



STORTINGET

Innst. 575 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 4 (2020–2021)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Melding for året 2020 fra Sivilombudsmannen

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

I samsvar med lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12, jf. Stortingets instruks for om ombudsmannen 19. februar 1980 § 12, har ombudsmannen gitt melding til Stortinget om virksomheten i 2020.

Sivilombudsmannen mottok og behandlet rekordhøye 4 009 klager i 2020.

I tillegg til klagebehandlingen prioriterer ombudet å sette i gang undersøkelser på eget initiativ på områder hvor det er mistanke om at det begås gjentakende urett, såkalte eget tiltak-saker.

Høsten 2020 gjennomførte ombudet en rekke møter med det sivile samfunn som interesseorganisasjoner, studentforeninger, Advokatforeningen og Pressens offentlighetsutvalg. Møtene ga svært nyttig informasjon og ombudet ble gjort oppmerksom på saker som både bekreftet ombudets oppfatning, men også om nye og alvorlige forhold.

Viktige temaer

I årsmeldingen redegjøres det for tendenser, utviklingstrekk og statistikk for saker mottatt i 2020. Sivilombudsmannen har ingen sanksjonsmuligheter, men anbefalingene blir som regel tatt til følge i forvalt-

ningen. Noen få ganger er imidlertid forvaltningen ikke enig i kritikken.

Som i tidligere årsmeldinger presenteres grundig viktige temaer, som det er ønskelig å gjøre Stortinget oppmerksom på. Disse er eksempler på grunnleggende rettigheter som har betydning for borgernes rettssikkerhet. Et tema som blir belyst, er dispensasjonsvedtak i strandsonen.

Arbeid under pandemien

Pandemien rammet Norge i mars. Stortinget ble 24. mars 2020 enige om en ny kriselov. Sivilombudsmannens rolle i denne sammenhengen var – som mandat tilsier – å kontrollere forvaltningens bruk og oppfølging av den loven Stortinget vedtar. Viktigheten av at en slik kontrollmekanisme eksisterer også for kriseloven, ble understreket av Stortinget. Sivilombudsmannen fulgte dette opp både ved å iverksette undersøkelser av eget tiltak og gjennom tradisjonell klagesaksbehandling.

Det siste året har Sivilombudsmannen undersøkt tre saker hvor klagere har fått avslag på å beholde skoleplassen i forbindelse med skolebytte. I disse sakene har klagebehandlingen blitt kritisert, i hovedsak på grunnlaget av håndteringen av hensynet til barnets beste. Hensynet til barnets beste begrenser kommunens skjønnfrihet ved behandlingen av søknader om skolebytte.

1.2 Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen

Tilgjengeligheten til rekreasjonsområder ved sjøen er et gode som det er viktig å ta vare på. Stortinget har derfor fastsatt et generelt byggeforbud i strandsonen.

Hvert år gir likevel norske kommuner et stort antall dispensasjoner til å bygge i strandsonen.

Høsten 2019 iverksatte Sivilombudsmannen av eget tiltak en større, systematisk undersøkelse av kommunale vedtak om dispensasjon for oppføring av tiltak i strandsonen. Undersøkelsene tok for seg alle dispensasjonsvedtakene i Mandal, Kragerø og Askøy kommuner i perioden 2016 til 2019 – i alt 881 vedtak.

Hva sier loven?

Utbygging i strandsonen har i lang tid vært et kontroversielt tema. Allmenne interesser, som friluftsliv og naturmangfold, står ofte i sterk motsetning til private interesser, som utbygging til bolig- og fritidsformål. Det kan være krevende for forvaltningen å sikre en god balanse mellom disse interessene. Lovens utgangspunkt har imidlertid vært klart helt siden vedtakelsen av midlertidig strandlov i 1954: Bygging i strandsonen er forbudt.

Ferdes man langs kysten i Norge, enten på land eller i sjø, er det mange steder klart at byggeforbudet ikke har oppnådd ønsket effekt.

Lovens utgangspunkt om byggeforbud i strandsonen kan fravikes på to måter. For det første kan kommunene vedta planer for utbygging i strandsonen. Kommunene har fått vide fullmakter til å tillate utbygging i strandsonen. Forutsetningen er at dette skjer gjennom planer.

For det andre kan kommunene dispensere fra lovens byggeforbud, jf. plan- og bygningsloven § 19-2. Med vedtakelsen av plan- og bygningsloven i 2008 ønsket lovgiver å stramme inn kommunenes adgang til å gi dispensasjon til utbygging i strandsonen. Det fremgår av forarbeidene at det skal «svært mye til» før kommunene kan gi dispensasjon til bygging i strandsonen etter den nye dispensasjonsbestemmelsen.

Dette gjelder spesielt i områder med stort utbyggingspress. To vilkår i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon. For det første må hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke bli vesentlig tilsidesatt. For det andre må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulemperne.

Dersom kommunene gir dispensasjon uten at det fremgår av vedtaket at begge vilkårene er vurdert, vil vedtaket være mangelfullt begrunnet, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.5.

Det betyr at både statsforvalterne, ombudsmannen og domstolene kan kontrollere om vilkårene er oppfylt i den enkelte saken.

Ombudsmannens undersøkelser

Ombudsmannen undersøkte hvordan kommunene tolket og håndhevet vilkårene i § 19-2 andre ledd. I tillegg undersøkte ombudsmannen blant annet:

- om og eventuelt hvordan kommunene utøvet «kan»-skjønnnet etter § 19-2 første ledd
- i hvilken grad kommunene la vekt på statlige og regionale rammer og mål i dispensasjonsvurderingen
- i hvilken utstrekning kommunene oversendte dispensasjonssøknader til statsforvalteren for uttalelse
- hvor ofte kommunene ga dispensasjon i strid med statsforvalterens frarådning.

Undersøkelsenes funn

Ombudsmannens undersøkelser viste at de tre kommunene har innvilget mange dispensasjonssøknader for tiltak i strandsonen. Av de 881 dispensasjonsvedtakene som ble truffet i perioden 2016 til 2019, var om lag 750 av vedtakene innvilget. Dette indikerer at kommunene i stor grad har åpnet for ny utbygging gjennom enkeltvis dispensasjoner, i stedet for å utarbeide og revidere kommuneplanen og reguleringsplaner slik lovgiver har forutsatt.

Et overordnet funn, som gir grunn til bekymring, var at det var feil eller mangler ved flertallet av vedtakene der dispensasjon var innvilget.

For det første var kommunenes vurderinger av vesentlighetsvilkåret ofte mangelfulle. Ingen vedtak inneholdt en vurdering av om hensynene i lovens formålsbestemmelse ble vesentlig tilsidesatt. Mange vedtak inneholdt svært knappe vurderinger eller bygget på mangelfulle vurderinger av hensynene bak bestemmelsen det ble dispensert fra.

For det andre avdekket undersøkelsene flere mangler ved kommunenes vurderinger av vilkåret om at dispensasjonen medfører klar overvekt av fordeler. Flertallet av vedtakene mangler beskrivelse av relevante fordeler, eller er begrunnet med hensyn som ikke er relevante eller som kun har liten vekt i fordel-/ulempevurderingen. Det følger av forarbeidene at det bare er i tilfeller der det foreligger «helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn» at personlige interesser kan tillegges vekt, samt at slike hensyn «normalt ikke har avgjørende vekt i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven».

For det tredje viste undersøkelsene at ingen av vedtakene inneholder en særskilt «kan»-vurdering slik plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd krever. Kommunene synes å ha gitt dispensasjon automatisk dersom vilkårene i § 19-2 andre ledd er oppfylt. Det blir da vanskelig for statsforvalterne, ombudsmannen og domstolene å kontrollere om kommunenes skjønnsutøvelse ligger innenfor de rammene myndighetsmisbrukslæren setter.

For det fjerde viste undersøkelsene at kommunene i varierende grad har sendt dispensasjonssøknader til andre myndigheter for uttalelse, og at det ofte mangler en begrunnelse i vedtakene for hvorfor dette ikke ble gjort. Videre avdekket undersøkelsene at kommunene i mange tilfeller har innvilget dispensasjon til tross for statsforvalterens frarådning.

Samlede betraktninger og veien videre

Samlet sett viste undersøkelsene store mangler ved Mandal, Askøy og Kragerøs dispensasjonspraksis i strandsonen. Flertallet av vedtakene etterlater dels tvil om kommunene har foretatt den vurderingen loven krever, og dels tvil om kommunene har forstått loven korrekt. Det er derfor positivt at alle tre kommunene har uttrykt at de vil følge ombudsmannens foreløpige anbefalinger. Formålet med undersøkelsene rekker imidlertid lenger enn å rette opp feil i disse kommunene. Det er sannsynlig at andre kommuner med kystlinje gjør lignende feil i ulik grad. Ombudsmannen har derfor utarbeidet konkrete anbefalinger som trolig vil være aktuelle for samtlige kommuner som behandler søknader om dispensasjon til utbygging i strandsonen.

Mens disse undersøkelsene ble gjennomført har Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslått endringer i dispensasjonsbestemmelsen. Blant annet er det foreslått at kommunene skal få større rom til å utøve skjønn i dispensasjonssaker. Ombudsmannen vil ikke uttale seg om hvordan loven bør være. Hvorvidt, og eventuelt i hvilken utstrekning, kommunene bør få større frihet til å avgjøre dispensasjonssøknader, må avgjøres av Stortinget. Ombudsmannen understreker likevel at undersøkelsene av dispensasjoner i strandsonen viser at det er behov for rettslig kontroll med kommunenes praksis.

Sivilombudsmannens funn og anbefalinger

FUNN 1: DET GIS MANGE DISPENSASJONER TIL TILTAK I STRANDSONEN – 85 PST. AV DE UNDERSØKTE VEDTAKENE ER INNVILGET

Kommunene må foreta en grundig vurdering av hvilke hensyn bestemmelsene det søkes dispensasjon fra skal ivareta. Ombudsmannen anbefaler at arealbruken i større grad styres gjennom planer.

FUNN 2: MANGELFULLE VURDERINGER AV VESENTLIGHETSVILKÅRET

Ombudsmannen anbefaler at kommunene foretar en grundig vurdering av hvilke hensyn bestemmelsene det søkes dispensasjon fra skal ivareta. Kommunene må være tydelige på hvilke hensyn som gjør seg gjeldende i den enkelte saken, og begrunne hvorfor de mener vilkåret er – eller ikke er – oppfylt. Kommunene må vurdere om hensynene bak lovens formål blir vesentlig tilside-

satt ved dispensasjonen. Også denne vurderingen må komme fram i vedtaket og inngå i begrunnelsen.

FUNN 3: MANGELFULLE VURDERINGER AV FORDELER OG ULEMPER

Kommunenes behandling av fordel-/ulempevilkåret må bli vesentlig bedre. Ombudsmannen anbefaler at kommunene utreder og vurderer alle fordeler og ulemper som følge av en dispensasjon grundig. Kommunene må være oppmerksomme på at det er areal- og ressursmessige hensyn som skal vurderes, og at utbyggers egne ønsker og behov kun unntaksvis skal tillegges vekt.

FUNN 4: KOMMUNENE BEGRUNNER IKKE FRAVIKELSE FRA FAGMYNDIGHETENES UTTALELSER

Kommunene bør legge stor vekt på statsforvalterens anbefalinger i dispensasjonssaker. Kommunene må gi en grundig begrunnelse for at kommunene mener vilkårene i § 19-2 andre ledd er oppfylt om de skal gi dispensasjon i strid med statsforvalterens frarådning.

