Forslag til lov om Stortingets ombud for forvaltningen (sivilombudsloven)

Innhold

1. INNLEDNING 6

2. LOVENDRINGER OG TIDLIGERE GJENNOMGANGER AV ORDNINGEN 9

3. STORTINGETS ALMINNELIGE INSTRUKS 9

4. OVERSIKT OVER STRUKTUREN I LOVFORSLAGET 11

5. ENDRING AV OMBUDETS TITTEL 11

6. OMBUDETS MANDAT OG OPPGAVER 14

6.1 INNLEDNING 14

6.2 OMBUDETS MANDAT 14

6.3 OMBUDETS OPPGAVER 20

7. OMBUDETS ARBEIDSOMRÅDE 23

7.1 GENERELT 23

7.2 HOVEDREGELEN OM SIVILOMBUDETS ARBEIDSOMRÅDE 24

7.2.1 Den offentlige forvaltning og alle i dens tjeneste 24

7.2.2 Private institusjoner og offentlig frihetsberøvelse 26

7.3 UNNTAK OG PRESISERINGER 29

7.3.1 Generelt 29

7.3.2 Forhold Stortinget har tatt stilling til, og Stortingets utvalg for rettferdsvederlag 30

7.3.3 Stortingets eksterne organer 31

7.3.4 Avgjørelser truffet i statsråd 33

7.3.5 Domstolenes virksomhet 34

7.3.6 Avgjørelser som bare kan treffes av kommunestyret og fylkestinget 36

7.4 STORTINGETS ADGANG TIL Å GI NÆRMERE BESTEMMELSER OM ARBEIDSOMRÅDET 36

8. FORHOLDET TIL STORTINGET 38

8.1 GENERELT 38

8.2 SIVILOMBUDETS UAVHENGIGHET OG SELVSTENDIGHET FRA STORTINGET 38

8.3 MELDINGER TIL STORTINGET OG STORTINGETS KONTROLL MED FORVALTNINGEN 38

8.3.1 Generelt 38

8.3.2 Årsmelding 41

8.3.3 Særskilt melding 43

8.4 STORTINGETS ADGANG TIL Å GI NÆRMERE BESTEMMELSER VED ALMINNELIG STORTINGSVEDTAK 43

9. FORVALTNINGENS MYNDIGHET OVERFOR SIVILOMBUDET 46

9.1 GENERELT 46
9.2 KONSTITUSJONELLE OG GENERELLE HENSYN 48
9.3 REGULERINGEN AV FORVALTNINGENS MYNDIGHETSBRUK OVERFOR SIVILOMBUDET 51
9.4 FORHOLDET TIL ALMINNELIG LOVGIVNING 53

10. BEHANDLING AV KLAGESAKER 54

10.1 INNLEDNING 54
10.2 KLAGERETT OG KLAGENS INNHOLD 55
10.3 FORHOLDET TIL KLAGEORDNINGER I FORVALTNINGEN 57
10.4 KLAGEFRISTEN 59
10.5 SIVILOMBUDETS BEHANDLING AV KLAGEN 60
10.6 KLAGERENS RETT TIL INNSYN OG TIL Å UTTALE SEG 63
10.7 AVSLUTNINGEN AV KLAGESAKSBEHANDLINGEN 65
10.8 AVBRUDD AV SÆRLIGE SØKSMÅLSFRISTER 67

11. SAKER SOM TAS OPP AV EGET TILTAK 72

11.1 INNLEDNING 72
11.2 FORHOLDET TIL KLAGESAKER 72
11.3 RAMMEN FOR OMBUDETS GENERELLE UNDERSØKELSER AV EGET TILTAK 73
11.4 UNDERSØKELSER AV EGET TILTAK 77
11.5 AVSLUTNING AV SAKER SOM TAS OPP AV EGET TILTAK 77

12. VIRKSOMHETEN SOM NASJONAL FOREBYGGENDE MEKANISME 78

12.1 INNLEDNING 78
12.2 TILLEGGSPROTOKOLL TIL FNS TORTURKONVENSJON 79
12.3 ANBEFALINGER 80
12.4 RÅDGIVENDE UTVALG 80

13. GENERELLE BESTEMMELSER OM SIVILOMBUDETS VIRKSOMHET 81

13.1 INNLEDNING 81
13.2 OMBUDETS TILGANG PÅ OPPLYSNINGER 81
13.2.1 Generelt 81
13.2.2 Tilgang på regjeringsdokumenter, mv. 85
13.2.3 Fysisk adgang til steder og lokaler 89
13.3 FAGKYNDIG BISTAND 89
13.4 TAUSHETSPLIKT 89
13.5 HABILITET 90
13.6 OFFENTLIGGJØRING AV OMBUDETS VURDERING I EN SAK 95
13.7 SÆRLIGE MELDINGER OG MEDDELELSER 96

13.8 DOKUMENTOFFENTLIGHET 96
13.9 SIVILOMBUDETS BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER 98
13.9.1 Innledning 98
13.9.2 Datatilsynets tilsynsmyndighet 100
13.9.3 Unntak fra materielle bestemmelser i personvernforordningen 101
13.9.4 Grunnlag for behandling av personopplysninger 105
13.9.5 Viderebehandling av personopplysninger 107
13.9.6 Rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger 109
13.9.7 Kopi av personopplysninger i dokumenter som er utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken 109
13.10 SIKKERHETSLOVENS ANVENDELSE FOR SIVILOMBUDET 110
13.11 OMBUDETS ANSATTE 111
13.11.1 Generelt 111
13.11.2 Tilsettingsmyndighet 111
13.11.3 Personalreglement 113

14. OMBUDSVERVET 114

14.1 INNLEDNING 114
14.2 STORTINGET VELGER OMBUDET FOR FORVALTNINGEN 115
14.3 OPPNEVNINGSPERIODE OG MULIGHET FOR GJENOPPNEVNING 118
14.4 FORMELLE KRAV TIL OMBUDET 120
14.5 FREMGANGSMÅTEN FOR VALG AV OMBUDSMANN 123
14.6 TAP AV OMBUDSVERVET 127
14.7 VIKAR OG SETTEOMBUD 128
14.8 ADGANG TIL Å DELEGERE 129
14.9 OMBUDETS LØNN OG PENSJON 130
14.9.1 Generelt 130
14.9.2 Ombudets lønn 131
14.9.3 Godtgjørelse for setteombud 131
14.9.4 Ombudets pensjon 131

15. VITNEPLIKT OG BEVISFORBUD 132

15.1 GENERELT 132
15.2 BEVISFORBUD FOR FORHOLD SOM ER UNDERLAGT LOVBESTEMT TAUSHETSPLIKT 133
15.3 BEVISFORBUD FOR OPPLYSNINGER SOM GJELDER GRUNNLAGET FOR OMBUDETS UTTALELSER OG RAPPORTER 134

16. MERKNADER TIL DE ENKELTE PARAGRAFENE 136

17. LOVFORSLAG 151

1. Innledning

Stortinget besluttet på bakgrunn av Innst. 271 (2018–2019) fra Stortingets presidentskap 23. mai 2019 å nedsette et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Utvalget har fått frist til å levere sin innstilling til Stortingets presidentskap innen 31. januar 2021. Utvalget skal blant annet utarbeide en ny lov til erstatning for gjeldende lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) av 1962. I mandatet romertall IV bokstav c fremgår følgende:

> «Utvalget skal utarbeide ny lov til erstatning for gjeldende lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven). Utvalget skal her ta utgangspunkt i Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport 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).[1] 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

[1] Vedtak nr. 572 14. mai 2020.

ombudsordningen, men med enkelte tilpasninger. Behandlingen av dette utstår til utvalgets endelige innstilling og det er følgelig ikke omtalt her.

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. Dertil er de materielle endringsforslagene hovedsakelig basert på erfaringer og behov som har oppstått i 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».[2] 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.

