adgang til å gi instruks opprettholdes. Det er viktig å presisere at Stortinget ved alminnelige stortingsvedtak ikke kan innskrenke ombudets myndighet etter loven, hverken direkte eller indirekte. Derimot kan Stortinget presisere lovens bestemmelser eller fastsette selvstendige bestemmelser, typisk om administrative og praktiske forhold som bygger på lovens bestemmelser. Ved motstrid vil loven gå foran bestemmelser fastsatt ved alminnelige stortingsvedtak.

Komiteen støtter forslaget fra utvalget om å samle de relevante bestemmelsene som spesifikt gjelder klagebehandling, i et eget kapittel i loven, for å gjøre reglene mer tilgjengelige.

Komiteen mener det er viktig at ombudet legger til rette for at også barn kan klage til Sivilombudet, noe Barneombudet, LDO og NIM har tatt til orde for i sine høringsinnspill. Komiteen oppfordrer ombudet til å prioritere det å gjøre klageadgangen kjent og tilgjengelig for barn. Det fordrer alderstilpasning av klageprosessen.

Komiteen vil understreke at det er en klar forventning fra Stortingets side om at forvaltningen retter seg etter ombudets uttalelser. Dette er en grunnleggende forutsetning for den parlamentarisk forankrede forvaltningskontrollen, også der forvaltningen er uenig med ombudet.

Tittel

Komiteen peker på at «Sivilombudsmannen» ikke er en kjønnsnøytral tittel, og at det er positivt at utvalget foreslår å endre denne til den kjønnsnøytrale langtittelen «Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen» og korttittelen «Sivilombudet». Den generelle betegnelsen «ombudet» kan også brukes.

Utvalgets oppgaver

Komiteen viser til at Grunnloven § 75 bokstav I slår fast at mandatet til ombudet er å «føre kontroll med den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, for å søke å sikre at det ikke øves urett mot den enkelte borger».

Den sentrale oppgaven til ombudet er å arbeide for at forvaltningen opptrer rettsriktig overfor borgerne, ved å drive etterfølgende kontroll med forvaltningen gjennom behandling av klagesaker og saker som ombudet tar opp av eget tiltak. Dette gjør at ombudet i hovedsak jobber med avsluttede, og ikke pågående, saker. Utvalget viser til at ombudets mandat samtidig har et visst proaktivt element, i å arbeide «for at det ikke blir gjort urett». Det betyr at ombudet også kan ta tak i saker som ennå ikke har manifestert seg i rettsbrudd overfor den enkelte, men som kan innebære betydelig risiko for at noen blir urettmessig behandlet. Komiteen deler vurderingen av at ombudet i en viss utstrekning kan kritisere forvaltningens myndighetsbruk selv om den er eller kan være lovlig, men at dette bør forbeholdes helt spesielle tilfeller.

Komiteen viser til at utvalget mener at ombudets forebyggingsvirksomhet omfattes av ombudets generelle mandat, og at det ikke er behov for å lovfeste dette som et sidestilt mandat til ombudets generelle mandat.

Komiteen støtter forslaget om å endre formulering i gjeldende lov § 3 fra «den enkelte borger» til «den enkelte», for å fange opp at enhver kan klage til ombudet, uavhengig av statsborgerskap, oppholdsstatus og bosted, samt at også organisasjoner og selskaper kan klage. Komiteen er enig med utvalget i at ombudets mandat om å hindre at den enkelte blir urettmessig behandlet av forvaltningen, ikke reduserer forvaltningens politiske eller rettslige ansvar.

Komiteen viser til at ombudet har tre hovedoppgaver: behandling av klager mot forvaltningen, behandling av saker av eget tiltak og virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme i samsvar med tilleggsprotokollen i FNs torturkonvensjon. Komiteen mener det er positivt at utvalget foreslår at ombudets nåværende oppgaver kommer tydeligere til uttrykk i loven, for å gjøre det lettere å forstå hva ombudet gjør.

Komiteen vil understreke at Stortinget har stor nytte av ombudets særskilte meldinger og årsmeldinger i utøvelsen av sin kontrollfunksjon. Dette er vesentlige bidrag til Stortingets utøvelse av sin kontrollvirksomhet. Komiteen deler utvalgets vurdering av at det ikke er behov for en like utførlig beskrivelse av innholdet i ombudets årlige meldinger til Stortinget som i gjeldende § 12, men at det bør være opp til ombudet selv å vurdere hva som er den mest tjenlige måten å formidle viktige og prinsipielle saker til relevante brukergrupper på.