FUNN 5: MANGLENDE VURDERING AV STATLIGE OG REGIONALE RAMMER OG MÅL

Ombudsmannen anbefaler at kommunene vurderer hver enkelt dispensasjonssøknad opp mot regionale og nasjonale retningslinjer og mål for strandsonen. I vedtaket skal disse vurderingene synliggjøres, og det skal fremgå uttrykkelig hvilken vekt retningslinjene og målsetningene er tillagt i vurderingen av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

FUNN 6: KOMMUNENES «KAN»-VURDERING MANGLER I ALLE VEDTAKENE

Ombudsmannen anbefaler kommunene å gjøre det til en fast rutine å foreta en «kan»-vurdering dersom vilkårene i § 19-2 andre ledd er oppfylt.

1.3 Skolebytte – hensynet til barnets beste

I løpet av det siste året har Sivilombudsmannen undersøkt tre saker om skolebytte. Alle tre sakene gjaldt søknader om å beholde skoleplass på den tidligere nærskolen (ungdomsskolen) etter flytting ut av skolekretsen. I alle sakene fant ombudsmannen grunn til å kritisere klagebehandlingen, primært på grunnlag av håndteringen av hensynet til barnets beste.

Regler for skolebytte

Etter opplæringslova § 8-1 har grunnskoleelever rett til å gå på sin nærskole. Kommunen fastsetter hva som er elevens nærskole, og det vil ofte – men ikke alltid – være skolen som ligger nærmest elevens hjem. Opplæringslova åpner opp for at elever kan søke om å gå på en annen skole enn nærskolen. De nærmere vilkårene for når et skolebytte kan skje, reguleres vanligvis i kommunale forskrifter eller retningslinjer. Der er kommunen

gjærne gitt et skjønnt til å vurdere om et skolebytte skal innvilges. Den enkelte kommune har frihet til å bestemme hvilken terskel som skal gjelde for innvilgelse av skolebytter. Et resultat av dette er at det i noen kommuner må mer tungtveiende grunner til for å få innvilget et skolebytte, enn i andre kommuner.

Hensynet til barnets beste begrenser kommunens skjønnsfrihet ved behandlingen av søknader om skolebytte. Det følger av Grunnloven § 104 første og annet ledd at barn har rett til å bli hørt i saker som omhandler dem, at deres meninger skal tillegges vekt, og at hensynet til barnets beste er grunnleggende ved alle avgjørelser som gjelder barn. Forvaltningen er også forpliktet til å følge FNs barnekonvensjon. Denne gjelder som norsk lov med forrang fremfor annen lovgivning. I barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 er det slått fast at hensynet til barnet skal være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser som berører barn.

I vurderingen av hva som er barnets beste skal det foretas en konkret og individuell vurdering av hvilken skole det er best for barnet å gå på. Hva som er barnets beste, er en rettslig vurdering som statsforvalteren, i klagebehandlingen, skal foreta på selvstendig grunnlag. Statsforvalteren er derfor ikke bundet av kommunens eller de foresattes oppfatning av hva som vil være til barnets beste.

Resultatet av barnets beste-vurderingen skal være et «grunnleggende hensyn», og tillegges stor vekt i den videre vurderingen av om en søknad om skolebytte skal innvilges. Dette betyr imidlertid ikke at en søknad må innvilges selv om hensynet til barnets beste tilsier det. Det avgjørende for resultatet i saken vil være en avveining mellom hvor klart det er at barnets beste er å få innvilget søknaden om skolebytte, opp mot de hensynene som taler for at søknaden avslås.

Hva som er barnets beste er en sammensatt vurdering

Ombudsmannens undersøkelser i skolebyttesaker har vist at kommunen og statsforvalteren ofte vurderer hensynet til barnets beste som et gjennomgående moment i vurderingen av om en søknad om skolebytte skal innvilges. Fremfor å foreta denne vurderingen fortløpende og sammen med andre øvrige momenter, anbefaler ombudsmannen at barnets beste fastlegges innledningsvis i søknads- og klagebehandlingen.

Et skolebytte etter skolestart vil medføre at eleven må bryte ut av sitt tidligere miljø, noe som kan være en påkjenning. I noen tilfeller vil det imidlertid være en større påkjenning å bli værende på skolen barnet allerede går på, enn å gjennomføre et skolebytte. Det må i den enkelte sak vurderes hvordan eleven som søker om skolebytte vil håndtere påkjenningen et skolebytte kan innebære. I denne vurderingen vil det blant annet være relevant å se på om barnet er spesielt sårbart eller utrygt,

slik at skolebytte vil utgjøre en større belastning enn for barn flest.

Jo eldre barnet blir, desto sterkere kan barnets tilknytning til det eksisterende skolemiljøet være. I saker som involverer skolebytte av eldre barn, særlig barn på ungdomsskolen, vil dette momentet derfor ofte tillegges større vekt enn i øvrige skolebyttesaker.

Hensynet til barnets beste må begrunnes

Det er ikke tilstrekkelig bare å fastslå at det vil være til barnets beste å innvilge en søknad om skolebytte, uten at årsaken til dette begrunnes nærmere. Ombudsmannen har i tidligere saker, blant annet sak 2020/2786, kritisert Fylkesmannen for ikke å ha gitt en tilstrekkelig konkret begrunnelse for hvorfor hensynet til barnets beste tilsier at en søknad om skolebytte skal innvilges.

I ombudsmannens sak 2020/2786 hadde både kommunen og Fylkesmannen, uten noen nærmere begrunnelse, fastslått at det ville være til barnets beste å fortsette på den tidligere nærskolen etter flytting. Eleven hadde et særlig behov for trygghet og forutsigbare rammer, og et skolebytte til den nye nærskolen ville derfor kunne få svært negative konsekvenser for barnets videre skolegang. Fylkesmannen opprettholdt likevel kommunens avslag på søknaden om skolebytte til den tidligere nærskolen. Det var imidlertid ikke klarlagt hvilke utfordringer et skolebytte ville medføre for klageren eller vurdert hvordan den nye skolen ville kunne ivareta klagerens særskilte behov. På bakgrunn av dette kritiserte ombudsmannen Fylkesmannen for ikke å ha tilstrekkelig klarlagt og vurdert hensynet til barnets beste. Det ble også ansett som tvilsomt om Fylkesmannen hadde vektlagt hensynet til barnets beste slik man etter gjeldende rett skal. På bakgrunn av dette ba ombudsmannen om at klagen ble vurdert på nytt. Resultatet av Fylkesmannens fornyede behandling ble at det tidligere vedtaket ble omgjort, og skolebyttet innvilget.

I sak 2019/4219 hadde eleven, på grunn av senvirkninger av at hun var født svært prematurt, et særlig behov for å kunne fortsette i skolemiljøet hun kjente selv om hun flyttet til nabokommunen. Eleven søkte derfor om å kunne fortsette på sin tidligere nærskole. Alle de vedlagte medisinske erklæringene ga uttrykk for at selv om klageren fungerte godt sosialt på tidspunktet for søknaden, var det fare for at hun med tiden kunne utvikle alvorlige problemer dersom hun måtte bytte skole. Fylkesmannen hadde ikke foretatt en konkret gjennomgang eller vurdering av hvordan klagerens utfordringer ville kunne ivaretas av den nye ungdomsskolen. De individuelle og konkrete hensynene som talte for at søknaden skulle innvilges, var veid opp mot en generell vurdering av at skolemiljøet ved den nye ungdomsskolen var ansett som godt av de elevene som allerede gikk der.

Ombudsmannen pekte i dette tilfellet på at det ikke er tilstrekkelig å vise til at skolen generelt er i stand til å ivareta elevens skolemiljø, med henvisning til at skolen har en lovbestemt plikt til dette, uten at det foretas en konkret vurdering av om dette også vil gjelde for eleven som har søkt om skolebytte. På bakgrunn av manglene ved Fylkesmannens vurdering av hva som var barnets beste, ba ombudsmannen om at Fylkesmannen foretok en ny vurdering av søknaden om skolebytte. Resultatet av denne vurderingen ble at skolebytte ble innvilget.

Hensynet til barnets beste i helhetsvurderingen som skal foretas

Når det er endelig avklart om, og eventuelt med hvilken styrke, hensynet til barnets beste tilsier at skolebytte bør innvilges, må øvrige relevante hensyn i saken vurderes. Dette vil ofte være hensynet til avstandsforhold og skolevei, og hensynet til kapasiteten ved de aktuelle skolene. Det kan også være relevant å vektlegge det generelle hensynet til at andre elever har rett til å gå på sin nærskole (nærskoleprinsippet), i tilfeller der lave elevtall gjør det utfordrende å opprettholde et lokalt skoletilbud. Ved skolebytte over kommunegrensen er det relevant å legge vekt på hensynet til økonomi

Når statsforvalteren skal kontrollere at kommunens vedtak er gjort i tråd med reglene som regulerer skolebytte, følger det av opplæringslova § 15-1 at det skal legges vekt på hensynet til det kommunale selvstyret. For at statsforvalteren skal kunne prøve, og i neste omgang legge vekt på, kommunens skjønn, krever det at kommunen i tilstrekkelig grad har dokumentert hvilke hensyn de har lagt vekt på, og hvordan hensynene er veid mot hverandre. Med andre ord må det fremgå av kommunens begrunnelse hvordan hensynet til barnets beste, nærskoleprinsippet, hensynet til avstand og skolevei, osv. er vurdert og vektet mot hverandre. Kommunens vurdering av hvilken skole det er «best» at barnet går på, er en del av det faktiske grunnlaget vedtaket bygger på, og statsforvalteren kan derfor prøve denne vurderingen fullt ut.

Dersom disse vurderingene ikke i tilstrekkelig grad er synliggjort i kommunens vedtak, vil det medføre at statsforvalteren ikke har et godt nok grunnlag til å kunne legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret. Kommunens vedtak må da oppheves, og saken sendes tilbake for ny behandling i kommunen. Eventuelt må statsforvalteren omgjøre vedtaket etter å ha foretatt en selvstendig vurdering av barnet beste og andre relevante hensyn. Både i sak 2019/3190 og 2020/2786 mente ombudsmannen at kommunens begrunnelse for å avslå søknaden om skolebytte var så knapp at det ikke var mulig å få innblikk i kommunens skjønnsutøvelse. Ombudsmannen kom derfor til at kommunens vedtak ikke ga Fylkesmannen godt nok grunnlag til å kunne legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret.

Oppsummering

I skolebyttesaker skal hensynet til barnets beste danne utgangspunktet for kommunens og statsforvalterens behandling av henholdsvis søknaden og klagen. Barnets beste bør derfor vurderes innledningsvis, og ikke fortløpende eller avslutningsvis, i søknads- og klagebehandlingen. Dersom utfallet av barnets beste-vurderingen tilsier at søknaden om skolebytte skal innvilges, må det vurderes om det er andre hensyn i saken som tilsier at søknaden skal avslås. Desto klarere hensynet til barnets beste tilsier at en søknad innvilges, desto sterkere må argumentene imot å innvilge søknaden være dersom søknaden skal avslås.

1.4 Sivilombudsmannens arbeid under pandemien

Oppfølging av ny kriselov

Stortinget ble 24. mars 2020 enige om en ny kriselov. Sivilombudsmannens rolle i denne sammenhengen var – som mandat tilsier å kontrollere forvaltningens bruk og oppfølging av den loven Stortinget vedtar. Viktigheten av at en slik kontrollmekanisme eksisterer også for kriseloven, ble understreket av Stortinget. Sivilombudsmannen fulgte dette opp både ved å iverksette undersøkelser av eget tiltak og gjennom tradisjonell klagesaksbehandling.