[2] Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport av 4. juli 2018 om endringer i sivilombudsmannsloven, s. 5.

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 Veneziakommisjonen, er et rådgivende 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.[3] *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. Det bygger blant annet på kommisjonens tidligere anbefalinger, resolusjoner fra FNs generalforsamling samt konsultasjoner med FNs høykommissær for menneskerettigheter, OSCE og andre internasjonale organisasjoner. Anbefalingen har også fått tilslutning fra Europarådets parlamentarikerforsamling, som har anbefalt at Europarådets ministerkomité arbeider for å implementere prinsippene i Europarådets medlemsland.[4] 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

---

[3] Norges institusjon for menneskerettigheter, *Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet* 2018, s. 20–21.

[4] Europarådets parlamentarikerforsamling, Rec. 2163 (2019).

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.

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»).[5] Tilleggsprotokollen forplikter Norge til å ha et nasjonalt besøksorgan for å forebygge tortur, umenneskelig eller nedverdigende behandling på steder hvor personer er frihetsberøvet.

3. Stortingets alminnelige instruks

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

[5] Sivilombudsmannsloven § 3a, jf. Prop. 159 L (2012–2013).

enkelte bestemmelser fra instruksen inntas i loven. I arbeidsgrupperapporten på s. 8 fremgår følgende:

> «Da ombudsmannsloven trådte i kraft, ble det gitt en midlertidig instruks. Etter Schei-utvalgets utredning og forslag fastsatte Presidentskapet 19. februar 1980 ny instruks.
>
> Schei-utvalget påpekte at det ikke var noen gjennomført stoffordeling mellom loven og den midlertidige instruksen. Utvalget søkte derfor å trekke en mer markert grense for dette, noe også stortingskomiteen påpekte behov for. Det ble likevel ikke foretatt noen utdyping av hvilke momenter det ble lagt vekt på ved fordelingen av stoffet.
>
> Når det nå er flere forhold som foranlediger en gjennomgang av lov og instruks, er det samtidig funnet grunn til å gjøre en ny vurdering av fordelingen av stoffet mellom lov og instruks.
>
> Lov og instruks fremstår etter arbeidsgruppens mening som et uoversiktlig regelverk – dels med dobbeltbehandling. Noen av bestemmelsene i instruksen er av såpass prinsipiell eller sentral karakter at de bør stå i loven. Siden gjennomgangen i 1978 har det skjedd en utvikling på mange områder, som gjør flere av bestemmelsene lite tidsmessige. Forvaltningsloven hadde bare vært i kraft i ti år den gangen, og det synes å ha vært et større behov for å nedfelle forhold om saksbehandlingen som i dag mer oppfattes som selvfølgeligheter. Den teknologiske utviklingen gjør også at flere bestemmelser passer dårlig. Videre har det vært en utvikling mht. lovteknikk og krav til klare regler og klart språk.
>
> I rapporten foretas det en gjennomgang av alle bestemmelsene i instruksen, sammenholdt med loven. På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen at instruksen oppheves og at noen av bestemmelsene overføres til loven. Det må for øvrig antas at en lovtekst er lettere tilgjengelig enn en instruks – både for rettsanvendere og for publikum. Et tilleggsargument er at instrukser nå anses å ha en noe uklar juridisk og rettskildemessig status. Det

nevnes at instruksen for EOS-utvalget er opphevet. Ombudsmannsloven er en forholdsvis kort lov og kan derfor sies å «tåle» tilføyelse av noen bestemmelser.

Som det fremgår av pkt. 3.2.3, foreslår arbeidsgruppen at lovens § 2 fortsatt har hjemmel for Stortinget til å gi instruks for ombudsmannen.»

Utvalget er enig i arbeidsgruppens vurderinger. I utformingen av forslag til bestemmelser i lovforslaget vil utvalget ta utgangspunkt i arbeidsgruppens konkrete forslag om å flytte enkelte bestemmelser fra instruksen til loven.

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.

Sivilombudet skal være en lavterskelordning for enhver som mener seg urettmessig behandlet av forvaltningen. Samtidig skal ombudet kunne ta opp saker av eget tiltak og ivareta oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme. Loven må nødvendigvis også ha bestemmelser om institusjonelle og administrative forhold som er prinsipielt viktige, men som kan være av mindre praktisk betydning for den som ønsker å finne ut om det er grunn til å klage til ombudet. Det er derfor viktig at loven struktureres og utformes på en måte som gjør det enkelt å forstå hva sivilombudet er, hva sivilombudet kan gjøre, hvordan man kan klage til ombudet, og hvordan en klage blir behandlet. Selv om informasjon om ombudsordningen også langt på vei kan ivaretas gjennom sivilombudets informasjon på internett og andre steder, er det et selvstendig poeng at loven selv er lett tilgjengelig når det gjelder disse spørsmålene.

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.*

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».[6] I institusjonens egne dokumenter og på nettsiden brukes «Svilombudsmannen». 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.[7] 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 kjønnsnøytralt. 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 lavterskeltilbud 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

---

[6] Se bl.a. forvaltningsloven § 4 fjerde ledd, offentleglova § 2 tredje ledd, rettshjelploven § 16 første ledd nr. 13.

[7] Vedtak 497 (2018–2019). Forslag nr. 1 fra Anette Trettebergstuen på vegne av Arbeiderpartiet. (https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=75910)

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.[8] «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 eldreombudet. 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 kortittelen

[8] Dok. nr. 9 (1977–78).

«Sivilombudet». I lovforslaget vil utvalget flere steder også bruke den generelle betegnelsen «ombudet».

6. Ombudets mandat og oppgaver

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

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.[9] 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:[10]

> «En norsk ombudsmann må ha som oppgave å søke å styrke og trygge den enkeltes rettsstilling i forholdet til forvaltningen. (…)
>
> Det sterkeste og som det synes avgjørende argument for å innføre ombudsmannsordningen er at forvaltningens vekst og økede makt, gjør det nødvendig med større rettssikkerhetsgaranti for den enkelte borger. Både den politiske, den konstitusjonelle kontroll og domstolkontrollen er hver for seg viktige og uunnværlige garantier. Men ved siden av disse er det under den samfunnsutvikling som pågår, også plass og behov for den sikkerhet og hjelp som en ombudsmannsordning kan gi. Særlig gjelder dette for vårt land (som i Danmark) hvor domstolkontrollen tilligger de ordinære domstoler. Et saksanlegg er besværlig og kostbart, og det er ikke alltid så lett for den alminnelige mann å gå denne vei. (…)
>
> Sin største betydning vil ombudsmannen få ved at han som en utenforstående og uavhengig tredjemann kan uttale seg med stor autoritet og saklig tyngde om de klager som inngis til ham eller i de saker han tar opp av eget tiltak. Dette bør være retningslinjen for ombudsmannens arbeide, og også være bestemmende for hans organisasjonsmessige stilling og myndighet.»

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

---

[9] Ot. prp. nr. 30 (1959–60) s. 13.

[10] Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 13–14. Betraktningene fikk tilslutning av departementet i Ot. prp. nr. 30 (1959–60) på s. 6.

enkelte si rettsstilling i høve til forvaltninga». Den skal være en rettssikkerhetsgaranti 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 grunnlovfesting 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».[11]

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 rettssikkerhetsmessige sider ved fordelingsspørsmål.[12] 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:

> «Det reelle konfliktbildet i dagens samfunn er mer nyansert. Offentlige vedtak innebærer ofte en styring eller omfordeling som skjer til fordel for noen, på bekostning av andre. Enkelte private enheter – sammenslutninger – kan være vel så sterke og mektige som offentlige organer. Den urett som begås, er ikke nødvendigvis rettet mot en bestemt borger; det kan også forekomme urett som

---

[11] Innst. S. nr. 171 (1994–95).