Utøvelse av offentlig myndighet overfor ombudet

Komiteen viser til at utvalget foreslår en bestemmelse som hindrer forvaltningen i å utøve offentlig myndighet overfor ombudet i den utstrekning at det kan påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet. Dette framstår som en god balanse mellom ombudets uavhengighet og forvaltningens behov for å utøve myndighet overfor ombudet. Komiteen understreker at ombudet selv skal vurdere om den aktuelle myndighetsutøvelsen påvirker den uavhengige og upartiske utøvelsen av vervet. Komiteen deler vurderingen som kom med departementenes høringssvar om at dette ikke må svekke det arbeidsrettslige og diskrimineringsrettslige vernet hos ombudet.

Om ombudets tilgang på opplysninger

Komiteen viser til at ombudets rett til opplysninger fra forvaltningen i dag er særlig regulert i gjeldende lov § 7 og instruksens § 6. I tillegg har ombudet alminnelig krav på innsyn etter offentliglova. Etter gjeldende rett har ombudet i utgangspunktet krav på alle opplysninger fra forvaltningen og enhver som er omfattet av ombudets arbeidsområde, som er nødvendige for å utøve oppgaver etter loven.

Komiteen slår fast at ombudets tilgang på opplysninger fra forvaltningen er avgjørende for at ombudet kan føre en reell og uavhengig kontroll. Det er ombudets mandat og oppgaver som bør være avgjørende for ombudets tilgang på opplysninger fra forvaltningen. Komiteen viser til Venezia-prinsippenes punkt 16 om ombudsinstitusjoners tilgang på opplysninger, som understøtter at ombudet må ha uinnskrenket krav på opplysninger som er nødvendige for ombudskontrollen.

Komiteen slutter seg til utvalgets utgangspunkt om at ombudets gjeldende opplysningstilgang overfor forvaltningen skal videreføres. Komiteen mener at regjeringen har et legitimt behov for at det ikke er allmenn innsynsrett i regjeringens i dokumenter, men at det har begrenset betydning når det gjelder ombudets informasjonstilgang som ledd i sin kontrollvirksomhet, da innsyn og offentliggjøring ikke er det samme. Komiteen mener det er kontrolløren, og ikke den som kontrolleres, som skal definere hva de i sitt oppdrag trenger innsyn i. Komiteen slutter seg til utvalgets konklusjon om at ombudet i utgangspunktet skal ha uinnskrenket tilgang til opplysninger fra forvaltningen, at dette innbefatter regjeringsdokumenter og relaterte dokumenter, og at dette gjelder uten hinder av taushetsplikt. Komiteen viser i denne sammenheng til ombudets høringssvar, hvor det fremheves at tilgangen til regjeringsdokumenter allerede i dag benyttes svært restriktivt, og at dette samt dagens praksis hvor slike dokumenter aldri videreformidles, vil videreføres med den nye loven. Komiteen slutter seg til dette. Komiteen slutter seg videre til avgrensninger som utvalget foreslår

når det gjelder å videreformidle advokatråd som forvaltningen har mottatt i fortrolighet.

Habilitet

Komiteen peker på at dagens strenge praksis rundt habilitet bidrar til å underbygge og opprettholde tilliten til ombudets uavhengighet og upartiskhet. Komiteen slutter seg til utvalgets forslag om å innføre en mer utførlig bestemmelse om habilitet, slik at habilitetsnormen fremgår direkte av loven, og viser til at denne lovfestingen gjenspeiler dagens praksis.

Særlige meldinger og meddelelser

Komiteen viser til at ombudet etter gjeldende § 10 kan meddele påtalemyndigheten eller ansvarlig tilsettingsmyndighet om forhold avdekket av egne undersøkelser. Denne adgangen har aldri vært brukt av ombudet, men i sitt høringssvar har ombudet foreslått å presisere at denne adgangen videreføres. Komiteen viser til at forslaget til § 25 viderefører gjeldende rett etter § 10, inkludert ombudets adgang til å uttrykke en slik mening til påtalemyndighet eller relevant tilsettingsmyndighet. Denne adgangen videreføres altså selv om den ikke framgår eksplisitt av loven.

Dokumentoffentlighet

Komiteen viser til at utvalget foreslår å samordne reglene for dokumentoffentlighet i gjeldende lov § 9 og instruksens § 11, uten at dette er ment å medføre materielle endringer i loven. Komiteen deler utvalgets og ombudets vurdering av å videreføre ombudets adgang til å unnta sine saksdokumenter fra offentlighet «når særlige grunner tilsier det». Komiteen vil understreke at det skal være tungtveiende grunner til en slik adgang, og det vil være viktig at ombudet vurderer meroffentlighet i hvert enkelt tilfelle.

Komiteen støtter at ombudet viderefører praksisen med å etterleve arkivlova med tilhørende forskrifter, med unntak av bestemmelser som ikke passer som følge av ombudets rolle og plassering under Stortinget. Herunder er det viktig at ombudet har et trygt lagringssystem.