Covid-19-relaterte saker tatt opp av eget tiltak

Sivilombudsmannen har løpende vurdert å ta opp relevante covid-19-saker av eget tiltak. Ombudsmannen har blant annet stilt Statens helsetilsyn spørsmål om de midlertidige retningslinjene for fylkesmennenes håndtering av tilsynssaker i helse- og omsorgstjenesten under pandemien. Bakgrunnen var at ombudsmannen mottok to klager på saker og bedt om å se på pliktbrudd etter pasient- og brukerrettighetsloven § 7-4. I disse sakene hadde Fylkesmannen i Vestfold og Telemark avsluttet sakene under henvisning til de midlertidige retningslinjene.

En sak om lang saksbehandlingstid hos Nav under pandemien ble avsluttet med et brev. I brevet uttrykte ombudsmannen forståelse for at brukere opplever det belastende at behandlingstiden trekker ut i tid, og at de reagerer på at ankesaker blir forsinket på grunn av manglende elektroniske løsninger. Ombudsmannen kommuniserte imidlertid også forståelse for at den offentlige forvaltningen sto overfor ekstraordinære og store utfordringer da de omfattende smitteverntiltakene ble iverksatt i mars. Nav ble særlig berørt da situasjonen også medførte betydelig økning i antall søknader om støtte fra det offentlige. I tider der det skjer en brå og betydelig økning i antall søknader, var det etter ombudsmannens syn forsvarlig av Nav å prioritere søknader fremfor klage- og ankesaker. Sivilombudsmannen konkluderte med at det

ikke var grunn til å tro at Navs prioritering ikke hadde vært forsvarlig (2020/1873).

Høringsuttalelse om karantenehotell

I desember ga ombudsmannen en høringsuttalelse i forbindelse med forslag til endringer i covid-19-forskriften § 5 om krav til oppholdssted for personer i innreisekarantene, og opphold på såkalte koronahotell. I høringsuttalelsen ble det påpekt at Sivilombudsmannens skriftlige klagebehandling i begrenset grad vil være egnet til å kontrollere om reglene anvendes i tråd med forskriften og øvrig regelverk. Særlig gjelder dette muligheten til å kontrollere den muntlige veiledningen som gis ved ankomst til landet.

Klager på avslag på innsynskrav

Medienes aktive rolle under pandemien har gitt seg utslag i klager på avslag i innsyn i dokumenter fra forvaltningen. En journalist ba om innsyn i situasjonsrapporter om koronasituasjonen som Barne- og familiedepartementet hadde hentet fra flere virksomheter. Departementet avsto kravet delvis med henvisning til offentleglova § 15 første og andre ledd. De begrunnet avslaget med at en effektiv håndtering av pandemien er avhengig av åpenhjertige råd og innspill fra mange ulike organer, og at denne type dialog ikke kan gjøres tilgjengelig for offentligheten.

Ombudsmannen mente at det er tvil om dokumentene kan unntas med den begrunnelsen departementet har gitt. Mange av dokumentene inneholder kun en beskrivelse av faktiske forhold, for eksempel hvilke smittevern tiltak som allerede er gjennomført eller hvordan pandemien har påvirket virksomhetene så langt.

Departementet vurderte saken på nytt etter ombudsmannens påtrykk og besluttet at det likevel skulle gis innsyn i dokumentene (2020/1736).

En annen journalist ba Helse- og omsorgsdepartementet om innsyn i kalenderen til helseminister Bent Høie for perioden 1. januar 2020–15. mars 2020. Journalisten presiserte at det ikke var den offisielle kalenderen hun ønsket innsyn i, men «alle kalenderoppføringer av profesjonell karakter i Outlook eller lignende kalender-tjenester».

Departementet avsto journalistens krav fordi kalenderoppføringer, som kun inneholder opplysninger om når, hvor og hvem statsråden skal møte, ikke er å betrakte som et saksdokument etter offentleglova § 3. Departementet mente at slike kalenderoppføringer «er først og fremst et hjelpemiddel for å kunne planlegge statsrådets ukeplan». Ombudsmannen er enig med Helse- og omsorgsdepartementet i at kalenderoppføringer som er private oppføringer, oppføringer knyttet til statsrådets verv eller medlemskap i Høyre, og rene administrative oppføringer slik som bestilling av bil, flyreferanser osv., i utgangspunktet ikke er å anse som saksdoku-

menter for departementet. Videre er ombudsmannen enig med departementet i at de kalenderoppføringene som ikke er sendt ut av departementet eller mottatt fra eksterne, er å anse som organinterne dokumenter, jf. offentleglova § 14 (2020/1700).

Klage på hytteforbudet

I påsken fikk ombudsmannen en klage på det såkalte hytteforbudet – forbudet mot å oppholde seg på fritidseiendommer i andre kommuner enn bostedskommunen. Spørsmålet i saken var om § 5 (hytteforbudet) i forskrift om isolasjon, karantene og forbud mot opphold på fritidseiendom mv. i anledning covid-19, hadde tilstrekkelig hjemmel i lov. Ombudsmannen besluttet å ikke undersøke saken nærmere. Helse- og omsorgsdepartementet varslet at de ville vurdere situasjonen fortløpende. Sivilombudsmannens skriftlige klagesaksbehandling ville nødvendigvis ta noe tid, samtidig som hytteforbudet var midlertidig. Klagen var derfor ikke egnet for alminnelig klagesaksbehandling hos ombudsmannen.

Klage på straffavbrudd under covid-19

På bakgrunn av en klage, besluttet ombudsmannen å undersøke kriminalomsorgens bruk av straffavbrudd etter utbruddet av covid-19, jf. straffegjennomføringsloven § 35. Kriminalomsorgen ble blant annet stilt spørsmål om bruk av straffavbrudd mot den domfeltes ønske. Videre spurte ombudsmannen om kriminalomsorgen har vektlagt den innsattes eget ønske og de negative virkningene straffavbruddet ville få for vedkommende da de fattet avgjørelsene.

Avviste klager

For å kunne klage til ombudsmannen, må saken ha vært klaget inn og avgjort i forvaltningen det siste året. Ombudsmannen har fått inn flere koronarelaterte saker hvor klageren ikke har benyttet seg av klageretten hos forvaltningen først, og sakene har derfor blitt avvist for videre behandling.

Klager på fengsler

Sivilombudsmannen har mottatt flere klager over soningsforholdene i fengsler under covid-19. Klagen har blant annet omhandlet bruk av karantene i fengsel og innføring av besøksforbud. Klagen har foreløpig blitt avvist, med henvisning til at klagerne må ta opp forholdet med forvaltningen før de klager.

Klage på hyttekarantene

Høsten 2020 fikk ombudsmannen flere henvendelser fra personer med hytte i Sverige som klaget over at de måtte i karantene etter å ha overnattet på hyttene. De argumenterte med at karantene-reglene for hytteiere ikke hadde en smittevern-faglig begrunnelse og var i

strid med Grunnloven og EØS-retten. Klagen ble avvist fordi de handlet om en generell forskrift som var behandlet i statsråd. I klagen var det også varslet at hytteeierne skulle reise søksmål om lovligheten av karantenereglene. Det følger av sivilombudsmannsloven § 4 andre ledd bokstav b og c at avgjørelser truffet i statsråd og domstolens virksomhet er unntatt fra ombudsmannens arbeidsområde. Klagen ble derfor avvist for videre behandling av Sivilombudsmannen.

Klage på besøks- og portforbud

Sivilombudsmannen har også fått inn en klage på besøks- og portforbud grunnet covid-19 i et bofellesskap for personer med nedsatt funksjonsevne. Saken var imidlertid ikke tatt opp med kommunen og ble besvart med at det måtte sendes klage til kommunen først. Det ble tatt kontakt med bofellesskapet for å innhente mer informasjon. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet tok også kontakt med flere bofellesskap over telefon. Dette resulterte i et brev til Helse- og omsorgsdepartementet hvor ombudsmannen ba om informasjon, spesielt med tanke på særskilte risikofaktorer for frihetsberøvede. I svarbrevet viste Helsedirektoratet til at det var gitt ny informasjon til kommunene. Der var det presisert at kommunene ikke har anledning til å innføre generelle besøksforbud i hjemmene til personer med utviklingshemming.

1.5 Nytt det å klage? – Sivilombudsmannens gjennomslag i forvaltningen

Sivilombudsmannen er oppnevnt av Stortinget for å føre kontroll med forvaltningen. Enhver som mener å ha blitt utsatt for feil eller urett fra forvaltningen, kan klage til ombudsmannen.

Innledning

Sivilombudsmannens virksomhet er forankret i Grunnloven § 75 bokstav l. Bestemmelsen angir samfunnsoppdraget: Stortingets oppnevnte tillitsperson 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». Ordningen ble først etablert ved lov i 1962 i kjølvannet av etterkrigstiden med en voksende forvaltning og en betydelig regelverksutvikling. Behovet for å styrke rettssikkerheten til den enkelte borger i møte med myndighetene økte tilsvarende. Grunnlovfesting i 1995 gjorde ombudsmannsordningen til en fast del av det norske styringsystemet. Sivilombudsmannens funksjon som en rettssikkerhetsgaranti ble da fremhevet som en viktig del av demokratiet vårt.

Borgernes mulighet til å få prøvet et forvaltningsvedtak uten å måtte gå veien om en kostbar domstolprosess står også sentralt i begrunnelsen for ombudsmannsordningen. For en del borgere innebærer dette at

Sivilombudsmannen ofte er siste instans. Ombudsmannens uttalelser er ikke juridisk bindende, og ombudsmannen kan heller ikke instruere eller omgjøre avgjørelser truffet av forvaltningen. Utførelsen av ombudsmannens samfunnsoppdrag hviler derfor på en forutsetning om at forvaltningen i alminnelighet likevel følger ombudsmannens uttalelser. Denne forutsetningen er uttrykt i forarbeidene til sivilombudsmannsloven, og er senere gjentatt i Stortingets kontrollpraksis.

En gjennomgående erfaring er at forvaltningen anser ombudsmannens påpekninger som positive bidrag til virksomheten, og at forvaltningen retter seg etter ombudsmannens syn. I noen saker velger likevel forvaltningen å fastholde sitt standpunkt. Dette kan utfordre ombudsmannens mandat.

Sivilombudsmannens bidrag til en bedre forvaltning

Ivaretagelsen av borgernes rettssikkerhet omfatter ikke bare det å påpeke feil og forsømmelser i etterkant, men også å bidra til en bedre og tillitsskapende forvaltning. Sivilombudsmannen har flere eksempler på saker fra 2020 som har ført til forbedringer i forvaltningens praksis.

I sak 2019/3765 om adgangen til å ta i betraktning fremtidige inntektsendringer ved fastsettelse av beregningsgrunnlaget i barnebidragssaker, hadde ombudsmannen ingen innvendinger til Navs vedtak. Derimot mente ombudsmannen at Nav burde gi tydeligere informasjon om gjeldende praksis, og hvilke faktiske forhold bidragsmyndigheten tar i betraktning når den fastsetter beregningsgrunnlaget. Arbeids- og velferdsdirektoratet ble derfor bedt om å gjennomgå aktuelle rundskriv. Direktoratet har gitt tilbakemelding om at rundskrivet på området nå er endret i tråd med ombudsmannens uttalelse.