[12] Arne Fliflet, *Sivilombudsmannen – «Stortingets tillitsmann» og «folkets forsvarer»*, Lov og Rett 1993. [https://lovdata.no/pro/#document/JUS/fliflet-a-1993-01]

> rammer mange under ett eller som rammer verdier mange mennesker står for. Og uretten kommer kanskje ikke til syne gjennom det enkelte vedtak, men først når man ser den samlete praksis under ett (på aggregert nivå).
>
> Hvis ombml. § 3 ble tatt på ordet, kunne den avskjære Ombudsmannen fra å ta opp overtredelser som er en krenkelse av kollektive interesser eller fremtidige generasjoner uten å ramme noen enkelt borger. Dette ville f.eks. ha begrenset Ombudsmannens rolle i miljøspørsmål. Men med god grunn er loven i praksis ikke blitt tolket slik.»[13]

Dette synliggjør at ivaretakelsen av den enkeltes rettsstilling og rettssikkerhet overfor forvaltningen reelt sett ikke kan avgrenses til tilfeller der det er snakk om en klassisk partskonstellasjon mellom den enkelte og forvaltningen, eller der en identifiserbar part eller gruppe er direkte berørt. Ombudets generelle mandat omfatter også tilfeller der forvaltningens avgjørelser, handlinger eller unnlatelser rammer mer generelle og kollektive rettsgoder, som i konsekvens har betydning for den enkelte.

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 nynorskversjonen av grunnlovsbestemmelsen

---

[13] Inge Lorange Backer, *Ombudsmannen og ombudsordninger,* Lov og Rett 1993. [https://lovdata.no/pro/#document/JUS/backer-il-1993-01]

heter det at ombudet skal arbeide «for å hindre at det blir gjort urett». I dette ligger det også et visst proaktivt og forebyggende element. Dette ivaretas i hovedsak gjennom den etterfølgende kontrollen. Den bidrar til at urett som har skjedd, kan rettes, og den kan avdekke systemiske og generelle feil, noe som igjen kan virke korrigerende for forvaltningen og dermed bidra til at samme feil ikke gjentas i fremtiden.

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. Det kan f.eks. dreie seg om interne saksbehandlingsrutiner i forvaltningen, rettsoppfatninger i forvaltningen eller kommunikasjonen mellom forvaltningen og den enkelte. En praktisk situasjon kan også være der grunnlaget for forvaltningens handling eller avgjørelse ikke er tilstrekkelig for å bedømme om forvaltningens opptreden er rettsriktig. Ombudet må derfor 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. Det kan blant annet være aktuelt hvor myndighetsbruken får spesielt atypiske eller sterkt urimelige virkninger for den enkelte, eller hvor adgangen til svært inngripende myndighetsbruk fremstår som et utilsiktet utslag av forvaltningens kompetansegrunnlag i lov eller forskrift.[14] 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

[14] Ombudet har slik kompetanse etter gjeldende lov § 10.

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 øver 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 utfordringer 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, jf. punkt 6.3 nedenfor.

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». Slik utvalget ser det, inngår dette elementet i Grunnlovens formulering av ombudets mandat. Offentlige myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett.[15] I den grad de ikke gjør de, øves det «urett» mot den enkelte borger. At ombudet skal arbeide for å hindre at slik urett skjer, innebærer videre at ombudet skal «bidra til» at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene, slik det er uttrykt i gjeldende § 3. Passusen om menneskerettigheter er derfor materielt sett overflødig. På den andre siden er det gode grunner som taler for å beholde passusen. 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.

[15] HR-2016-2554-P, avsnitt 70.

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.

Ettersom ombudets overordnede mandat fremgår av Grunnloven, er det naturlig at lovens tilsvarende bestemmelse for øvrig ligger tett opp mot Grunnlovens formulering. Bestemmelsen bør kort og konsist gi uttrykk for ombudets mandat, samtidig som bestemmelsen omfatter de sentrale elementene i dette. 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 disse.

Det vises til lovforslaget § 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 vil ikke foreslå endringer i hva som skal være ombudets hovedoppgaver, men vil foreslå at dette kommer samlet til uttrykk i en generell og kortfattet bestemmelse som henviser videre til det aktuelle kapitlet 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 samsvar med tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon.[16] Selv om dette i utgangspunktet er ulike oppgaver og arbeidsformer, kan det i enkelte tilfeller være en viss overlapp, eller tilfeller hvor den ene arbeidsformen går over i den andre. Det kan for eksempel være hvis én eller flere klager avdekker et mer generelt problem i forvaltningen, som ombudet i tillegg til klagebehandlingen følger opp av eget tiltak som en mer systemisk undersøkelse. Hva som nærmere inngår i ombudets ulike oppgaver, behandles i kapitlene 10–12 nedenfor.

Felles for utførelsen av samtlige av ombudets oppgaver er at ombudet foretar undersøkelser og eventuelt uttaler sin mening på grunnlag av disse. Bestemmelsen bør derfor innlede med at ombudet, innenfor sitt mandat, *kan undersøke og uttale sin mening om,* hvorpå bestemmelsen lister opp ombudets tre hovedoppgaver. Selv om innehaveren av ombudsvervet har plikt til å utføre sine oppgaver etter loven, bør det likevel fremgå av bestemmelsen at ombudet *kan,* og ikke *skal*, utføre de tre oppgavene. Det er flere grunner til dette. Selv om enhver har rett til å klage til ombudet, har ikke klageren rettskrav på at klagen realitetsbehandles, selv om vilkårene for dette er oppfylt.[17] Det vil derfor kunne gi feilaktige forventninger hvis det står at ombudet *skal* undersøke og uttale sin mening om den enkelte klage. Det gir heller ikke mening at

[16] Dok. nr. 9 (1977–78) s. 28-29; Prop. 159 L (2012–2013).

[17] Dok. nr. 9 (1977–78) s. 33-35, jf. Innst. O. nr. 15 (1979–80).

ombudet *skal* ta opp saker av eget tiltak. 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. Det er likevel en kontinuerlig virksomhet å vurdere om det er forhold eller saker ombudet bør ta opp av eget tiltak. Virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme er også kontinuerlig og vedvarende, men det er likevel ombudet selv som avgjør hvilke undersøkelser som skal foretas, og om ombudet skal uttale en mening om saken, herunder hvilke anbefalinger ombudet skal gi for å forebygge tortur mv. overfor personer som er frihetsberøvet. Også i dette henseende blir det dermed mest dekkende at ombudet *kan* undersøke og uttale sin mening, i form av anbefalinger.

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. Der fremgår det også at

ombudet er nasjonal forebyggende mekanisme i henhold til artikkel 3 i valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FNs torturkonvensjon mv.

Det vises til lovforslaget § 3.

7. Ombudets arbeidsområde

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), Dok. 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 l 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 grunnlovfestingen 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 rettferdsvederlag, 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.

I Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport er det foreslått enkelte endringer i gjeldende § 4. I forlengelsen av forslaget om å oppheve Stortingets instruks foreslås det at bestemmelsene i instruksen overføres til loven. Det foreslås også enkelte endringer i reguleringen av forholdet til domstolenes virksomhet og at Norges institusjon for menneskerettigheter unntas fra ombudets arbeidsområde på lik linje med Stortingets øvrige eksterne organer. Ombudet foreslår også å sløyfe paragrafens særlige bestemmelse om Stortingets adgang til å gi nærmere bestemmelser om arbeidsområdet i instruks.[18]

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 Ombudsmannsnemnda for Forsvaret. For øvrig foreslås det enkelte redaksjonelle endringer.

7.2 Hovedregelen om sivilombudets arbeidsområde

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 ombudets arbeidsområde.

[18] Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 17–20.