Personopplysninger

Komiteen viser til at forordning (EU) 2016/679, General Data Protection Regulation, EUs personvernforordning, er folkerettslig bindende for Norge og ikke åpner for å unnta ombudet fra forordningens virkeområde eller fra tilsynsordningen den foreskriver, som i dette tilfellet forvaltes av Datatilsynet.

Ombudet har i brev til Stortingets presidentskap av 19. juni 2019 bedt om en lovbestemmelse som unntar ombudet fra Datatilsynets tilsyns- og kontrollvirksomhet. Komiteen viser til at Datatilsynet ikke skal kunne utføre tilsyn som ikke er påkrevet etter personvernfor-

ordningen, men som likevel er fastsatt i personopplysningsloven, som å ilegge ombudet overtredelsesgebyr eller ilegge tvangsmulkt. Dette unntaket anses ivarettatt av utvalgets forslag til § 6 andre ledd.

Komiteen deler utvalgets vurdering av at ombudet etter forordningens artikkel 14 ikke anses å ha underrettelsesplikt til tredjepersoner som kan være omtalt i en klage til Sivilombudet. Dette er med bakgrunn i at ombudet har en lovbestemt plikt til å motta klager som etter omstendighetene kan inneholde personopplysninger om en tredjeperson. Etter dette er det ikke behov for å gjøre unntak fra personvernforordningen artikkel 14. Det anses heller ikke at det er lovlig adgang til å gi unntak fra artikkel 15, 16, 18 og 19.

Komiteen viser til at ombudsmannen i brev til Stortinget 19. juni 2019 spør om en særskilt hjemmel for behandling av personopplysninger, etter modell av Riksrevisjonens hjemmel i riksrevisjonsloven § 17. Komiteen mener det er fornuftig å løse dette gjennom at forslaget § 5 fjerde ledd kan gi utfyllende bestemmelser om behandling av personopplysninger, for å imøtekomme eventuelle presiserings- eller utfyllingsbehov basert på behandlingen av personopplysninger i virksomheten eller rettslige avklaringer knyttet til personvernforordningen.

Sikkerhetsloven

Komiteen viser til at en endring ved den nye sikkerhetsloven er at loven gjelder for Stortinget og organer for Stortinget i den utstrekning Stortinget bestemmer. Komiteen mener det er fornuftig at man innfører tilsvarende regler for ombudet som Stortinget gjorde for EOS-utvalget i Innst. 252 L (2019–2020), ettersom de konstitusjonelle hensynene i stor grad er like. Dette betyr at Stortingets administrasjon er klareringsmyndighet for Sivilombudet og ombudets ansatte, og at Stortingets presidentskap er klagemyndighet. Sivilombudet legges formelt under sikkerhetslovens krav om sikkerhetsklarering og autorisasjon for tilgang til gradert informasjon.

Sivilombudets ansatte

Komiteen viser til at utvalget foreslår at det bør etableres et ansettelsesråd som avgir en innstilling, men at Sivilombudet selv ansetter personalet ved ombudets kontor, samtidig som det foreslås en modell som sikrer en reell tottrinns ansettelsesprosess. Dette foreslås for å sikre et ansettelsesråd som er i tråd med statsansatteloven § 5 (5).

Ombudsvervet

Komiteen viser til at Venezia-prinsippene fra 2019 er tydelige på at parlamentet bør utnevne ombudet med kvalifisert flertall. Dette skal sikre ombudets

upartiskhet, uavhengighet, legitimitet og tillit i befolkningen.

Vitneplikt og bevisforbud

Komiteen viser til at henholdsvis tvisteloven § 22-3 første ledd og straffeprosessloven § 118 ikke kan anvendes i strid med OPCAT, herunder art. 21. Retten kan ikke pålegge ombudet eller ombudets ansatte forklaringsplikt i strid med OPCAT. På denne bakgrunn mener komiteen som utvalget at de særlige hensyn ombudet viser til når det gjelder virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme, er ivarettatt.

3. Merknader fra Stortingets presidentskap

Komiteens utkast til innstilling ble 15. april 2021 oversendt Stortingets presidentskap, jf. vedtak i Stortinget 11. februar 2021. Presidentskapet uttalte følgende i brev av 22. april 2021:

«Presidentskapet viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens utkast til innstilling til Dokument 21 (2020–2021) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon kapittel 10.

Presidentskapet har merket seg at det i lovforslaget § 28 femte ledd bestemmes at Stortingets administrasjon er klareringsmyndighet for Sivilombudets ansatte, mens Stortingets presidentskap er klagemyndighet for avgjørelser truffet av Stortingets administrasjon. Dette samsvarer med den modellen som presidentskapet selv foreslo for EOS-utvalgets medlemmer og sekretariat i Innst. 252 L (2019–2020) om lov om endringer i riksrevisjonsloven og EOS-kontrollloven. Presidentskapet slutter seg til at en slik bestemmelse tas inn også i sivilombudsloven.