I sak 2020/253 uttalte ombudsmannen at Fylkesmannen i Vestlands vedtak etterlot tvil om Fylkesmannen hadde foretatt en reell klagebehandling av avslag på søknad om kvalifiseringsprogram etter sosialtjenesteloven. Ombudsmannen ba Fylkesmannen vurdere om det var grunn til å forbedre rutinene for å sikre at klagebehandlingen gjennomføres i tråd med regelverket. Fylkesmannen har gitt tilbakemelding om at praksisen for behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven har blitt skjerpet.

I sak 2020/3815 etterlyste ombudsmannen av eget tiltak en bestemmelse om foreldelsesfrist for illeggelse av overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven. I henvendelsen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet viste ombudsmannen til uttalelser fra Stortingets justiskomite i forbindelse med vedtakelsen av forvaltningslovens bestemmelser om administrative sanksjoner. Justiskomiteen hadde enstemmig gitt uttrykk for «at det ved forberedelse av nye særlover eller endring av disse, bør inngå bestemmelser om foreldelse». Komite-

en pekte på hensynet til forutberegnelighet og betydningen av foreldelsesregler som en rettssikkerhetsgaranti. Som svar på ombudsmannens etterlysning, har departementet gitt tilbakemelding om at det tas sikte på å utrede et lovforslag om foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven i 2021.

Saker som er ordnet under Sivilombudsmannens saksgang

Av 1 452 saker som ble avsluttet etter realitetsbehandling i 2020, ble 368 saker ordnet eller omgjort av forvaltningen under saksgangen hos ombudsmannen. Dette viser at en del klagesaker til ombudsmannen får sin løsning allerede på undersøkelsesstadiet.

I sak 2020/3979 besluttet Nav å omgjøre tidligere vedtak om stans av arbeidsavklaringspenger. Stansvedtaket var truffet på grunnlag av at trygdemottakeren hadde oppholdt seg i et annet EØS-land. Etter at ombudsmannen hadde bedt om å få oversendt sakens dokumenter, besluttet Nav å omgjøre stansvedtaket. Klageren fikk etterbetalt arbeidsavklaringspenger, og klagesaken for ombudsmannen ble avsluttet.

I sak 2020/1415 hadde klageren bedt om en endring av tidligere skattefastsetting. Ombudsmannen fant grunn til å undersøke saken nærmere. Skattedirektoratet besvarte undersøkelsesbrevet med at skattekontorets avgjørelser ikke var i tråd med regelverket, og at kontoret ville foreta en ny behandling. Saken ble dermed avsluttet hos ombudsmannen.

I sak 2019/2912 besluttet ombudsmannen å undersøke Fylkesmannen i Trøndelags stadfestelse av avslag på omsorgsstønad. I svaret til ombudsmannen beklaget Fylkesmannen at saken ikke hadde fått en grundigere behandling. Fylkesmannen vurderte saken på nytt, og kom til at avslaget var ugyldig. Klageren ble innvilget omsorgsstønad, og ombudsmannssaken ble avsluttet.

I sak 2020/747 hadde Møre og Romsdal fylkeskommune avvist en privatpersons klage på vedtak om tillatelse til endring av akvakulturanlegg for matfisk. Endringen innebar utvidelse og endret anleggsareal. Fylkeskommunen mente at personen, som bodde i nærheten av anlegget, ikke hadde rettslig klageinteresse. Avvisningsvedtaket ble opprettholdt etter klage til Fiskeridirektoratet. På bakgrunn av ombudsmannens undersøkelser i saken, besluttet direktoratet likevel å omgjøre vedtaket sitt, og fylkeskommunens avvisning ble opphevet. Ombudsmannen avsluttet etter dette sin behandling av saken.

Saker der forvaltningen har rettet seg etter Sivilombudsmannens uttalelse

I 2020 har ombudsmannen gitt kritikk til forvaltningen i 122 saker. I flere av disse har ombudsmannen bedt om en tilbakemelding fra forvaltningsorganet. Antallet tilbakemeldinger fra forvaltningen i 2020 inkludere

også tilbakemeldinger som ombudsmannen har mottatt på bakgrunn av uttalelser i 2019.

Dette omfatter blant annet sak 2018/2412, der ombudsmannen mente at voldsoffererstatningsmyndighetenes tolkningspraksis knyttet til vilkåret om «straffbar handling» var feil. Ombudsmannen uttalte at myndighetene ikke hadde hjemmel for å stille tilleggsvilkår til handlinger som ligger i kjerneområdet for voldsoffererstatningsordningen. Avslaget var etter ombudsmannens syn ugyldig, og Erstatningsnemnda for voldsofre ble bedt om å vurdere saken på nytt. I den nye vurderingen fulgte Erstatningsnemnda ombudsmannens rettslige forståelse, og omgjorde vedtaket slik at klageren ble innvilget erstatning.

Ombudsmannen har behandlet flere klager på vergemålsforvaltningens avgjørelser. I sak 2019/3520 uttalte ombudsmannen at vergemålsmyndighetenes vedtak om å frata en mor vergeoppdraget for sin voksne sønn bygget på et utilstrekkelig utredet og til dels usaklig vurderingsgrunnlag. Ombudsmannen kom til at vedtaket var ugyldig, og Statens sivilrettsforvaltning (SRF) ble bedt om å behandle saken på nytt. SRF omgjorde vedtaket på grunnlag av de feilene som var gjort i saken, og beklaget konsekvensene disse hadde hatt for de involverte.

Skatteetaten har på bakgrunn av ombudsmannens behandling av sak 2020/2116 avdekket en saksbehandlingsfeil som berører i overkant av 4 000 skattevedtak. Feilen går ut på at Skatteetaten ikke har overholdt tidsfristen for å sette ned den pensjonsgivende inntekten for personer som har gjennomført avtale om gjeldsordning. Dette kan ha ført til for lite beregning av ytelser fra Nav. Skatteetaten har på denne bakgrunn foretatt en gjennomgang av sakene til de som er berørt tilbake til 1993, da gjeldsordningsloven trådte i kraft. I den konkrete klagesaken for ombudsmannen erkjente Skattedirektoratet at det ikke var adgang til å sette ned den pensjonsgivende inntekten til klageren, og at saksbehandlingen ikke var forsvarlig. Det aktuelle vedtaket ble dermed omgjort.

Under koronapandemien har det vært en økning i antall klager på innsynsavslag i forvaltningen. I sak 2020/1572 hadde for eksempel en journalist bedt om innsyn i et dokument med opplysninger om antall pasienter innlagt på sykehus med covid-19. Dokumentet inneholdt også informasjon om hvor mange av de innlagte som var på intensivavdeling og i respirator. Tallene var oppgitt for hver helseregion, helseforetak og sykehus, i tillegg til for Norge totalt. Helse- og omsorgsdepartementet avsto kravet med den begrunnelse at tallene var relativt små, og at innsyn ville utgjøre en risiko for å utgi informasjon om behandlingsforløpet til identifiserbare pasienter. Ombudsmannen uttalte at det var begrunnet tvil om det kunne nektes innsyn i alle de unntatte opplysningene. Usikkerheten knyttet seg sær-

lig til tallene for helseregionene, men også til enkelte av tallene for de større sykehusene. Departementet ble bedt om å vurdere saken på nytt. I den nye vurderingen kom departementet til at det skulle gis innsyn i de samlede tallene for antall i respirator og på intensivavdeling i regionene Helse Sør-Øst RHF og Helse Vest RHF. I tillegg oppga departementet hvor mange som er på intensivavdeling og i respirator for seks av foretakene i Helse Sør-Øst RHF.

Saker der manglende etterlevelse skyldes forvaltningens kapasitet

I 2020 har ombudsmannen realitetsbehandlet 390 klager på sen saksbehandlingstid i forvaltningen. I mange av disse sakene tar ombudsmannen kontakt med forvaltningsorganet på telefon. Ombudsmannen sendte undersøkelsesbrev i 36 saker. Av disse endte 21 saker med kritikk. Forvaltningens etterlevelse av ombudsmannens uttalelser eller muntlige henvendelser i slike saker beror i stor grad på forvaltningsorganets kapasitets- og ressursituasjon.

Sivilombudsmannen trekker særlig frem den svært lange behandlingstiden som Helseklage har hatt i pasientskadesaker siden flyttingen av Pasientskadenemndas sekretariat til Bergen. Etter opprettelsen av Helseklage i januar 2016 har ombudsmannen uttalt seg flere ganger om behandlingstiden i pasientskadesaker, sist i sak 2020/9. Etter nærmere tre år hadde klageren ennå ikke mottatt en avgjørelse i saken. Ombudsmannen ga uttrykk for at behandlingstidene er uakseptable, og at de har vært det over flere år. Uttalelsen ble oversendt Helse- og omsorgsdepartementet, som er bedt om å vurdere tiltak for å bedre situasjonen.

Det samme gjelder Utlendingsdirektoratets (UDI) behandlingstid i saker om permanent oppholdstillatelse og tilbakekall av midlertidig oppholdstillatelse. I sak 2020/326 var en søknad om permanent oppholdstillatelse til behandling i nærmere fem år. Den lange saksbehandlingstiden ble forklart med at UDI først måtte vurdere om det var grunnlag for å tilbakekalle søkerens midlertidige oppholdstillatelse. Årsaken til at det tok så lang tid å avklare grunnlaget for tilbakekall, ble opplyst å være restansesituasjonen i tilbakekallsporteføljen i UDIs asylavdeling. Ombudsmannen uttalte at problemene som følge av den økte asyltilstrømningen i 2015, og nedprioriteringen av tilbakekallssaker som ble foretatt i den forbindelse, vanskelig kan forsvares i lengden. Ombudsmannen vil fortsette å følge med på UDIs håndtering av disse sakene.

Ombudsmannen har også behandlet flere klager på sen saksbehandlingstid i Nav. Dette er tidligere tatt opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet. I 2020 har Nav vært særlig berørt av koronapandemien og smittevern-tiltakene som er iverksatt i den sammenheng. Det er derfor forståelig at Nav har hatt behov for å prioritere de

mest presserende oppgavene i denne ekstraordinære situasjonen.

Saker der forvaltningen har fastholdt sitt standpunkt

I noen tilfeller ønsker forvaltningen ikke – helt eller delvis – å rette seg etter ombudsmannens syn. I praksis skjer dette i et lite antall saker, og sakene er ikke alltid åpenbare.

Et eksempel fra 2020 er sak 2019/4292 om dispensasjon fra kommuneplanens krav om reguleringsplan. Ombudsmannen kom til at det var begrunnet tvil om hensynene bak det generelle plankravet ikke ville bli vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon. Ombudsmannen påpekte også at vurderingen av fordelene og ulemperne ved å gi dispensasjon var mangelfull. Fylkesmannen i Rogaland vurderte saken på nytt, men fastholdt sin rettslige forståelse av vilkårene for å dispensere fra plankravet. Selv om ombudsmannen etter en konkret helhetsvurdering har besluttet å avslutte saken, særlig av hensyn til tredjepartsinteresser, har ombudsmannen i et brev til fylkesmannen personlig understreket at det rettslige innholdet i uttalelsen står fast, og at Fylkesmannen forventes å rette seg etter ombudsmannens syn i behandlingen av fremtidige saker om dispensasjon fra plankrav.

Fylkesmannen har i etterkant henvendt seg til Kommunal- og moderniseringsdepartementet med anmodning om at departementet tar stilling til uttalelsens innhold og konsekvenser. I brevet til departementet er det samtidig gitt uttrykk for at Fylkesmannen likevel vil rette seg etter ombudsmannens syn.

I sak 2018/4025 kom ombudsmannen til at Utlendingsnemndas (UNE) rettsanvendelse i en familieinnvandrings sak var feil.