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.[19] Hele kommunalforvaltningen er også omfattet, men med enkelte unntak for avgjørelser som etter loven bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget.[20] 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.[21]

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».[22]

Ombudets arbeidsområde kan også omfatte upersonlige rettssubjekter som ikke er forvaltningsorganer og etter omstendighetene også personer der. Disse er omfattet av ombudets arbeidsområde i den utstrekning de utøver forvaltningsmyndighet.[23] At slike rettssubjekter er omfattet, vil være klart nok dersom de har kompetanse til å treffe enkeltvedtak, vedta forskrifter eller på annen måte utøve offentlig myndighet. I andre tilfeller kan det være mer tvilsomt, og det vil da måtte bero på en nærmere konkret vurdering om virksomheten er omfattet av arbeidsområdet. Sentrale momenter i vurderingen vil blant annet være om virksomheten gjelder et område som anses som et

---

[19] Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV punkt 1.

[20] Sivilombudsmannsloven § 4, jf. Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV; Ot.prp. nr. 37 (1966–67) kapittel 3, jf. NUT 1966:1.

[21] Ot.prp. nr. 30 (1959–60) s. 9.

[22] Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 17.

[23] Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV, punkt 1, jf. Dok. nr. 9 (1977–78) s. 27–28 og 50.

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.[24]

Rekkevidden av ombudets generelle arbeidsområde lar seg ikke utpensle i fullstendig detalj, og utvalget er enig i betraktningen som ble lagt til grunn i Dok. nr. 9 (1977–78) på s. 28:

> «Det mest hensiktsmessige vil antakelig være at grensene for arbeidsområdet fortsatt får festne seg gjennom praksis (…).»

Ombudet har i flere saker tatt stilling til rekkevidden av sitt arbeidsområde, og utvalget har ikke merknader til ombudets praksis i dette henseende.

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.

7.2.2 Private institusjoner og offentlig frihetsberøvelse

[24] Dok. nr. 9 (1977–78) s. 28.

Siden opprettelsen av ombudsordningen har det vært sentralt at ombudet skal kunne føre kontroll med frihetsberøvelser.[25]

Da ombudet i 2013 fikk oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme i henhold til valgfri tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon, ble følgende passus tilføyd ombudets arbeidsområde i § 4 første ledd andre punktum, etter modell fra den valgfrie protokollen artikkel 4:[26]

> «Arbeidsområdet omfatter også frihetsberøvedes forhold i private institusjoner når frihetsberøvelsen har grunnlag i en beslutning truffet av en offentlig myndighet eller finner sted etter tilskyndelse fra en offentlig myndighet eller med samtykke eller tilslutning fra en offentlig myndighet.»

Denne tilføyelsen ble ansett som nødvendig fordi man mente at private institusjoner falt utenfor ombudets ansvarsområde.[27] 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.[28] 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).[29] Dette må videre ses i sammenheng med at det i Ot.prp. nr. 30 (1959–60) på s. 8 ble understreket at «gjelder det personlig frihetsberøvelse eller en sak som har

---

[25] Ot.prp. nr. 30 (1959–60) s. 8; Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV punkt 1; Prop. 159 L (2012–2013).

[26] Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV punkt 1, jf. Dok. nr. 9 (1977–78) s. 27–28.

[27] Prop. 159 L (2012–2013) punkt 5.2.

[28] Dok. nr. 9 (1977–78) s. 27–28.

[29] Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV, punkt 1, jf. Dok. nr. 9 (1977–78) s. 27–28.

sammenheng med personlig frihetsberøvelse, skal Ombudsmannen kunne behandle enhver forvaltningssak». I slike saker kunne ombudet også føre kontroll med kommunalforvaltningen, som på daværende tidspunkt ikke var omfattet av ombudets ordinære arbeidsområde.

Det må anses klart at frihetsberøvelse som er bestemt, tilskyndet eller akseptert av det offentlige, herunder behandlingen av en person som er frihetsberøvet, er et offentlig ansvarsområde, uavhengig av om frihetsberøvelsen gjennomføres i en offentlig eller privat institusjon. Det offentlige ansvaret følger blant annet av den enkeltes rettigheter overfor staten i tilknytning til frihetsberøvelse, jf. Grunnloven § 92, jf. §§ 93 og 94, samt tilsvarende bestemmelser i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Dette er videre et offentlig ansvar som korresponderer med kjerneområdet for ombudskontrollen.

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. Legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 tilser at det bør foreligge et tydelig lovgrunnlag for at ombudet har slik kompetanse overfor private rettssubjekter. Det vises også til at ombudet i relativt stor utstrekning foretar besøk og inspeksjoner hos private institusjoner hvor personer er frihetsberøvet, noe som i praksis aktualiserer de forannevnte hensynene.

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.

7.3 Unntak og presiseringer

7.3.1 Generelt

I gjeldende lov § 4 andre ledd og instruksen § 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 er det likevel grunn til å behold 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.

7.3.2 Forhold Stortinget har tatt stilling til, og Stortingets utvalg for rettferdsvederlag

Gjeldende § 4 annet ledd bokstav a og instruksen § 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 rettferdsvederlag.

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.[30] 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.[31] 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.[32]

I instruksen § 2 andre ledd er også Stortingets rettferdsvederlagsordning unntatt. Denne avgrensningen er antagelig nødvendig, idet sakene avgjøres av Stortingets

---

[30] Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV.

[31] Inge Lorange Backer, *Ombudsmannen og ombudsordninger*, Lov og Rett 1993. [https://lovdata.no/pro/#document/JUS/backer-il-1993-01]; Audvar Os, *Ombudsmannen gjennom 25 år*, Vedlegg til Dokument 4 (1987–88), s. 213.

[32] Audvar Os, *Ombudsmannen gjennom 25 år*, Vedlegg til Dokument 4 (1987–88), s. 213.

Rettferdsvederlagsutvalg 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. Enkelte saker som gjelder rettferdsvederlag, 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.

7.3.3 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.

Stortingets eksterne organer er til dels eksplisitt unntatt i loven og instruksen. Stortinget har fem eksterne organer. Foruten Sivilombudsmannen er disse Riksrevisjonen, EOS-utvalget, Norges institusjon for menneskerettigheter og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret.

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 Ombudsmannsnemnda 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 etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene som kontrollutvalget har behandlet». I samme paragrafs andre ledd fremgår det at ombudet heller ikke kan behandle «klager på saker behandlet av Stortingets rettferdsvederlag». Norges institusjon for menneskerettigheter er ikke eksplisitt unntatt i loven eller instruksen,

men vil uansett ikke anses omfattet av arbeidsområdet etter gjeldende lov § 4 første ledd.

De gjeldende bestemmelsene som spesifikt gjelder Stortingets eksterne organer, avgrenser 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 og Ombudsmannen for Forsvaret, fordi Riksrevisjonen og Norges institusjon for menneskerettigheter ikke behandler individuelle klager på forvaltningen som en del av sitt mandat. At ombudsmannen ikke skal behandle «klagesaker som hører» inn under EOS-utvalget og Ombudsmannen for Forsvaret, fremstår som en hensiktsmessig avgrensning fordi disse to spesialiserte organene for Stortinget behandler klager innenfor klart avgrensede saksområder.

Det vises til lovforslaget § 4 andre ledd bokstav b.

7.3.4 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.[33] 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.[34] I praksis er unntaket tolket slik at det i utgangspunktet kun gjelder avgjørelser i form av kongelig resolusjon.[35]

Dette unntaket står videre i en viss sammenheng med unntaket for «forhold Stortinget har tatt standpunkt til» i lovforslaget § 3 andre ledd bokstav a. I forbindelse med Stortingets kontroll med forvaltningen, eller behandling av lovproposisjoner fra regjeringen mv., vil Stortinget ofte innta standpunkt om forhold som er avgjort av statsrådet ved kongelig resolusjon, som da forutsetningsvis inkluderer den forutgående behandlingen av saken i forvaltningen. Dette ble særlig adressert av Stortingets justiskomité i behandlingen av Schei-utvalgets utredning:[36]

> «Som en konsekvens av at ombudsmannen ikke skal etterprøve statsrådsavgjørelser, mener komiteen at heller ikke vedtak som fattes under den forberedende behandling bør kunne innbringes for ombudsmannen. Avgjørelser i statsråd blir tatt under politisk og konstitusjonelt ansvar, som også omfatter den forberedende behandling. Komiteen finner på dette prinsipielle grunnlag

---

[33] Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 16.