Presidentskapet har videre merket seg at lovforslaget § 29 første ledd første punktum innebærer at 'øverste ledernivå under sivilombudet' vil ansettes av ombudet selv etter innstilling fra ombudets ansettelsesråd, og ikke lenger av Stortingets presidentskap. Presidentskapet slutter seg til en slik endring.

Presidentskapet viser videre til at det i lovforslaget § 34 fremgår at Stortingets presidentskap skal fastsette godtgjørelse for setteombud antatt etter § 32 tredje ledd. Presidentskapet foreslår at det åpnes opp for delegering av denne myndigheten, og at bestemmelsen utvides med Stortingets presidentskap '...eller den det gir fullmakt'.

Presidentskapet anbefaler for øvrig at komiteen før avgivelse av innstillingen får bistand fra administrasjonen til en lovteknisk gjennomgang av lovutkastet.

Et flertall i presidentskapet, Stortingets president Tone Wilhelmsen Trøen, andre visepresident Morten Wold og femte visepresident Ingjerd Schou, har merket seg at komiteen i utkastet til innstilling s. 97-98 har sluttet seg til at ombudet i utgangspunktet skal ha uinnskrenket tilgang til opplysninger fra forvaltningen.

Dette flertallet mener at regjeringsnotater og dokumenter direkte knyttet til dette skal være unntatt og ønsker følgende presisering i lovens § 20 første ledd; 'Unntatt fra dette er regjeringsnotater og dokumenter knyttet til dette.'»

4. Komiteens merknader – etter foreleggelse for presidentskapet

Komiteen viser til uttalelsen fra presidentskapet og merker seg at presidentskapet støtter de endringer som berører presidentskapets og Stortingets administrasjons oppgaver omtalt i loven. Komiteen merker seg videre forslaget til endring i § 34 for å gi presidentskapet anledning til å delegerer myndigheten til å fastsette godtgjørelse for setteombud antatt etter § 32 tredje ledd, og foreslår at loven endres i tråd med forslaget gjennom at «... eller den det gir fullmakt ...» tas inn i lovteksten.

Komiteen merker seg videre at et flertall i presidentskapet ønsker en presisering i loven § 20 første ledd som omhandler ombudets adgang til dokumenter fra forvaltningen. Komiteen har ved sin støtte til denne paragrafen lagt til grunn den presisering og begrensning Harberg-utvalget fremfører i sin rapport. Utvalget har i sitt arbeid lagt til grunn en klar forutsetning om at det er kontrolløren, og ikke den kontrollerte, som må definere hva de i sitt oppdrag trenger innsyn i. Utvalget skriver videre:

«Utvalget vil likevel understreke at ombudet som klar hovedregel ikke skal be om å få regjeringsnotater (r-notater, tradisjonelt ansett som statsrådenes egne notater), og dokumenter direkte relatert til disse, selv om ombudet i og for seg har krav på det så fremt det anses nødvendig for å kunne utføre sin oppgave etter loven. Slike dokumenter skal kun kreves fremlagt helt unntaksvis i tilfeller hvor det er absolutt nødvendig for å behandle en sak og det er spesielle holdepunkter for at regjeringsnotater eller relaterte dokumenter vil kunne inneholde avgjørende opplysninger. Utvalget forutsetter at ombudet viderefører sin praksis med å være svært tilbakeholdne med å kreve slike dokumenter fremlagt. Videre vil utvalget understreke at ombudets eventuelle tilgang på regjeringens dokumenter ikke innebærer at ombudet skal føre noen form for politisk kontroll av forvaltningen. Utvalget mener derfor at ombudet bør være spesielt varsom med å be om innsyn i regjeringens dokumenter som ledd i undersøkelser av eget tiltak.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener med henvisning til dette at både prinsippet om tilgang og respekten for regjeringens interne dokumenter er godt ivaretatt.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og uavhengig representant vil imidlertid likevel presisere den spesielle status regjeringsnotater har, og fremmer derfor følgende forslag:

«§ 20 første ledd skal lyde:

Sivilombudet kan, uten hinder av taushetsplikt, pålegge den som er omfattet av arbeidsområdet i § 4, å gi enhver opplysning og ethvert dokument som er nødvendig for å utøve oppgaver etter loven her. *Unntatt fra dette er regjeringsnotater og dokumenter direkte knyttet til disse.*

Ombudet kan fastsette en frist for å etterkomme et slikt pålegg.»

Komiteen viser til at det er foretatt en lovteknisk gjennomgang, og at det på denne bakgrunn er gjort enkelte språklige og mindre lovtekniske justeringer.

Komiteen viser videre til at det vil være nødvendig å foreta tilpasninger i annet lovverk som følge av ny sivilombudslov. Det vil blant annet være behov for å erstatte begrepet sivilombudsmann med sivilombud i flere lover.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nødvendige endringer i annen lovgivning som følge av ny sivilombudslov.»

5. Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og uavhengig representant:

Forslag 1

§ 20 første ledd skal lyde:

Sivilombudet kan, uten hinder av taushetsplikt, pålegge den som er omfattet av arbeidsområdet i § 4, å gi enhver opplysning og ethvert dokument som er nødvendig for å utøve oppgaver etter loven her. *Unntatt fra dette er regjeringsnotater og dokumenter direkte knyttet til disse.* Ombudet kan fastsette en frist for å etterkomme et slikt pålegg.

6. Komiteens tilråding

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

vedtak:

A.

vedtak til lov

om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven)

Kapittel 1. Mandat, oppgaver, arbeidsområde og forholdet til Stortinget og forvaltningen

§ 1 *Mandat*

Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet) skal føre kontroll med den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste for å hindre at det øves urett mot den enkelte, og for å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene.

§ 2 Oppnevning

Sivilombudet oppnevnes av Stortinget, med minst to tredjedels flertall, for en periode på fire år. Ombudet kan bare gjenoppnevnes én gang.

Oppnevningen skjer etter offentlig kunngjøring av vervet, med mindre ombudet gjenoppnevnes. Oppnevningen skjer etter innstilling fra Stortingets presidentskap.

§ 3 Oppgaver

Sivilombudet kan undersøke og uttale sin mening om

- klager mot forvaltningen, jf. kapittel 2,
- forhold som ombudet selv tar opp, jf. kapittel 3, og
- alle tilfeller hvor noen kan være underlagt offentlig frihetsberøvelse, for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. kapittel 4.

§ 4 Arbeidsområde

Sivilombudets arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste. Det omfatter også alle tilfeller hvor noen kan være underlagt offentlig frihetsberøvelse.

Ombudets arbeidsområde omfatter ikke

- forhold Stortinget har tatt standpunkt til, herunder saker behandlet av Stortingets utvalg for rettsferdsvederlag,
- virksomheten i Stortingets eksterne organer og klagesaker som hører under disse,
- avgjørelser truffet i statsråd,
- domstolenes virksomhet, og
- avgjørelser som er truffet av kommunestyret eller fylkestinget, som etter lov bare kan treffes av disse organene. Slike avgjørelser kan ombudet likevel ta opp til behandling når det er nødvendig av hensyn til rettssikkerheten eller andre særlige grunner.

§ 5 Forholdet til Stortinget

Sivilombudet utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Ombudet skal gi Stortinget årlige meldinger om sin virksomhet, jf. § 3. Meldinger skal gis innen 1. april hvert år og omfatte virksomheten i perioden 1. januar til 31. desember det foregående året.

Ombudet kan gi særskilte meldinger til Stortinget.

Stortinget kan gi utfyllende bestemmelser om ombudets virksomhet.

§ 6 Uavhengighet fra forvaltningen

Sivilombudet er uavhengig av forvaltningen.

Forvaltningen kan ikke utøve myndighet overfor ombudet som kan påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet.

Stortinget kan fravike og gi egne bestemmelser om forvaltningens lovfestede myndighet overfor ombudet.

Kapittel 2. Klage til Sivilombudet og behandling av klage

§ 7 Klage til Sivilombudet

Alle som mener seg utsatt for urett fra den offentlige forvaltningen, kan klage til Sivilombudet.

Klagen skal være skriftlig og angi

- klagerens navn,
- hva det klages over, og
- hvorfor det klages.

Sammen med klagen bør det fremlegges dokumentasjon i saken.

Ombudet kan gi veiledning og bistå med å utforme klagen.

Den som er frihetsberøvet, har rett til å kommunisere med ombudet i fortrolighet.

§ 8 Villkår for behandling av klage

For å kunne få klagen behandlet av Sivilombudet, må klageren ha brukt alle mulighetene for å klage til forvaltningen.

Hvis ikke alle mulighetene for å klage til forvaltningen er brukt, skal ombudet henvisse klageren til riktig klageinstans i forvaltningen.

Ombudet kan alltid behandle klagen hvis Kongen i statsråd er eneste klageinstans, eller hvis det er særlige grunner til det.

§ 9 Fristen for å klage

Fristen for å klage til Sivilombudet er ett år.

Dersom klagen gjelder en forvaltningsavgjørelse, løper klagefristen fra forvaltningens endelige avgjørelse i saken.

Gjelder klagen andre forhold, løper klagefristen fra det tidspunktet forholdet fant sted eller opphørte, eller fra tidspunktet da klageren måtte ha vært kjent med dette.

Hvis fristen ikke er overholdt, kan ombudet likevel ta saken til behandling hvis det er særlige grunner til det.

§ 10 Sivilombudets behandling av klagen

Sivilombudet avgjør om det er grunn til å foreta undersøkelser som følge av en klage, hvilke sider av saken som skal undersøkes, og omfanget av undersøkelsene.