I den nye behandlingen opprettholdt UNE sitt syn på at referansepersonen (det familiemedlemmet som bor i Norge) må være enslig. I et oppfølgende brev til UNEs direktør ga ombudsmannen uttrykk for at det var beklagelig at nemnda ikke rettet seg etter ombudsmannens syn. Justis- og beredskapsdepartementet ble orientert om uttalelsen og UNEs manglende oppfølging av den. I svar til ombudsmannen 16. januar 2020 sa departementet seg enig i ombudsmannens oppfatning av gjeldende rett. Departementet er imidlertid avskåret fra å instruere UNE om lovtolking etter utlendingsloven, og har uttalt at det derfor vil se nærmere på behovet for klargjøring av regelverket.

Saker der Sivilombudsmannen har anbefalt søksmål

Når forvaltningen ikke følger ombudsmannens uttalelse, kan ombudsmannen anbefale klageren å gå til søksmål. I slike tilfeller vil klageren bli innvilget fri retts- hjelp. Dette dekker også motpartens sakskostnader. I løpet av det siste tiåret har ombudsmannen anbefalt søks-

mål i underkant av 30 saker. I 2020 har ombudsmannen anbefalt søksmål i to tilfeller.

Den første saken (2018/4777) gjaldt en lærer som fikk en skriftlig advarsel av kommunen for en kommentar hun hadde skrevet på Facebook i sin fritid. Kommunen mente at læreren hadde brutt de forventningene som arbeidsgiver må kunne ha til lærere. Ombudsmannen kom til at lærerens kommentar var vernet av ytringsfriheten, og kommunen ble bedt om å trekke tilbake advarselen. Da advarselen ble stående, besluttet ombudsmannen å anbefale søksmål. Kommunen har i etterkant orientert om at advarselen vil bli trukket. På denne bakgrunn anså ombudsmannen saken for avsluttet.

Den andre saken (2018/2414) gjaldt Utlendingsnemndas (UNE) forståelse av vilkårene for opphør av flyktningstatus når utlendingen er domfelt i en straffesak. En afghansk gutt fikk i 2010 innvilget flyktningstatus. Om lag åtte år senere ble han utvist fra Norge på bakgrunn av ilagt straff, og det ble fattet vedtak om opphør av hans flyktningstatus. Ombudsmannen kom til at UNEs rettsanvendelse var feil da det i opphørssaken var foretatt en ren nåtidsvurdering av behovet for beskyttelse. Ombudsmannen uttalte at vilkårene for opphør ikke kan forstås annerledes i saker som er opprettet etter ilagt straff, det vil si at det ikke kan kreves mer for å beholde flyktningstatus i tilfeller der klageren har utløst opphørsgrunnen ved å begå straffbare handlinger. Også i slike saker skal det foretas en vurdering av om de forholdene som tidligere begrunnet innvilgelse av flyktningstatus, har endret seg i tilstrekkelig grad.

Ettersom UNE ikke hadde foretatt en slik vurdering, konkluderte ombudsmannen med at vedtaket var ugyldig. UNE behandlet saken på nytt i stornemnd, og flertallet opprettholdt UNEs syn på gjeldende rett. Dette til tross for at Borgarting lagmannsrett enstemmig hadde lagt til grunn samme rettslige forståelse som ombudsmannen i en annen sak med tilsvarende problemstilling. Lagmannsrettens dom er rettskraftig, og ble avsagt i tidsrommet mellom ombudsmannens uttalelse og den fornyede behandlingen i stornemnda. Klageren ble uttransportert til Afghanistan i mai 2019. I august 2020 anbefalte ombudsmannen klageren å gå til søksmål.

Den 19. oktober 2020 avsa Borgarting lagmannsrett dom i en annen sak der ombudsmannen etter en uttalelse i 2018 (sak 2017/1642) hadde anbefalt klageren å gå til søksmål. Også denne saken gjaldt UNEs rettsanvendelse. Spørsmålet var hvilket skjæringstidspunkt som skulle legges til grunn for avbrytelse av søknadsfrist for familiegjenforening. Ombudsmannen kom til at ettårsfristen ble avbrutt idet søknaden var registrert elektronisk og saksbehandlingsgebyret var betalt. Ifølge ombudsmannen måtte ventetiden hos ambassaden for å levere vedlegg til søknaden anses som en hindring utenfor klagerens kontroll. UNE behandlet saken på

nytt i stornemnd, og flertallet opprettholdt synet om at fristen først ble avbrutt ved innlevering av dokumenter og personlig oppmøte ved ambassaden. Lagmannsretten kom enstemmig til at UNEs rettsanvendelse var feil. Ombudsmannens forståelse av regelverket fikk dermed fullt gjennomslag. Dommen er rettskraftig.

Det har stor betydning at forvaltningen følger Sivilombudsmannen

Ombudsmannens mandat er å foreta en uavhengig, nøytral og objektiv vurdering av om offentlige myndigheter har begått urett mot borgerne. Ettersom ombudsmannens uttalelser ikke er rettslig bindende for forvaltningen, skal ombudsmannen først og fremst virke gjennom sin faglige kompetanse og autoritet. Denne autoriteten underbygges av at ombudsmannen er oppnevnt av Stortinget.

Selv om det er tilfeller der forvaltningen kan ha grunn til å fastholde sitt standpunkt, for eksempel i saker som byr på rettslig tvil eller saker av stor praktisk eller prinsipiell betydning, kan det være uheldig for ombudsmannsordningen at forvaltningen ikke retter seg etter ombudsmannens uttalelser. Manglende gjennomslag vil på sikt kunne undergrave ombudsmannens funksjon som en rettssikkerhetsgaranti, og bidra til å svekke den parlamentariske kontrollen med forvaltningen.

Domstolkommisjonens funn i delutredningen 30. september 2020 viser at det er behov for ombudsmannens mandat. Ifølge kommisjonen blir et fåtall av forvaltningssaker behandlet i domstolene. Andelen saker som kan kategoriseres som forvaltningsrettslige, utgjør i underkant av syv pst. av alle alminnelige tvistesaker som ble ført for norske tingretter i perioden 2016–2018. Samtidig peker utredningen på at forvaltningens virksomhet av betydning for borgernes rettigheter og plikter, har økt vesentlig, og at det hver dag treffes et høyt antall enkeltvedtak.

Å reise søksmål mot forvaltningen, også når dette er anbefalt av ombudsmannen, kan være forbundet med ulike belastninger for borgeren. I tillegg kan det faglige styrkeforholdet mellom det offentlige og den private part i en rettssak være ujevnt. Stortingets forutsetning er derfor at myndighetene i alminnelighet skal bøye seg for ombudsmannens syn.

Antallet klager til ombudsmannen har økt de siste årene. Dette fordrer en bevisst og treffsikker prioritering av hvilke saker som ombudsmannen bør gå videre med for å bekjempe mest mulig urett for flest mulig borgere. I et slikt perspektiv, der ombudsmannens undersøkelser er utslag av prioriteringsmessige avveininger, er det uheldig at forvaltningen i noen tilfeller ikke følger ombudsmannens uttalelser.

1.6 God forvaltningsskikk

Det er ikke greit om forvaltningen svarer borgerne på en arrogant eller uhøflig måte, henger ut noen i media, eller skriver sine vedtak på en måte som borgerne ikke har noen forutsetninger for å forstå. Dette følger ikke nødvendigvis av noen lov, eller andre skriftlige regler, men slik oppførsel vil være i strid med god forvaltningsskikk. Å passe på at forvaltningen følger god forvaltningsskikk, er en av ombudsmannens oppgaver.

God forvaltningsskikk er et sett med normer som stiller krav til hvordan forvaltningen bør opptre i møtet med borgerne. For eksempel er det god forvaltningsskikk at forvaltningen er saklig og hensynsfull, åpen og serviceinnstilt. Normene kan ha betydning for hvordan forvaltningen bør organisere sitt arbeid for eksempel gjennom krav til effektivitet, prioriteringer, skriftlighet og god orden. De kan også ha betydning for saksbehandlingsprosessen.

Normene for god forvaltningsskikk er uskrevne, og kommer i tillegg til de lovfestede reglene for forvaltningens virksomhet. De er basert på de grunnleggende etiske verdiene som forvaltningen må ivareta for å oppfylle sin rolle og ha tillit hos befolkningen. Dette er verdier som saklighet, forutsigbarhet, habilitet, likebehandling, etterprøvnbarhet, upartiskhet, tilgjengelighet, åpenhet, effektivitet og hensynsfullhet. Innholdet i kravet til god forvaltningsskikk vil derfor i stor grad vil ligge fast, men kan også i noen grad variere over tid, ettersom samfunnets forventninger til forvaltningen endrer seg.

Uttrykket «forvaltningsskikk» kan forstås slik at normene må følge av en etablert skikk eller praksis, men om en slik praksis eksisterer, vil ofte være uklart og vanskelig å bringe på det rene. Det kan også være tilfellet at den praksisen som følges, ikke er i samsvar med de forventningene samfunnet med rimelighet kan ha til forvaltningen. Ved vurderingen av hva som er god forvaltningsskikk, er det derfor ofte mest naturlig å bygge på forvaltningsetiske betraktninger.

Det er vanligst å anse god forvaltningsskikk som en etisk, og ikke en rettslig norm. Det betyr blant annet at brudd på god forvaltningsskikk ikke i seg selv fører til at et vedtak blir ugyldig.

Alle som arbeider i forvaltningen, må følge god forvaltningsskikk. Det gjelder både når det utøves myndighet og treffes vedtak, ved faktiske handlinger og når forvaltningen opptre som eier av offentlig eiendom.

Sivilombudsmannen vurderer om god forvaltningsskikk er fulgt

Ombudsmannen skal ivareta den enkeltes rettigheter i møte med forvaltningen og behandler klager fra borgere som mener å ha vært utsatt for urett eller feil fra den offentlige forvaltningen. Ved behandlingen av klagesaker vurderer ombudsmannen ikke bare om forvalt-

ningen har brutt rettslige regler, men også om forvaltningen har fulgt god forvaltningsskikk.

Etter ordlyden i § 10 andre ledd sivilombudsmannsloven kan uttalelsen gjelde en «avgjørelse» og det må være «klart» at den er i strid med god forvaltningspraksis. I praksis uttaler ombudsmannen seg ikke bare om «avgjørelser», men også, og oftere, om saksbehandlingen, faktiske handlinger eller unnlater. Ombudsmannen begrenser seg heller ikke til tilfeller der bruddet er «klart». Og selv om loven bruker uttrykket «god forvaltningspraksis», uttaler ombudsmannen seg stort sett om «god forvaltningsskikk», uten at dette innebærer noen forskjell. Denne praksisen er foreslått lovfestet i Harbergutvalgets forslag til ny lov om Stortingets ombud for forvaltningen. Etter forslaget § 12 første ledd bokstav a, kan sivilombudet «[p]å grunnlag av behandlingen av en klagesak ... uttale sin mening om saken og innta standpunkt om at forvaltningen har gjort feil, handlet uforsvarlig eller opptrådt i strid med god forvaltningsskikk».

Eksempler fra ombudsmannens praksis om god forvaltningsskikk

Det er ikke mange kilder som sier noe mer konkret om hvilke krav god forvaltningsskikk stiller til forvaltningen. Som nevnt er disse normene i hovedsak ikke nedfelt som skriftlige regler. Ettersom de ikke er rettslige normer, er de også lite behandlet i rettspraksis, og tradisjonelt har de ikke vært mye omtalt i juridisk litteratur. Ombudsmannens uttalelser kan derfor gi nyttige eksempler på det nærmere innholdet i kravet til god forvaltningsskikk.