[34] Stortingets forretningsorden § 14 nr. 8 bokstav a.

[35] Inge Lorange Backer, *Ombudsmannen og ombudsordninger*, Lov og Rett 1993. [https://lovdata.no/pro/#document/JUS/backer-il-1993-01]

[36] Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV, punkt 1.

ikke å kunne gå inn for det forslag Norges Naturvernforbund fremsetter. Komiteen mener for øvrig at ombudsmannens tolkning av loven – sett på bakgrunn av formålet med unntaket fra statsrådsavgjørelser – er forsvarlig, slik at det ikke skulle være nødvendig med noen endring av bestemmelsen.»

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.

7.3.5 Domstolenes virksomhet

I gjeldende § 4 andre ledd bokstav c er «domstolenes virksomhet» unntatt fra ombudets arbeidsområde. Dette foreslås videreført i sin nåværende form og med gjeldende innhold i § 3 andre ledd bokstav d.

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.[37]

Ombudet har i sin arbeidsgrupperapport på s. 19 foreslått at presiseringen av dette unntaket i instruksen § 2 sløyfes. Det vises til arbeidsgrupperapporten s. 19:

> «Unntaket for domstolenes virksomhet, i § 4 annet ledd bokstav c, foreslås videreført. I instruksen § 2 siste ledd er dette presisert slik at unntaket også omfatter 'avgjørelser som ved klage, anke eller annet rettsmiddel kan innbringes for en domstol'.
>
> Det er spørsmål om denne presiseringen bør overføres til lovteksten. Strengt ordlydsmessig er det heller ikke bare en presisering, men innebærer en viss utvidelse av unntaket for 'domstolenes virksomhet'.

[37] Ot.prp. nr. 30 (1959–60) s. 7; SOMB-2008-105.

Instruksens ordlyd om dette er i praksis vanskelig å forstå, både for publikum, rettsanvendere og ombudsmannens medarbeidere. Det mest praktiske tilfellet er regelen i tvangsfullbyrdelsesloven 26. juni 1992 nr. 86 § 5-16. Her fremgår det at 'namsmannens avgjørelser og handlemåte' kan klages inn for tingretten. Dette er en særskilt klageordning som er noe annet enn den ordinære søksmålsadgangen. (Ordinær adgang til å reise søksmål utelukker ikke ombudsmannen fra å behandle en sak, hvis søksmål ikke er reist).

Med den uklarheten instruksens ordlyd skaper, og så lite som i praksis omfattes av bestemmelsen, foreslår arbeidsgruppen at instruksens formulering ikke inntas i lovteksten. Det er med dette ikke ment å gjøre noen endring i innholdet i unntaket fra ombudsmannens arbeidsområde knyttet til domstolenes virksomhet.

Unntaket fra domstolenes virksomhet byr på noen avgrensningsspørsmål når det gjelder ombudsmannens arbeidsområde, f.eks. i forhold til forliksklage, forlik, hva som er avgjort i en dom, prejudisielle spørsmål osv. 'Domstolenes virksomhet' omfatter også domstolenes mer forvaltningslignende og administrative oppgaver, f.eks. i forbindelse med dødsboer, ektefelleboer, konkursboer og tvangsfullbyrdelse. Særlig mht. tvangsfullbyrdelse oppstår det noen grensespørsmål, som det ble gitt en omtale av i ombudsmannens årsmelding for 2005. Ved vanskelige avgrensningsspørsmål kan det være et alternativ å ikke sette kompetansespørsmålet på spissen, men bruke ombudsmannens adgang etter ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd til å ikke ta opp saken.

Samlet sett finner ikke arbeidsgruppen at avgrensingsproblemene er av en slik karakter at det gir grunn til lovendring.»

Utvalget er enig i disse betraktningene. Ettersom gjeldende instruks ikke foreslås videreført, foreslås det at kun lovens bestemmelse om domstolenes virksomhet videreføres.

Det vises til lovforslaget § 4 andre ledd bokstav d.

7.3.6 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.[38]

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 ivaretatt.[39]

Arbeidsgruppen foreslår at bestemmelsen videreføres.[40] 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.

7.4 Stortingets adgang til å gi nærmere bestemmelser om arbeidsområdet

Etter gjeldende lov § 4 tredje ledd kan Stortinget i «instruks» gi nærmere bestemmelser om rekkevidden av sivilombudets arbeidsområde. I ombudets arbeidsgrupperapport foreslås bestemmelsen opphevet, med følgende begrunnelse:

> «I tredje ledd er det åpnet for at Stortinget i instruksen kan regulere om en bestemt institusjon eller virksomhet skal falle innunder ombudsmannens arbeidsområde og at visse deler av et offentlig organs eller en offentlig

---

[38] Ot.prp. nr. 37 (1966–67).

[39] Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV punkt 1.

[40] Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 19.

> institusjons virksomhet skal falle utenfor ombudsmannens arbeidsområde. I Ot.prp. nr. 30 (1959-1960) er det i merknaden til bestemmelsen side 13 følgende uttalt at det er 'særs vanskelig å gi noen klar og fullstendig avgrensing av Ombudsmannens arbeidsområde gjennom en generell regel i loven. Det vil heller ikke gi noen tilfredsstillende løsning om en for de tvilsomme grensetilfellene søkte å supplere regelen med en oppregning av institusjoner som skulle – eller ikke skulle – falle inn under Ombudsmannens kompetanse. En slik oppregning ville snart vise seg for snever eller ufullstendig'. Ut fra disse hensynene ble det foreslått at Stortinget kunne i instruks løse tvilstilfeller som fantes eller senere ville oppstå.
>
> I praksis vil ombudsmannen orientere Stortinget gjennom en særskilt melding eller i årsmeldingen dersom en slik problemstilling kommer på spissen. Stortinget vil alltid i lov kunne regulere at organ eller institusjon skal være omfattet av Sivilombudsmannens arbeidsområde, eller om visse deler av et offentlig organ eller en offentlig institusjon skal falle utenfor. Da det er foreslått en bestemmelse som gir Stortinget en generell adgang til å regulere ombudsmannens virksomhet nærmere i instruks, legger arbeidsgruppen til grunn at det kan gis en instruks om arbeidsområde dersom det viser seg nødvendig. Tredje ledd foreslås derfor 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. Stortingets adgang til å gi generelle bestemmelser som utfyller loven, vurderes nærmere under punkt 8.4 nedenfor.

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

8. Forholdet til Stortinget

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.[41]

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 forvaltningen», og lovforslaget § 2, som gjelder oppnevning av sivilombud. Den foreslåtte § 5 er i hovedsak en videreføring av gjeldende lov §§ 2 og 12 første ledd samt instruksen § 12 første ledd.

8.2 Sivilombudets uavhengighet og selvstendighet fra Stortinget

Sivilombudet er selvstendig og uavhengig av Stortinget i utøvelsen av ombudsvervet. Utvalget er enig i at uttrykket for dette i gjeldende lov § 2 om *instruks* bør 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.[42] Dette innebærer en videreføring av gjeldende rett.

Det vises til lovforslaget § 5 første ledd.

8.3 Meldinger til Stortinget og Stortingets kontroll med forvaltningen

8.3.1 Generelt

---

[41] Ot.prp. nr. 30 (1959–60) s. 7.

[42] Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 13.

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. I Ingvaldsen-utvalgets utredning, Dokument nr. 7 (1972–73), på s. 38, fremgår følgende:

> «Som påpekt av Sivilombudsmannen omfatter hans kompetanse også generelle spørsmål. Særlig hans undersøkelse av denne type spørsmål kan lede til avdekning av forhold som er av interesse for Stortinget som ledd i den parlamentariske kontroll. Etter utvalgets mening er det grunn for Sivilombudsmannen til å utvide denne del av virksomheten. En slik utvidelse krever ingen endring i loven eller instruksen.»