Undersøkelse av en klage skjer normalt ved at ombudet stiller skriftlige spørsmål til forvaltningen, som bes uttale seg innen en gitt frist. Ombudet bør be tredjepersoner uttale seg om en klage som gjelder deres rettsforhold eller andre tungtveiende interesser.

Ombudet kan når som helst beslutte å avslutte undersøkelsene av en klagesak på grunnlag av forklaringe-

ne som gis, hvis forvaltningen retter opp feil eller beslutter å behandle saken på nytt, eller dersom ombudet av andre grunner finner at det ikke er tilstrekkelig grunn til videre behandling av saken.

§ 11 Klagerens rett til dokumentinnsyn og til å uttale seg

Klageren har rett til å gjøre seg kjent med dokumenter i klagesaken og uttalelser og opplysninger som er gitt i saken. Dette gjelder likevel ikke

- a) dokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens opprinnelige behandling av saken,
- b) opplysninger som klageren ikke får innsyn i hos forvaltningen, eller
- c) ombudets interne saksdokumenter.

Klageren skal gis anledning til å uttale seg om forvaltningens uttalelser i saken, med mindre det åpenbart vil være uten betydning for ombudets behandling av saken.

§ 12 Avslutning av klagesaksbehandlingen

På grunnlag av behandlingen av en klagesak kan Sivilombudet uttale sin mening om saken og innta standpunkt om

- a) at forvaltningen har gjort feil, handlet uforsvarlig eller opptrådt i strid med god forvaltningsskikk,
- b) at en avgjørelse er ugyldig eller klart urimelig,
- c) at det foreligger begrunnet tvil om forhold av betydning for saken, eller
- d) at det foreligger forhold som kan medføre erstatnings- eller oppreisningsansvar.

Dersom ombudet har gitt uttrykk for et standpunkt som nevnt i første ledd, kan ombudet også gi uttrykk for at feil bør rettes, at saken bør behandles på nytt, eller at det bør ytes erstatning eller oppreisning.

§ 13 Underretning om avslutning av klagesaksbehandlingen

Sivilombudet skal underrette klageren eller dem saken angår, om resultatet av sin behandling av saken.

Når ombudet avslutter en sak som nevnt i § 12, skal et referat av forvaltningens uttalelse fremgå i ombudets avsluttende brev eller uttalelse.

§ 14 Avbrudd av spesielle søksmålsfrister

Spesielle lovbestemte frister for å anlegge søksmål mot forvaltningen avbrytes når saken klages inn for Sivilombudet.

Den aktuelle fristen for å anlegge søksmål løper på nytt fra ombudets melding om avsluttet behandling er kommet frem til klageren, eller fra klageren blir varslet om forvaltningens svar på ombudets anmodning om fornyet behandling.

Søksmålsfristen avbrytes ikke hvis klagen åpenbart ble fremmet bare for å oppnå fristavbrudd og den ikke førte til realitetsavgjørelse hos ombudet.

Kapittel 3. Saker som tas opp av eget tiltak

§ 15 Undersøkelser av eget tiltak

Sivilombudet kan av eget tiltak ta opp, undersøke og uttale sin mening om konkrete eller generelle forhold i forvaltningen.

Ombudet avgjør hvordan undersøkelsene skal gjennomføres. Forvaltningen skal tilrettelegge for gjennomføringen av undersøkelsene.

Forvaltningen skal gis anledning til å uttale seg om ombudets funn og andre spørsmål saken reiser, før ombudet uttaler sin mening.

Dersom undersøkelsene springer ut av opplysninger i en klage til ombudet, bør ombudet underrette klageren om at undersøkelser er iverksatt.

§ 16 Avslutning av saker ombudet tar opp av eget tiltak

Sivilombudet kan uttale sin mening på grunnlag av undersøkelser som er gjort. Hvis saken gir grunnlag for det, kan ombudet innta standpunkt som nevnt i § 12.

Ombudet skal sørge for at de berørte delene av forvaltningen underrettes om resultatet av undersøkelsene. Dersom ombudet finner det hensiktsmessig, kan også andre deler av forvaltningen underrettes.

Kapittel 4. Nasjonal forebyggende mekanisme

§ 17 Tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon

Sivilombudet er nasjonal forebyggende mekanisme i henhold til artikkel 3 i tilleggsprotokoll 18. desember 2002 til FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Som nasjonal forebyggende mekanisme har ombudet myndighet og rettigheter som beskrevet i tilleggsprotokollen artikkel 19 og 20, blant annet til å gjennomføre besøk, foreta undersøkelser og kreve informasjon og tilgang overfor forvaltningen og private. Ingen skal holdes ansvarlig for eller utsettes for represalier som følge av at vedkommende har kommunisert eller delt informasjon med ombudet.