Gjennom årene har ombudsmannen i flere uttalelser fremhevet at forvaltningen må opptre saklig, høflig og hensynsfullt i møte med borgerne. Et eksempel er en sak der Datatilsynet hadde anmeldt en person for brudd på personregisterloven, og tilsynets direktør uttalte seg til pressen om saken. Ombudsmannen uttalte at når forvaltningen har anmeldt noen for et straffbart forhold, er det viktig at den inntar en objektiv og upartisk stilling. Uttalelsene til pressen fremsto som mer bastante og konkluderende i formen enn det som ut fra situasjonen syntes å ha vært nødvendig. Kravet om at forvaltningen må behandle borgerne med høflighet og respekt, gjelder også dersom forvaltningen oppfatter kontakten som krevende. Ombudsmannen har også uttalt at kravene til god forvaltningsskikk normalt innebærer at forvaltningen må erkjenne eventuelle feil og beklage disse.

Hvor langt forvaltningen skal gå i å beklage feil eller uheldige hendelser må vurderes konkret, blant annet ut fra sakens karakter og feilens betydning for borgeren.

Når forvaltningen i et foreløpig svar har angitt når svar på en henvendelse kan ventes, slik forvaltningsloven § 11 a krever, er det god forvaltningsskikk å sende forsinkelsesmelding dersom den angitte fristen ikke

kan overholdes. Det er også god forvaltningsskikk å angi årsaken til forsinkelsen og når saken kan forventes ferdigbehandlet.

Forvaltningsloven § 23 oppstiller krav til skriftlighet ved behandling av enkeltvedtak. Ombudsmannen mener god forvaltningsskikk kan tilsi at forvaltningen må sikre skriftlighet og dokumentasjon også i tilfeller som ikke gjelder enkeltvedtak. Det kan for eksempel være opplysninger om hvilken veiledning som er gitt. I en klagesak var det spørsmål om utlendingsmyndighetene under behandlingen av klagerens asylsøknad hadde veiledet henne om muligheten for å søke familieinnvandring med sin mann i Norge. Etter ombudsmannens syn ville det være god forvaltningsskikk at utlendingsmyndighetene nedtegnet opplysninger om hvilken veiledning som ble gitt i asylregistreringen, slik at det var mulig å etterprøve om veiledningsplikten var ivarettatt.

Det vil i mange tilfeller også være god forvaltningsskikk at forvaltningen dokumenterer sine interne vurderinger og undersøkelser. Ombudsmannen har blant annet gitt mange uttalelser om slike krav til skriftlighet i ansettelsesprosesser. Etter forvaltningsloven § 11 har forvaltningen en viss plikt til å veilede både parter og andre. Ombudsmannens uttalelser viser at veiledningsplikten må suppleres med god forvaltningsskikk. For eksempel har ombudsmannen uttalt at det er i strid med god forvaltningsskikk å avvise anmodninger eller krav uten å gi veiledning om hvorfor, og om noe kan gjøres for at saken likevel skal kunne tas til behandling. Der som det er uklart for forvaltningen hva en klage gjelder, er det god forvaltningsskikk å kontakte klageren for å få klarhet i dette. Krav til begrunnelse av enkeltvedtak følger av forvaltningsloven § 24, og i § 25 er det regler om hva begrunnelsen skal inneholde. Ombudsmannen mener god forvaltningsskikk kan tilsi at også avgjørelser som ikke er enkeltvedtak, og derfor ikke omfattes av forvaltningslovens regler, i noen grad må begrunnes. Det kan for eksempel gjelde ved avslag på en begjæring om å omgjøre et enkeltvedtak.

God forvaltningsskikk er viktig for borgerne

At forvaltningen følger god forvaltningsskikk, er viktig for borgernes tillit til forvaltningen. Det har betydning både for den enkelte som har med forvaltningen å gjøre, og i et større samfunnsperspektiv. Det kan også ha betydning for forvaltningens mulighet til å utføre oppgavene sine på en god og effektiv måte. At borgerne møtes på en saklig og hensynsfull måte, får god veiledning og en begrunnelse som gjør resultatet i saken forståelig, vil for eksempel kunne bidra til å forebygge og dempe konflikter. Det kan også gjøre det lettere for partene i en sak å slå seg til ro med avgjørelser som blir truffet.

Klagemuligheten i forvaltningen er som hovedregel begrenset til avgjørelser som er enkeltvedtak etter for-

valtningsloven, og klagebehandlingen vil ofte være orientert om forhold som kan få direkte betydning for utfallet av saken. Spørsmålet om god forvaltningsskikk er fulgt vil derfor ikke alltid gis noen utførlig behandling. Dette er spørsmål som vanligvis heller ikke behandles av domstolen. I mange tilfeller vil en klage til ombudsmannen være borgernes eneste praktiske mulighet til å få vurdert om forvaltningen i deres sak har opptrådt i samsvar med god forvaltningsskikk. Ombudsmannskontrollen gir i tillegg korreksjon og veiledning som kan bidra til en enda bedre forvaltning. Kontrollen med at forvaltningen følger god forvaltningsskikk er derfor også en viktig oppgave for ombudsmannen.

1.7 Arbeidet med menneskerettigheter

Både gjennom det generelle menneskerettighetsmandatet og forebyggingsmandatet bidrar Sivilombudsmannen til at norske myndigheter respekterer og sikrer menneskerettighetene. Sentralt for året er rapporten om innsattes forhold i fengsel under covid-19. Temaer for klagesakene omfattet blant annet barnets beste, retten til rettferdig rettergang og myndighetenes ansvar for å vurdere om menneskerettighetene er ivarettatt.

Sivilombudsmannens behandling av saker som berører menneskerettighetene

Sivilombudsmannen tar på ulike måter hensyn til Norges menneskerettslige forpliktelser i sin klagesaksbehandling. Noen ganger tolker ombudsmannen innholdet i de menneskerettslige forpliktelsene og konkluderer med hvilken betydning de får for den aktuelle saken. Andre ganger nøyer ombudsmannen seg med å påpeke overfor myndighetene at menneskerettslige forpliktelser er relevant for behandling av saken og må tas med i vurderingen. I år 2020 – med mange og inngripende tiltak fra myndighetenes side for å begrense smittespredningen under en pandemi – kunne en forvente en økning i klager om brudd på menneskerettighetene. Hittil har ombudsmannen mottatt få slike saker, og ennå ikke uttalt seg om tiltakene og forholdet til menneskerettighetene i en klagesak.

Barnets beste

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som gjelder barn. Dette følger av FNs barnekonvensjon og Grunnloven § 104. I 2020 ble det avgitt fem uttalelser hvor dette hensynet stod sentralt. Tre av uttalelsene gjaldt søknad om skolebytte. Disse sakene er nærmere omtalt på side 14.

I en sak, som gjaldt et vedtak etter barnehageloven om spesialpedagogisk hjelp for barnehageåret 2019/2020, var hensynet til barnets beste et vurderingstema. Ved klagebehandlingen kom Fylkesmannen til at kommunens vedtak om fem timer spesialpedagogisk hjelp

var ugyldig. Barnet skulle, som i tidligere barnehageår, motta spesialpedagogisk hjelp i ti timer, til individuell oppfølging. Det ble deretter et spørsmål om barnet kunne få tilbakeført fem timer med spesialpedagogisk hjelp per uke for de ukene hun hadde gått glipp av på grunn av kommunens ugyldige vedtak. Ombudsmannen var enig med Fylkesmannen i at hensynet til barnets beste gjør det viktig med en god balanse mellom den individuelle hjelpen og det ordinære barnehagetilbudet, men at det neppe hadde vært vanskelig å få til en slik balanse om de uteblitte timene hadde kommet i tillegg fra september av og ut resten av barnehageåret. Dessuten uttalte ombudsmannen på generelt grunnlag at hensynet til barnets beste taler for at kommunen i en sak som dette, der velferdshensyn gjør seg gjeldende, bør overveie å vente til klagesaken er avgjort med å redusere tilbudet.

Hensynet til barnets beste var også tema i en sak om saksbehandlingstiden ved Utlendingsdirektoratets behandling av en søknad om permanent oppholdstillatelse (sak 2020/326). I dette tilfellet var saksbehandlingstiden nesten fem år, noe ombudsmannen mente ikke var forsvarlig. Ombudsmannen uttalte at hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn ved vurderingen av hvor lenge det er forsvarlig at en sak blir liggende.

Rett til å få vurdert påstander om brudd på menneskerettighetene?

Sivilombudsmannen henvendte seg i april til Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet om utfordringer ved gjennomføringen av tvangsbehandling for særreaksjonsdømte utlendinger uten oppholdstillatelse i Norge (sak 2020/1638). Bakgrunnen for henvendelsen var en enkeltsak, men henvendelsen var generell om menneskerettighetsproblematikk knyttet til behandlingen av denne gruppen. Den konkrete enkeltsaken gjaldt en utlending som i mer enn 15 år har vært underlagt dom på tvunget psykisk helsevern. Det var liten utvikling i saken – verken i behandlingssopplegget i psykiatrien, straffesaken eller utsiktene til at en retur til hjemlandet faktisk skulle bli gjennomført.

For denne gruppen utlendinger er det et spørsmål om den tvangen utlendingen er underlagt i Norge over tid kan utgjøre et brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 3. Sakene ligger i krysningspunktet mellom utlendingsrett, helserett og strafferett, der flere ulike organer deler ansvaret for utlendingens totalsituasjon. Derfor er det en risiko for at organene peker på hverandre, og at ingen vurderer helheten eller om staten Norge ivaretar ansvaret for å overholde sine menneskerettslige forpliktelser. Som svar til ombudsmannen orienterte departementet om at det er et behov for en grundigere vurdering av de utfordringene ombudsmannen tok opp. Departementene vil derfor gi et oppdrag til Utlendingsdirektoratet og Helsedirek-

toratet, eventuelt i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Oppdraget vil gå ut på å finne praktiske løsninger for denne gruppen innenfor dagens regelverk og systemer eller – dersom dette ikke er mulig – komme med forslag til hvordan situasjonen kan avhjelpest frem til retur til hjemlandet lar seg gjennomføre. Ombudsmannen vil fortsette å følge med på departementenes oppfølging av denne problematikken.

Ombudsmannen tok også i en annen sak opp spørsmålet om hvordan Fylkesmannen hadde vurdert en påstand i en klage om menneskerettighetsbrudd (sak 2020/292). I en klage over et kommunalt vedtak argumenterte Norsk Forbund for Utviklingshemmede med at et krav om flytting til kommunal omsorgsbolig for å motta helse- og omsorgstjenester var ulovlig og i strid med menneskerettighetene. Blant annet var FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 19 om retten til selvbestemmelse i boligforhold tatt opp i klagen, uten at Fylkesmannen hadde tatt stilling til dette. Ombudsmannen uttalte at en klageinstans plikter å vurdere om menneskerettslige anførsler kan føre frem der en klage eller omgjøringsanmodning er begrunnet med at vedtaket er ulovlig. Dette følger både av forvaltningsloven og forutsetningsvis av Grunnloven § 92 og det nasjonale kontrollsystemet med at Norge etterlever sine internasjonale forpliktelser. Ombudsmannen tok til etterretning Fylkesmannens opplysning om at anførselene faktisk ble vurdert, men kom til at det var i strid med god forvaltningsskikk at ikke anførselene ble kommentert i vedtaket.