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

> «De deler av ombudsmannens undersøkelser som i første rekke kan interessere i denne forbindelse, er som nevnt generelle forhold som regelverk og administrativ praksis. Dette har vært sentrale punkter i en rekke saker som ombudsmannen har tatt opp av eget tiltak og et område hvor det vil være nyttig at det fortsatt foretas undersøkelser. Så vidt skjønnes, er det f.eks. intet organ i forvaltningen som registrerer hvordan praksis i forskjellige administrasjonsgrener er på de samme eller beslektede områder. Det kan som eksempel vises til en undersøkelse som ombudsmannen foranlediget for noen år siden og som er gjengitt i ombudsmannens årsmelding for 1966 s. 21 flg (Somb-1966-12). Den gjaldt spørsmålet om det ved ansettelser i en del større etater tas hensyn til om en søker vanskelig kan unnværes i en offentlig stilling som han søker seg bort fra. Det vil på en rekke forvaltningsområder være av interesse å få oversikter av lignende karakter over administrasjonens praksis.»

Dette fikk tilslutning fra Stortingets justiskomité, som videre la til grunn følgende i Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV punkt 3:

> «Komiteen vil presisere at ombudsmannen har en spesiell funksjon i tillitsvervet som Stortingets Ombudsmann for forvaltningen. Dette tilsier at hans oppgave, å være et vern for borgerne i forvaltningssaker, ikke bare betyr å ta opp klagesaker over urett som eventuelt er begått, men også at han bør søke å rette på forhold der urett kan komme til å bli begått.
> Dette vil etter komiteens mening gi Stortinget bedre muligheter for kontroll med forvaltningens virksomhet. Komiteen ser derfor gjerne at ombudsmannen foretar generelle undersøkelser på aktuelle forvaltningsområder, slik han selv og utvalget antyder. Dette bør likevel ikke gå på bekostning av behandlingen av enkeltsaker. Når det gjelder spørsmålet om øket bemanning, viser komiteen til det som er uttalt under V.»

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. Som antydet i justiskomiteens innstilling er det likevel et prioriteringsspørsmål i hvilken grad ombudet, i tillegg til klagebehandlingen og sin løpende virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme, skal foreta mer generelle undersøkelser i forvaltningen. En sentral side av ombudets uavhengige og selvstendige stilling er at ombudet har stor grad av prioriteringsfrihet, slik at mandatet og oppgavene etter loven ivaretas mest mulig effektivt.

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.

8.3.2 Årsmelding

Sivilombudet avgir en årlig melding til Stortinget om sin virksomhet. Dette er nærmere regulert i gjeldende § 12 og instruksen § 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. Oppsummeringen av drøftelsen gjengis her:[43]

> «Første ledd i loven gir bestemmelser om årlig melding til Stortinget, og annet ledd omhandler særskilte meldinger. Instruksen § 12 har bestemmelser om årsmeldingen. Det må foretas en vurdering av hvilke instruksbestemmelser som bør overføres til loven.
>
> Datokravene i instruksens første ledd fremgår ikke av loven og foreslås inntatt der.
>
> I instruksens annet ledd er det bestemmelser om meldingens innhold. De siste årene er innholdet i ombudsmannens årsmelding vesentlig lagt om. Tidligere ble saker av 'alminnelig interesse' tatt inn i sin helhet. Denne modellen er forlatt, særlig pga den teknologiske utviklingen. Slike saker legges nå løpende ut på ombudsmannens hjemmeside og på Lovdata. I årsmeldingen har det vært tatt inn en summarisk oversikt over saker av 'alminnelig interesse'. Arbeidsgruppen mener at det fremstår som uhensiktsmessig og unødvendig å

[43] Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 47–49.

> lovfeste innholdskrav til årsmeldingene, ut over at ombudsmannen skal gi meldinger om 'sin virksomhet'.»

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.

Det vises til lovforslaget § 5 andre ledd.

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.

8.4 Stortingets adgang til å gi nærmere bestemmelser ved alminnelig stortingsvedtak

Som omtalt i punkt 4, foreslås det i Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport å oppheve den gjeldende instruksen og overføre bestemmelser fra instruksen til loven. Arbeidsgruppen forslår likevel å videreføre Stortingets adgang til å gi «instruks»:

> «Som nevnt under pkt. 2.4, foreslår arbeidsgruppen at instruksen oppheves.
>
> Spørsmålet er da om § 2 første setning i sin helhet skal tas ut av loven eller om den bør endres til at Stortinget kan fastsette instruks for ombudsmannens virksomhet.
>
> I forslag til endringer i EOS-kontrolloven (Dokument 16 (2015–2016) side 186) ble det foreslått følgende formulering i § 1 fjerde ledd: 'Stortinget kan gi instruks om virksomheten til kontrollutvalget innen rammen av denne lov og fastsetter bestemmelser om dets sammensetning, funksjonsperiode og sekretariat'. I begrunnelsen for forslaget står det at 'Selv om EOS-kontrollinstruksen foreslås opphevet, anbefaler Evalueringsutvalget at Stortingets adgang til å gi instruks til kontrollutvalgets virksomhet opprettholdes, slik at instruks kan gis ved behov.'
>
> I lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter står det i § 2 at 'Stortinget fastsetter alminnelig instruks for virksomheten til den nasjonale institusjonen'. Slik instruks er foreløpig ikke fastsatt.
>
> Arbeidsgruppen antar at Stortingets mulighet for å gi instruks bør beholdes selv om den eksisterende instruksen oppheves.»

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. I lovgivningen ellers er det vanlig at dette ivaretas ved at Stortinget i loven gir forvaltningen kompetanse til å fastsette utfyllende forskrifter. Ettersom ombudet fører kontroll med forvaltningen på vegne av Stortinget, er det imidlertid problematisk dersom forvaltningen i forskrift skal kunne gi nærmere bestemmelser som direkte angår ombudets virksomhet. Derfor bør adgangen til å fastsette nærmere bestemmelser overlates til Stortinget.

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». Til sammenligning er regelverket som trådte i kraft 1. januar 2020 om sikkerhetslovens anvendelse for Stortingets administrasjon, benevnt som «Bestemmelser om sikkerhetslovens anvendelse for Stortingets administrasjon».[44] Begrepet «forskrift» har klare assosiasjoner til utfyllende regelverk som fastsettes av forvaltningen i medhold av lov, og det fremstår derfor ikke som naturlig at denne betegnelsen brukes for å beskrive generelle bestemmelser fastsatt av Stortinget i medhold av lov. Begrepet «bestemmelser» fremstår som best egnet til å ivareta de forannevnte hensynene.

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. I komitéinnstillingen fremgår likevel følgende:[45]

---

[44] Sikkerhetsloven § 1-4, jf. Innst. 122 S (2018–2019).

[45] Innst. S. nr. 171 (1994–95).

> «Komiteen viser vidare til den internasjonale ombodsmannskonferansen i Madrid i 1992, kor det i ei felles fråsegn vart lagt til grunn at ombodsmannsordninga i dei einskilde landa burde gjevast ei fast lovmessig forankring. Etter komiteen si meining talar dette også for at ordninga vert grunnlovfesta.»

Selv om dette først og fremst er en begrunnelse for grunnlovfestingen, tilsier også begrunnelsen at ombudsordningen hovedsakelig er regulert i 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.