§ 18 Anbefalinger

I sin virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme kan Sivilombudet gi anbefalinger for å bedre behandlingen av og forholdene for frihetsberøvede og forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Ansvarlig myndighet skal gjennomgå anbefalingene og innlede en dialog med ombudet om mulige gjennomføringstiltak.

§ 19 Rådgivende utvalg

Sivilombudet skal ha et eget rådgivende utvalg for arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

Kapittel 5. Generelle bestemmelser om Sivilombudets virksomhet

§ 20 Rett til opplysninger og fysisk tilgang

Sivilombudet kan, uten hinder av taushetsplikt, pålegge den som er omfattet av arbeidsområdet i § 4, å gi enhver opplysning og ethvert dokument som er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven her. Ombudet kan fastsette en frist for å etterkomme et slikt pålegg.

Ombudet har i samme utstrekning tilgang til fysiske steder og systemer.

Ombudet kan kreve bevisopptak ved domstolene etter reglene i domstoloven § 43 annet ledd. Rettsmøtene går for lukkede dører.

§ 21 Fagkyndig bistand

Ombudet kan engasjere fagkyndig bistand hvis det er nødvendig for å få opplyst en sak.

§ 22 Taushetsplikt

Sivilombudet har taushetsplikt om opplysninger mottatt i utøvelsen av vervet om noens personlige forhold og drifts- eller forretningshemmeligheter.

Taushetsplikten gjelder også etter ombudets fratreden.

Den samme taushetsplikten påhviler ombudets ansatte og andre som bistår ved utførelsen av ombudets oppgaver, samt den som mottar taushetsbelagte opplysninger til bruk for forskning.

Til bruk for forskning kan det uten hinder av taushetsplikt gis innsyn i ombudets saksdokumenter. Ombudet bestemmer om, i hvilket omfang og på hvilke vilkår slikt innsyn kan innvilges.

§ 23 Habilitet

Sivilombudet eller en ansatt ved ombudets kontor er inhabil dersom det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til at saken vil bli behandlet på en upartisk og saklig måte.

I vurderingen skal det legges vekt på om behandlingen av saken kan innebære en fordel eller ulempe for vedkommende eller noen som han eller hun har nær tilknytning til.

Den som er inhabil, kan ikke forberede eller treffe avgjørelse i saken. En ansatt kan ikke treffe avgjørelse i saken dersom ombudet eller en medarbeider i direkte overordnet stilling er inhabil.

§ 24 Offentliggjøring av ombudets vurdering i en sak

Sivilombudets vurdering i en sak offentliggjøres på den måten ombudet finner formålstjenlig.

§ 25 Særskilte meldinger og meddelelser

Sivilombudet kan rette særskilte meldinger til et forvaltningsorgan.

Hvis det er særlig grunn til det, kan ombudet meddele påtalemyndigheten eller ansvarlig tilsettingsmyndighet om forhold avdekket gjennom sine undersøkelser.

Ombudet kan underrette forvaltningen om mangler ved lover, forskrifter eller forvaltningspraksis.

§ 26 Dokumentoffentlighet

Dokumenter som er utarbeidet som ledd i Sivilombudets virksomhet er offentlige, med følgende unntak:

- dokumenter og opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, og
- dokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens forutgående behandling av saker som nevnt i kapitlene 2–4.

Ombudets interne saksdokumenter og dokumenter som utveksles mellom ombudet og Stortinget om budsjett og intern administrasjon, kan unntas offentlighet.

Ombudet kan også unnta andre dokumenter og opplysninger fra offentlighet hvis særlige grunner tilsier det. Ombudet avgjør om et dokument helt eller delvis skal unntas offentlighet.

Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som ombudet fører for registrering av dokumenter i opprettede saker.

Ombudet kan gjøre journaler og andre dokumenter allment tilgjengelig på internett.

Arkivlova kapittel II gjelder for Sivilombudets virksomhet, med unntak av §§ 7 og 8. Tilhørende forskrifter gjelder så langt de passer.

§ 27 Behandling av personopplysninger

Sivilombudet kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven her.

Krav på kopi av personopplysninger i saksdokumenter som er utarbeidet eller innhentet under forvaltningens opprinnelige behandling av en sak, jf. personvernforordningen artikkel 15 nr. 3, rettes mot vedkommende forvaltningsorgan.

§ 28 Sikkerhetslovens anvendelse for Sivilombudet

Sikkerhetsloven gjelder for sivilombudet og Sivilombudets ansatte med de unntak og presiseringer som følger av denne loven.

Følgende bestemmelser i sikkerhetsloven gjelder ikke for Sivilombudet: §§ 1-3, 2-1, 2-2 og 2-5, kapittel 3, §§ 5-5, 7-1 andre til sjette ledd, 8-3 første ledd andre punktum, 9-4 andre til femte ledd, kapittel 10 og §§ 11-2 og 11-3.