Retten til en rettferdig rettergang

Ombudsmannen tok opp en sak (sak 2019/2367) om tilleggsskatt og kompensasjon for brudd på EMK art. 6 nr. 1 med Skattedirektoratet og deretter med Finansdepartementet. Etter at Høyesterett i år 2000 avgjorde at tilleggsskatt er straff, har gjeldende praksis på skatterettens område vært at brudd på EMK art. 6 nr. 1 kompenseres ved helt eller delvis bortfall av tilleggsskatten. I saken ombudsmannen behandlet, hindret endringsfrister i skatteforvaltningsloven en slik reduksjon i tilleggsskatten. Både Skattedirektoratet og Finansdepartementet ga overfor Sivilombudsmannen uttrykk for at lempningsregelen i skatteforvaltningsloven § 9-9 kunne benyttes i tilfeller der endringsfristene hindret skattemyndighetene i å kompensere for konvensjonsbruddet. Skattebetaleren fikk deretter en betydelig lemping.

Ytringsfrihet

Forholdet til ytringsfriheten var et tema i en sak om Politidirektoratets avslag på innsyn i politiets operasjons- og lydlogg etter moskéangrepet i Bærum (sak 2019/3486). Selv om politiets håndtering av angrepet

åpenbart hadde stor offentlig interesse, var det på det tidspunktet saken ble behandlet ikke kjent om det relevante informasjonsmaterialet i henholdsvis operasjons- og lydfilen var materiale som pressen og allmennheten ellers ikke ville få tilgang til. Det hadde også betydning at lydfilen var skilt ut med det formål å skulle benyttes som bevis i straffesaken. Allmennhetens og pressens kontroll med det offentlige handlemåte synes dermed langt på vei å kunne ivaretas gjennom tilstedeværelse under straffesaken. Det var i hovedsak disse forholdene som gjorde at ombudsmannen ikke fant grunn til å kritisere direktoratets konklusjon om at nektingen av innsyn i operasjonsloggen og lydfilen, ikke utgjorde et brudd på EMK art. 10 nr. 1.

Rivingen av Y-blokka

Ombudsmannen har behandlet to klager om riving av Y-blokka (sakene 2020/280 og 2020/1017). I en klage var det anført brudd på menneskerettighetene, særlig konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 15. Spørsmålet var om det er brudd på retten til å delta i det kulturelle livet dersom Y-blokka med sin arkitektur og kunst ble revet. Selv om saker om menneskerettigheter og saker av stor samfunnsmessig betydning i utgangspunktet er prioritert hos ombudsmannen, er saken likevel bedre egnet for behandling i domstolene. Saken ble derfor avsluttet uten at ombudsmannen tok stilling til forholdet til menneskerettighetene.

Internasjonalt samarbeid

Sivilombudsmannen mottar normalt jevnlig forespørsler om å ta imot delegasjonsbesøk fra andre land som ønsker å høre om hvordan ombudsmannen arbeider for å ivareta borgernes rettigheter. I 2020 har det på grunn av koronasituasjonen ikke vært noen slike besøk.

Antall nye saker	2016	2017	2018	2019	2020
Klagesaker og skriftlige forespørsler	3 111	3 604	3 904	3 882	4 009
Saker tatt opp av eget tiltak	17	23	13	16	17
I alt	3 128	3 627	3 917	3 898	4 026

Antall innkomne saker er stabilt høyt. Sivilombudsmannen jobber målbevisst med å øke antallet berettigede klager.

Saker tatt opp av eget tiltak

Sivilombudsmannens hovedmandat er å behandle mottatte klager. Det er imidlertid også viktig for ombudsmannen å iverksette undersøkelser på eget initiativ. Ombudsmannen gjør dette når han blir oppmerksom på saker som viser feil i lov eller forskrift, som er av stor interesse, av prinsipiell karakter eller angår mange.

Det internasjonale samarbeidet har vært begrenset til digital kontakt dette året.

Statistikk

I 2020 kom det inn 4 009 klager og henvendelser til Sivilombudsmannen. 3 962 saker ble avsluttet i 2020. Av disse ble mer enn halvparten avvist. Rundt halvparten av alle avvisningene skyldtes at sakene fortsatt var til behandling i forvaltningen. For at Sivilombudsmannen skal kunne realitetsbehandle en sak, må den være ferdig behandlet i forvaltningen først. Sivilombudsmannen er ikke en ordinær klageinstans, og kan prioritere saker målrettet ut fra hva som mest mulig forhindrer urett.

I 2020 har ombudsmannen tatt opp færre saker med forvaltningen enn året før. Det medfører også at færre saker ender i kritikk, ettersom saken må tas opp med forvaltningen før ombudsmannen kan gi kritikk. Andelen saker som er ordnet underveis har økt. Saksbehandlingstiden hos Sivilombudsmannen har gått ned.

Nye saker

Det kom inn 4 009 klager til ombudsmannens kontor i 2020. Det er det høyeste antallet klager mottatt noen gang, og er en økning på drøyt 3 pst. fra året før. I tillegg er det tatt opp 17 saker på eget initiativ. Saker som tas opp på eget initiativ, er et satsingsområde for Sivilombudsmannen. Slike saker kan være basert på enkeltklager som ombudsmannen av ulike grunner ikke kan behandle som enkeltsak, og som kan være bedre egnet for å ta opp på mer generelt grunnlag. Det kan også være basert på områder ombudsmannen har erfaring med over noe tid. Ombudsmannen har i 2020 arbeidet med kriterier og prioriteringer for slike saker. Det legges bl.a. vekt på å prioritere og undersøke saker som kan ha betydning for mange, som gjelder ressursvake grupper eller områder der ombudsmannen ikke typisk får klager.

I 2020 tok ombudsmannen opp 17 saker av eget tiltak, for eksempel dispensasjonsvedtak i strandsonen og informasjon om proformaekteskap på Utlendingsdirektoratets nettsider.

Hvorfor tar ombudsmannen opp saker av eget tiltak?

Når ombudsmannen tar opp saker av eget tiltak, er det for å avdekke større systemfeil som begås i forvaltningen. Med systemfeil menes feil som avdekkes gjentatte ganger, for eksempel i kommunene eller fylkene. Undersøkelsene løftes opp på et overordnet nivå og om-

budsmannen vurderer eventuelle generelle feil og problemstillinger.

Denne type saker har stor gjennomslagskraft i forvaltningen og ombudsmannen kan dermed hjelpe en stor gruppe borgere på en gang.

Hvordan velges saker som skal tas opp av eget tiltak?

Konkrete klagesaker, flere klager på samme område eller samme forvaltningsorgan kan vekke interessen for å undersøke grundigere. Det samme kan medieomtale av en sak – både i lokale og mer landsdekkende medier. Eksterne aktører som interesseorganisasjoner og fagutvalg er også nyttige kilder til eventuelle systemfeil.

Avsluttede og uavsluttede saker	2016	2017	2018	2019	2020
Saker avsluttet i løpet av året	2 998	3 600	3 992	3 979	3 962
Uavsluttede saker ved utgangen av året	388	420	345	264	328

Innsynsbejæringer

Det kom inn 374 innsynsbejæringer til Sivilombudsmannen i 2020.

Dette er ikke klager på avslag om innsyn i forvaltningen, men innsyn i ombudsmannens egne dokumenter og saker. Ombudsmannens saksdokumenter er i utgangspunktet offentlige, jf. sivilombudsmannsloven § 9 første ledd. Unntak gjøres blant annet for dokumenter som innhentes fra forvaltningen i forbindelse med saksbehandlingen av en klage.

Utfallet av sakene

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

Avviste saker

Av de 4 009 klager og henvendelser som i 2020 kom inn til Sivilombudsmannen, ble mer enn halvparten avvist. Det har vært en økning i andelen avviste klager. Rundt halvparten av alle avvisingene skyldtes at sakene fortsatt var til behandling i forvaltningen. For at Sivilombudsmannen skal kunne realitetsbehandle en sak, må den være ferdig behandlet i forvaltningen. En del saker blir også avvist «etter sakens art». Dette er en ny kategorisering av saker (tidligere kalt «utilstrekkelig klagegrunn»), som ombudsmannen innførte i 2020 for å gjøre prioriteringene tydeligere. Sivilombudsmannen er ikke en ordinær klageinstans. Det er nødvendig å prioritere hvilke saker som undersøkes nærmere.

Realitetsbehandlede saker

De aller fleste av de realitetsbehandlede sakene, 87 pst., blir vurdert på bakgrunn av de tilsendte dokumentene, og ordnet eller avsluttet uten at ombudsmannen finner grunn til å gå videre med dem. De resterende 13

Arbeidet med eget tiltak-sakene kan være mer ressurskrevende enn arbeidet med enkeltklager. Noen av sakene som er igangsatt i 2020, vil først bli avsluttet senere.

Avsluttede saker

Når en sak er avsluttet fra ombudsmannens side, kan den enten være avvist av ulike årsaker, eller den kan være realitetsbehandlet av ombudsmannen. Saker som avvises er enten slike som ikke kan behandles av formelle grunner, eller som ombudsmannen velger å ikke gå videre med.

pst. av de realitetsbehandlede klagenes blir forelagt for forvaltningen.

Klagenes som blir realitetsbehandlet, men som ombudsmannen ikke går videre med, er klager der ombudsmannen etter en foreløpig gjennomgang mener det ikke er grunn til kritikk. Derfor blir ikke saken forelagt for forvaltningsorganet. Det var 936 slike saker, som ble vurdert på bakgrunn av de innsendte dokumentene, i 2020. De utgjør 64 pst. av de realitetsbehandlede sakene.

Av de sakene som blir forelagt forvaltningen ble 122 saker avsluttet med kritikk eller med henstilling om å se på saken på nytt. Dette utgjør om lag 63 pst. av de forelagte sakene. Av totalt antall realitetsbehandlede utgjør saker avsluttet med kritikk 8 pst.

For mange av sakene kan utfallet bli positivt for klageren også der det ikke ender med kritikk, fordi en sak løser seg mens den er til behandling hos ombudsmannen. Dette skjer ofte etter en telefonhenvendelse eller brev til det aktuelle forvaltningsorganet. Dette var tilfelle i 368 saker, eller om lag 25 pst. av alle realitetsbehandlede saker.

I 2020 har antallet realitetsbehandlede saker gått ned. En del av forklaringen er at ombudsmannen i 2020 i mindre grad har innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen i klager på lang saksbehandlingstid. Klager om saksbehandlingstid er en betydelig del av klageporteføljen. Ombudsmannen har hatt forståelse for at noen forvaltningsorganer har hatt stor saksmengde på grunn av koronasituasjonen.

Avviste og realitetsbehandlede saker

Saker som ikke blir avvist, blir realitetsbehandlet. Når ombudsmannen foretar en foreløpig undersøkelse om det er tilstrekkelig grunn til å behandle klagen, regnes den også som realitetsbehandlet selv om saken av-

sluttes uten at den er tatt opp med forvaltningen. Saker som ordner seg for klageren, regnes også som realitetsbehandlet. Disse kan inneholde kritikk av det aktuelle forvaltningsorganet.

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

Det ble avsluttet 3 962 saker i 2020. Utfallet av dem fordeler seg på følgende måte:

Fordelingen mellom avviste og realitetsbehandlede saker	2018	2019	2020
Avviste saker	2 341	2 276	2 510
Realitetsbehandlede saker	1 651	1 703	1 452
1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen	1 394	1 427	1 258
a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse e.l.	348	369	322
b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem	1 046	1 058	936
2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen (undersøkelse)	257	276	194
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen	46	45	46
b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem	41	49	26
c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt	170	182	122

Andel av alle avsluttede saker	2018	2019	2020
Avviste saker	59 pst.	57 pst.	63 pst.
Realitetsbehandlede saker	41 pst.	43 pst.	37 pst.
	100 pst.	100 pst.	100 pst.