9. Forvaltningens myndighet overfor sivilombudet

9.1 Generelt

I Innst. 223 S (2018–2019) på s. 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 ombudsmannens brev til utvalget av 3. desember 2019, der følgende blant annet fremgår:

> «Det finnes i dag en rekke lover som gir ulike forvaltningsorganer myndighet til å føre kontroll eller tilsyn med etterlevelsen av lover som også gjelder for ombudsmannen. Arbeidstilsynet, Datatilsynet og Diskrimineringsnemnda er eksempler på slike organer. I en del tilfeller har disse organene også adgang til å gi pålegg, ilegge overtredelsesgebyr eller treffe andre bebyrdende vedtak overfor aktører som anses å opptre i strid med de aktuelle lovene.
>
> De ovennevnte tilsyns- og kontrollorganene er alle å anse som forvaltningsorganer, og de faller dermed innenfor ombudsmannens arbeidsområde. En privatperson eller annen privat aktør som anser seg utsatt for urett fra et slikt organ, kan dermed klage til ombudsmannen.
>
> Sivilombudsmannen fører kontroll med forvaltningen på vegne av Stortinget. Det vil passe dårlig med det konstitusjonelle systemet dersom et forvaltningsorgan gis adgang til å føre tilsyn med, kritisere eller treffe bebyrdende vedtak overfor Sivilombudsmannen eller de øvrige av Stortingets organer. Videre vil det være uheldig om et organ som er omfattet av ombudsmannens kontroll, skal kunne gi pålegg til ombudsmannen eller ilegge

overtredelsesgebyrer. En slik gjensidig kontroll vil kunne svekke ombudsmannens uavhengighet og føre til en uklar rollefordeling mellom de to organene.

For enkelte tilsyns- og kontrollorganer er denne problemstillingen berørt i forarbeidene og løst ved uttrykkelig lovbestemmelse. I Diskrimineringsombudsloven § 1 tredje ledd er det regulert at Diskrimineringsnemndas håndheving ikke omfatter Stortinget og Stortingets organer. De prinsipielle hensyn som ligger til grunn for regelen, se Prop. 80 L (2016–2017) s. 74–75, gjør seg etter ombudsmannens syn gjeldende mer generelt.

At ombudsmannen ikke bør være underlagt forvaltningsorganers tilsyns- eller kontrollmyndighet, betyr ikke nødvendigvis at ombudsmannen bør være unntatt de materielle rettsreglene disse organene fører kontroll med etterlevelsen av. Tvert imot bør ombudsmannen som et utgangspunkt værer underlagt de materielle reglene i arbeidsmiljøloven, diskrimineringslovgivningen, personvernlovgivningen mv. på lik linje med alle andre offentlige og private virksomheter. I noen tilfeller kan det imidlertid være behov for enkelte særlige unntak eller tilpasninger for ombudsmannen og Stortingets øvrige organer. Dette kan bl.a. gjelde bestemmelser som gir Kongen eller andre forvaltningsorganer vedtaks- eller reguleringsmyndighet overfor aktører som er omfattet av loven, for eksempel myndighet til å fastsette særskilte tilpasninger, gi utfyllende forskrifter eller bestemme at loven helt eller delvis ikke skal gjelde for bestemte aktører.

I sikkerhetsloven er ovennevnte betraktninger ivaretatt gjennom lovens § 1-4 første ledd, hvoretter loven gjelder for Stortinget og Stortingets organer så langt Stortinget bestemmer det. For ombudsmannen fremstår dette som en lovteknisk god løsning, som ivaretar Stortingets kontrollorganers uavhengighet fra forvaltningen. Løsningen gir også Stortinget mulighet til selv å vurdere hvorvidt bestemmelser om lovens anvendelse på Stortingets organer bør fastsettes i formell lovs form eller gjennom plenarvedtak.

> Ombudsmannen har foreslått at det inntas en tilsvarende bestemmelse som i sikkerhetsloven i ny arkivlov. Se vedlagt kopi av ombudsmannens høringssvar 28. november 2019 til NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø - Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver.
>
> Som det fremgår av eksemplene ovenfor, er forholdet til ombudsmannen og Stortingets organer per i dag regulert ulikt i forskjellige lover, og på ulik måte. Det sistnevnte kan nok iallfall til dels forklares med ulikheter i de ulike lovens struktur, virkeområde mv. Det kan likevel være grunn for utvalget å vurdere å gi anbefalinger om hvilke lovtekniske løsninger som bør fortrinnsvis bør benyttes i fremtidig lovgivning. I alle tilfeller er det ønskelig at utvalget i sin rapport gir føringer for hvordan departementer og utvalg som forbereder ny lovgivning, skal forholde seg til de problemstillingene som er skissert ovenfor.»

Problemstillingene ombudet påpeker, behandles i det følgende. Først redegjøres det for de konstitusjonelle og overordnede hensynene som gjør seg gjeldende.

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 hensynene 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.[46]

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

[46] Prop. 80 L (2016–2017) s. 73–79.

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. Begrunnelsen fremkommer i departementets drøftelse av Sivilombudsmannens høringsuttalelse:[47]

> «Ved en slik gjensidig kontroll av hverandres saksbehandling og beslutninger vil det kunne være en fare for at det tas hensyn til denne gjensidigheten, for eksempel i form av servilitet, eller i form av en ekstra streng bedømming av den andre. Selv om dette ikke nødvendigvis vil være tilfellet, vil det uansett være en fare for at den andre virksomheten eller publikum kan oppfatte at slike hensyn tas. Dette vil være prinsipielt betenkelig.»

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 s. 104):

> «Forvaltningsloven og sikkerhetsloven har som felles utgangspunkt at de gjelder for forvaltningsorganer. Unntaket for Stortinget og dets organer synes her like mye å følge som en konsekvens av at Stortinget ikke anses som et

[47] Prop. 80 L (2016–2017) s. 79.

> forvaltningsorgan, som av rent konstitusjonelle hensyn. De konstitusjonelle hensyn som gjør seg gjeldende etter dagens sikkerhetslov synes i all hovedsak å rette seg mot de deler av loven hvor myndighetsorganer er tillagt oppgaver som, anvendt overfor Stortinget, vil kunne bryte med maktfordelingsprinsippet, herunder bestemmelsene knyttet til autorisasjon og sikkerhetsklarering, samt NSMs tilsynsrett og adgangsrett.»

Synspunktene ble videre ble lagt til grunn i Innst. 252 L (2019–2020) om sikkerhetslovens anvendelse for Riksrevisjonen og EOS-utvalget.[48]

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. Dette kan nok blant annet ha sammenheng med de forannevnte hensynene. Det er derfor neppe grunnlag for å hevde at ytterligere formelle begrensninger i tilsynsmyndighetenes kompetanse overfor ombudsmannen vil føre til nevneverdig økt risiko for lovbrudd i virksomheten.

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

---

[48] I Innst. 252 L (2019–2020) på s. 2 fremgår det at de konstitusjonelle hensynene gjør seg gjeldende på tilsvarende måte for Stortingets eksterne organer og Stortingets administrasjon. Det henvises direkte til redegjørelsen for dette i Innst. 122 S (2018–2019).

som ivaretar individuelle og samfunnsmessige interesser, f.eks. ansattes rettigheter, arkivføring, hemmelighold, mv. Sett i sammenheng med tungtveiende konstitusjonelle hensyn, samt hensynet 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, som behandles nedenfor under punkt 13.9.2. I tillegg kan forvaltningen ha funksjoner overfor ombudsmannen 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.

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.

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:[49]

> «At nevnte bestemmelser ikke gis formell anvendelse overfor Stortingets administrasjon, utelukker ikke at Stortingets administrasjon og Nasjonal sikkerhetsmyndighet seg imellom kan avtale gjennomganger av sikkerhetstilstanden på ulike områder, eller at Nasjonal sikkerhetsmyndighet på forespørsel kan gjennomføre tekniske undersøkelser i Stortingets lokaler.»

Dette er også ordningen for Riksrevisjonen og EOS-utvalget når det gjelder sikkerhetsloven.[50]

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.

I 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

---

[49] Innst. 122 S (2018–2019) s. 4.

[50] Innst. 252 L (2019–2020).

vike dersom den konkrete myndighetsbruken i det enkelte tilfellet kan påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet.