Sivilombudet skal innenfor sin virksomhet utpeke, klassifisere og holde oversikt over skjermingsverdige objekter og infrastruktur og melde dette inn til sikkerhetsmyndigheten med angivelse av sikkerhetsgrad, jf. sikkerhetsloven § 7-1 andre ledd.

Sivilombudet kan innenfor sin virksomhet fatte vedtak om krav til adgangsklaring for tilgang til hele eller deler av skjermingsverdige objekter eller infrastruktur og bestemme at personer med sikkerhetsklaring for et bestemt nivå også er klarert for adgang til et bestemt skjermingsverdig objekt eller en bestemt skjermingsverdig infrastruktur, jf. sikkerhetsloven § 8-3.

Stortingets administrasjon er klareringsmyndighet for sivilombudet og Sivilombudets ansatte. Stortingets presidentskap er klagemyndighet for avgjørelser truffet av Stortingets administrasjon.

Stortinget kan fastsette i hvilken grad forskrifter fastsatt i medhold av sikkerhetsloven skal gjelde for Sivilombudet.

§ 29 Personalet

Øverste ledernivå under sivilombudet ansettes av ombudet selv etter innstilling fra Sivilombudets ansettelsesråd. Øvrige medarbeidere ansettes av ombudets ansettelsesråd. Statsansatteloven §§ 4 til 7 om utlysning, innstilling og ansettelse gjelder. Tvister om fortrinnsrett etter statsansatteloven § 13 avgjøres av den som har ansettelsesmyndighet.

Personalreglementet fastsettes av Sivilombudet. Stortingets presidentskap kan ta personalreglementet opp til revisjon.

For ansatte ved ombudets kontor fastsettes lønn, pensjon og arbeidsvilkår etter de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling.

Forvaltningsloven gjelder i saker om ordensstraff, oppsigelse, suspensjon eller avskjed. Klageorganet er Stortingets presidentskap.

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister gjelder for ansatte i ombudets virksomhet.

Kapittel 6. Ombudsvervet

§ 30 Krav til sivilombudet

Sivilombudet må ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap.

Ombudet må tilfredsstillende høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper og inneha betydelig relevant erfaring.

§ 31 Fratreden og avsetting

Dersom sivilombudet dør i oppnevningssperioden, permanent blir ute av stand til å utføre sitt verv, frasier seg vervet eller avsettes av Stortinget med to tredjedels flertall, oppnevner Stortinget nytt ombud etter § 2 for

en ny periode. Inntil nytt ombud har tiltrådt vervet, kan Stortinget oppnevne en vikar etter § 32 første ledd.

§ 32 Vikar og setteombud

Er sivilombudet midlertidig forhindret fra å utføre sitt verv, kan Stortinget oppnevne en vikar blant ombudets ledende ansatte så lenge fraværet varer.

Ved fravær inntil tre måneder kan ombudet selv utpeke en vikar blant de ledende ansatte ved sitt kontor.

Anser ombudet seg inhabil etter § 23 eller det er andre grunner til at en sak bør behandles av et setteombud, orienteres Stortingets presidentskap, som oppnevner et setteombud til å behandle saken.

§ 33 Adgang til å delegere

Sivilombudets fullmakter etter denne loven kan delegeres til ansatte ved ombudets kontor. Ombudet må likevel ta personlig standpunkt i saker hvor det er aktuelt å kritisere forvaltningens avgjørelser eller handlemåte eller å gi anbefalinger som nevnt i § 18.

§ 34 Lønn, pensjon og sidegjøremål

Sivilombudets lønn fastsettes av Stortinget eller den det gir fullmakt. Det samme gjelder godtgjørelse til vikar som oppnevnes etter § 32 første ledd. Stortingets presidentskap eller den det gir fullmakt, fastsetter godtgjørelse for setteombud oppnevnt etter § 32 tredje ledd.

Ombudet skal være medlem av Statens pensjonskasse med rettigheter og plikter etter lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse.

Ombudet må ikke uten samtykke fra Stortinget eller den det gir fullmakt, ha annen stilling eller noe verv i offentlig eller privat virksomhet.

§ 35 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Loven trer i kraft 1. juli 2021. Fra samme tidspunkt oppheves lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) og Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen 19. februar 1980.

Den som er sivilombudsmann når loven trer i kraft, er sivilombud i fire år fra vedkommende ble oppnevnt som sivilombudsmann, med mindre ombudet fratrer eller avsettes i medhold av § 31. Vedkommende kan bare oppnevnes én gang i medhold av § 2.

B.

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nødvendige endringer i annen lovgivning som følge av ny sivilombudslov.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 4. mai 2021

Dag Terje Andersen

leder

Freddy André Øvstegård

ordfører