Hvordan gikk det med de realitetsbehandlede sakene? (andeler)	2018	2019	2020
1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen	84 pst.	84 pst.	87 pst.
Disse fordelte seg slik:			
a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse e.l.	25 pst.	26 pst.	26 pst.
b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem	75 pst.	74 pst.	74 pst.
2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen (undersøkelse)	16 pst.	16 pst.	13 pst.
Disse fordelte seg slik:			
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen	18 pst.	16 pst.	24 pst.
b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem	16 pst.	18 pst.	13 pst.
c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt	66 pst.	66 pst.	63 pst.

Saksbehandlingstid hos Sivilombudsmannen

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos Sivilombudsmannen er 21 dager. Det er et mål å bruke så kort tid som mulig, særlig på saker som må avvises. Slike saker tar nå rundt ni dager å avslutte. I 2020 har det vært en nedgang i saksbehandlingstiden for saker som er avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen. Nedgangen har sammenheng med en målrettet satsning på å avslutte eldre saker, som først har gitt seg utslag i saks-

behandlingstiden for 2020. Skifte av ombudsmann medførte også at det ble satset på å avslutte allerede forelagte saker så raskt som mulig innen utløpet av 2019. Slik kan tiden utnyttes bedre på saker som krever undersøkelser i forvaltningen.

Saksbehandlingstiden må ses i sammenheng med saksinngangen.

Saksområder

Ombudsmannen mottar flest klager om saksbehandlingstid og manglende svar fra forvaltningen. Det er også mange som klager på byggesaker, trygdeytelser og ansettelsessaker, og det har vært en økning i innsynssa-

ker som gjelder forvaltningens håndtering av koronasituasjonen. En klagesak kan klassifiseres etter flere saksområder, summen av dem vil derfor bli høyere enn antallet klager.

Utvalgte saksområder for avsluttede saker i 2020

Saksområde	Antall saker i 2020	Endring i antall saker fra 2019	Antall saker endt med kritikk i 2020
Saksbehandlingstid, manglende svar	886	-8 pst.	25
Plan og bygg – herunder byggesaker	619	17 pst.	13
Trygdeytelser	417	-12 pst.	3
Ansettelsessaker og arbeid – og tjenesteforhold – herunder yringsfrihet	370	-4 pst.	23
Politi og påtalemyndighet, kriminalomsorg	266	-14 pst.	2
Utlendingssaker, asyl, visum, opphold- og arbeidstillatelser, familieinnvandring osv.	240	-8 pst.	2
Helsebehandling, tvang, klage på personell, pasientskade	213	-12 pst.	5
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	248	30 pst.	35

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

Komiteen merker seg at Sivilombudsmannen mottok og behandlet rekordhøye 4 009 klager i 2020.

Komiteen viser til at det har vært et mål å gjøre Sivilombudsmannen mer kjent og dermed øke sakstilfanget, og stiller seg positiv til dette.

Komiteen viser til at ombudsmannen har gjennomført møter med en rekke interesseorganisasjoner, studentforeninger, Advokatforeningen og Pressens Offentlighetsutvalg høsten 2020. Komiteen støtter denne utadrettede arbeidsformen og kontakten med sivil-

samfunnet. Komiteen merker seg videre at av de 4 009 klager og henvendelser som i 2020 kom inn til Sivilombudsmannen, ble mer enn halvparten avvist. Det har vært en økning i andelen avviste klager. Komiteen er videre positiv til at saksbehandlingstiden hos Sivilombudsmannen har gått ned i 2020.

Komiteen merker seg at Sivilombudsmannen tok opp 17 saker av eget tiltak. Komiteen mener ombudsmannens arbeid med saker av eget tiltak er viktig, selv om ombudsmannens hovedmandat er å behandle mottatte klager.

Komiteen merker seg at Sivilombudsmannen i årsmeldingen for 2020 omtaler noen særlig viktige temaer.

Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen

Komiteen understreker at Stortinget har fastsatt et generelt byggeforbud i strandsonen, fordi tilgjengeligheten til rekreasjonsområder ved sjøen er et viktig gode å ta vare på. Komiteen setter derfor pris på at Sivilombudsmannen av eget tiltak har iverksatt en større, systematisk undersøkelse av kommunale vedtak om dispensasjon for oppføring av tiltak i strandsonen. Komiteen viser til at ombudsmannen har undersøkt hvordan kommunen har tolket og håndhevet lovens vilkår i § 19-2 andre ledd. Komiteen merker seg at undersøkelsen samlet sett har vist store mangler ved dispensasjonspraksisen i strandsonen i de kommunene som har vært gjenstand for undersøkelsen.

Komiteen viser til Sivilombudsmannens funn om at kommunene ofte gir dispensasjoner til tiltak i strandsonen. Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen er under revisjon av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Komiteen mener det er viktig at arealbruken i strandsonen i størst mulig grad avklares gjennom planlegging, ikke gjennom dispensasjoner.

Komiteen viser videre til Sivilombudsmannens funn og anbefalinger om dispensasjoner i strandsonen:

«Funn 1: Det gis mange dispensasjoner til tiltak i strandsonen – 85 pst. av de undersøkte vedtakene er innvilget.

Kommunene må foreta en grundig vurdering av hvilke hensyn bestemmelsene det søkes dispensasjon fra skal ivareta. Ombudsmannen anbefaler at arealbruken i større grad styres gjennom planer.

Funn 2: Mangelfulle vurderinger av vesentlighetsvilkåret.

Ombudsmannen anbefaler at kommunene foretar en grundig vurdering av hvilke hensyn bestemmelsene det søkes dispensasjon fra skal ivareta. Kommunene må være tydelige på hvilke hensyn som gjør seg gjeldende i den enkelte saken, og begrunne hvorfor de mener vilkåret er – eller ikke er – oppfylt. Kommunene må vurdere om hensynene bak lovens formål blir vesentlig tilside-satt ved dispensasjonen. Også denne vurderingen må komme fram i vedtaket og inngå i begrunnelsen.

Funn 3: Mangelfulle vurderinger av fordeler og ulemper.

Kommunenes behandling av fordel-/ulempevilkåret må bli vesentlig bedre. Ombudsmannen anbefaler at kommunene utreder og vurderer alle fordeler og ulemper som følge av en dispensasjon grundig. Kommunene må være oppmerksomme på at det er areal- og ressursmessige hensyn som skal vurderes, og at utbyggers egne ønsker og behov kun unntaksvis skal tillegges vekt.

Funn 4: Kommunene begrunner ikke fravikelse fra fagmyndighetenes uttalelser.

Kommunene bør legge stor vekt på statsforvalterens anbefalinger i dispensasjonssaker. Kommunene må gi en grundig begrunnelse for at kommunene mener vilkårene i § 19-2 andre ledd er oppfylt om de skal gi dispensasjon i strid med statsforvalterens frarådning.

Funn 5: Manglende vurdering av statlige og regionale rammer og mål.

Ombudsmannen anbefaler at kommunene vurderer hver enkelt dispensasjonssøknad opp mot regionale og nasjonale retningslinjer og mål for strandsonen. I vedtaket skal disse vurderingene synliggjøres, og det skal fremgå uttrykkelig hvilken vekt retningslinjene og målsetningene er tillagt i vurderingen av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

Funn 6: Kommunenes 'kan'-vurdering mangler i alle vedtakene.

Ombudsmannen anbefaler kommunene å gjøre det til en fast rutine å foreta en 'kan'-vurdering dersom vilkårene i § 19-2 andre ledd er oppfylt.»

Komiteen merker seg Sivilombudsmannens funn og støtter anbefalingene.

Skolebytte – hensynet til barnets beste

Komiteen viser til at Sivilombudsmannen i 2020 har undersøkt tre saker om skolebytte, og merker seg at ombudsmannen fant grunn til å kritisere klagebehandlingen i alle tre saker. Komiteen merker seg særlig at håndteringen av hensynet til barnets beste er hovedårsaken til kritikken. Komiteen understreker, som ombudsmannen, at hensynet til barnets beste må begrunnes.

Komiteen vil videre understreke at Grunnloven § 104 første og annet ledd og barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1 gir barn rett til å bli hørt i saker som omhandler dem, at deres meninger skal tillegges vekt, og at barnets beste er grunnleggende ved alle avgjørelser som berører barn. Dette er forvaltningen forpliktet til å følge. Komiteen er enig med Sivilombudsmannen i at i skolebyttesaker skal hensynet til barnets beste danne utgangspunktet for kommunens og statsforvalterens behandling av henholdsvis søknaden og klagen.

Sivilombudsmannens arbeid under pandemien

Komiteen viser til at Stortinget den 24. mars 2020 vedtok den såkalte koronaloven, og at Sivilombudsmannen dermed har kontrollert forvaltningens bruk og oppfølging av loven. Ombudsmannen har fulgt opp dette gjennom å iverksette undersøkelser av eget tiltak og behandle klager. Komiteen understreker viktigheten av ombudsmannens kontroll av forvaltningens oppfølging av loven og pandemiens konsekvenser for borgerne i møte med forvaltningen ellers.

Nytter det å klage? – Sivilombudsmannens gjennomslag i forvaltningen

Komiteen fremhever Sivilombudsmannens funksjon som rettssikkerhetsgaranti for den enkelte borger og ombudsmannens bidrag til en bedre forvaltning.

Komiteen vil påpeke viktigheten av at forvaltningen følger opp Sivilombudsmannens uttalelser, da disse er grundig utarbeidede uttalelser gjort som ombud for innbyggerne, med mandat fra Stortinget. Manglende oppfølging over tid vil kunne svekke ombudets mandat og rolle i kontrollen av forvaltningen.

Komiteen vil derfor uttrykke tydelig hvor viktig det er at forvaltningen retter seg etter ombudsmannens uttalelser.

God forvaltningsskikk

Komiteen er enig med ombudsmannen i at god forvaltningsskikk, det å møte borgerne på en saklig, åpen og forståelig måte, er viktig. Komiteen er positiv til at ombudsmannen vurderer om forvaltningen har

fulgt god forvaltningsskikk, i tillegg til om rettsregler er fulgt.

Arbeidet med menneskerettigheter

Komiteen viser til at ombudsmannen har belyst en rekke problemstillinger på menneskerettighetsfeltet i 2020. Komiteen merker seg at temaer for klagesakene i 2020 blant annet omfattet retten til rettferdig rettergang, ytringsfrihet og barnets beste-vurderinger i utdanningssektoren og på utlendingsfeltet.

Komiteen viser til merknad i kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 4 (2019–2020) – Melding for året 2019 fra Sivilombudsmannen, jf. Innst. 329 S (2019–2020). Komiteen viste der til de konkrete sakene hvor Sivilombudsmannen har konkludert med at Norges menneskerettslige forpliktelser ikke har vært ivaretatt av forvaltningen, og hvor beslutninger

dermed har blitt omgjort, og understreket at dersom praksis blir funnet ikke å være i tråd med de menneskerettslige forpliktelsene, må dette føre til ikke bare omgjøring av den enkelte saken, men også endring av praksis. Komiteen ba videre regjeringen vurdere hvordan dette fanges opp i forvaltningen. Komiteen vil gjenta dette i årets behandling.

3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 4 (2020–2021) – Melding for året 2020 fra Sivilombudsmannen – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 25. mai 2021

Dag Terje Andersen

leder

Freddy André Øvstegård

ordfører