Det vises til lovforslaget § 6.

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, jf. forslaget ovenfor.

10. Behandling av klagesaker

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.[51] 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 s. 22, hvor følgende fremgår:

> «I instruksen er det bestemmelser knyttet til klagen i §§ 3,4,5 og 6. I lovens § 6 stilles det krav til klagen. Kravene til klagen foreslås samlet i loven. Bestemmelsene blir med dette lettere tilgjengelig for publikum, dvs. potensielle klagere.
>
> I det følgende gjennomgås hva som bør flyttes fra instruksen til loven. Det er nå bare er en paragraf i loven om klage, og det kan være grunn til å dele opp stoffet i flere paragrafer. En slik oppdeling gir bedre muligheter for en pedagogisk rekkefølge på bestemmelsene. Forslaget er at det gis en bestemmelse om klagen, en om forholdet til klageordninger i forvaltningen (ombudsmannens etterfølgende kontroll - nå 'vilkår for klagebehandling') og en om klagefristen.»

---

[51] Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 18; Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV punkt 3 og Innst. S. nr. 171 (1994–95).

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 forslås 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 rettssøkende 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.

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.

Det vises til ombudets arbeidsgrupperapport på s. 22–23, der følgende fremgår:

> «Instruksen § 3 om utforming og underbygging av klage foreslås delvis videreført. Kravet til skriftlig klage foreslås tatt inn i loven.
> Sivilombudsmannen har utarbeidet et klageskjema som ligger på hjemmesiden, og det er dette som nå i stor grad benyttes. Det oppfattes å være vanlig terminologi at en slik klage oppfyller kravet om skriftlighet. Det er ikke naturlig å opprettholde kravet om underskrift.
>
> Muligheten for å klage muntlig foreslås omformulert. Noen klager fremsettes muntlig ved fremmøte på Sivilombudsmannens kontor. Praksis er da at en saksbehandler skriver ned det klageren fremfører, og dette undertegnes av

klageren. I samsvar med denne praksisen foreslås det følgende formulering: 'Ombudsmannen kan bistå med å nedtegne klagen'.

Klage kan fremsettes ved fullmektig, jf. også instruksen § 3 første ledd annet punktum. Det mottas jevnlig slike klager, og det er etablert en fast praksis for hvilke krav som stilles til fullmakten. Arbeidsgruppen antar at det ikke er behov for en lovbestemmelse om adgangen til å bruke fullmektig eller om kravene til fullmakters innhold.

I instruksen § 3 annet ledd fremgår det at klagen bør være begrunnet og at bevis og dokumenter bør fremlegges. Arbeidsgruppen anser det som riktig at det på denne måten gis uttrykk for at det stilles noen krav til klageren og dennes 'aktivitetsplikt' og foreslår at bestemmelsen tas inn i loven.

Retten for innsatte til å klage til ombudsmannen uten brevkontroll bør videreføres. Betegnelsen 'lukket brev' fremstår ikke helt tidsmessig, men er nok likevel fremdeles en realitet. Ordlyden foreslås endret til 'uåpnet brev'.»

Utvalget er enig i dette. 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.

Det vises til lovforslaget § 7.

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 instruksen § 5.

I arbeidsgrupperapporten på s. 23–24 fremgår følgende:

> «Loven inneholder ikke nå en bestemmelse om det viktige prinsippet om at ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende. Dette vilkåret fremgår bare av instruksen.
>
> I instruksen § 5 er det oppstilt 'vilkår for klagebehandling'. Dette omtales som ombudsmannens etterfølgende kontroll og betyr at alle klagemuligheter i forvaltningen må være benyttet før Sivilombudsmannen kan behandle saken. Det er i praksis mange saker som avvises fra behandling pga denne bestemmelsen.
>
> Prinsipielt sett er dette et viktig vilkår, og erfaringen hos ombudsmannen tilsier også at det er riktig. Det gir forvaltningen muligheten til å bli oppmerksom på feil og til å rette feil. Videre gir det klageren muligheten til å få nye anførsler eller bevis kommentert av klageorganet og dermed kanskje få en bedre begrunnelse og forståelse for en avgjørelse. For noen medfører det at klage til ombudsmannen ikke blir aktuelt. I andre saker gjør klageomgangen at så mye som mulig er avklart før saken behandles av ombudsmannen. Totalt sett medfører prinsippet at ombudsmannskontrollen blir bedre og mer effektiv. Arbeidsgruppen mener det ikke er grunn til å vurdere dette nærmere nå og foreslår prinsippet videreført. Det foreslås at det gis en egen bestemmelse i loven, som en ny § 8.

Innholdsmessig legges det opp til en videreføring av det meste som står i instruksen § 5, men det foreslås noen forenklinger og omformuleringer. Blant annet står det at 'ombudsmannen skal veilede klageren om den adgang han har til å på overprøvd avgjørelsen på administrativ veg'. Denne veiledningsplikten utøves som fast praksis i alle saker som avvises pga ombudsmannens 'etterfølgende kontroll'. Vanligvis er det opplagt hvor avgjørelsen kan overprøves eller bringes inn for. Når det ikke er det, gjøres det rutinemessig undersøkelser hos ombudsmannen for å finne ut av det. Denne rutinen er så fast innarbeidet at den kan anses som 'god ombudsmannspraksis', og arbeidsgruppen mener det ikke er behov for å lovfeste denne veiledningsplikten.

Både i instruksens § 5 første og annet ledd er det formulert unntak fra 'etterfølgendevilkåret'. Arbeidsgruppen foreslår en forenkling av unntaksbestemmelsen når den overføres til loven. I samsvar med praksis foreslås adgang til å gjøres unntak når det foreligger 'særlige grunner'.

Når 'etterfølgendeprinsippet' er det eneste vilkåret som omhandles i bestemmelsen, kan det være spørsmål om overskriften heller burde gjenspeile det reelle innholdet om 'etterfølgende' i stedet for det generelle ordet 'vilkår'. Ordet 'etterfølgende' er ikke så godt rent språklig sett. En overskrift med ordlyden 'Ombudsmannens etterfølgende kontroll' gir neppe noe opplagt informasjon til den alminnelige leser, selv om uttrykket er innarbeidet i ombudsmannsinstitusjonen. Arbeidsgruppen synes det er vanskelig å finne et dekkende alternativ, men har kommet til at 'Forholdet til klageordninger i forvaltningen' gir en god inngang til å forklare hva det dreier seg om. Det foreslås derfor at bestemmelsen gis den overskriften.»

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.

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. Det vises til arbeidsgrupperapporten på s. 24:

> «Formuleringen for beregningen av klagefristen foreslås noe endret. Det absolutt mest vanlige er at det klages over et vedtak. Arbeidsgruppen har derfor vurdert om dette derfor uttrykkelig bør fremgå av loven, noe det ikke gjør nå. Utfordringen er at det må holdes åpent for at det også kan klages over andre forhold og tjenestehandlinger. I bestemmelsen foran – forslaget om å lovfeste 'etterfølgendeprinsippet' – blir det tydeliggjort at også slike forhold må bringes inn for et overordnet organ eller tilsynsorgan før ombudsmannen kan behandle saken. Det fremstår derfor ikke nødvendig at disse ulike alternativene fremgår av fristbestemmelsen, som dermed kan forenkles. Forslaget blir etter dette at fristen settes til 'innen ett år etter at saken ble endelig avgjort i forvaltningen'. Ordet 'avgjort' peker særlig på en avgjørelse eller et vedtak, men er også ment å omfatte at noe er tatt stilling til.
>
> Muligheten for å ta opp en sak selv om klagefristen på ett år er oversittet, fremgår ikke nå av loven, men av instruksen § 4. Denne foreslås tatt inn i loven. I tråd med praksis foreslås det at det stilles krav om at det foreligger 'særlige grunner'.»

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 det 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.

10.5 Sivilombudets behandling av klagen

Bestemmelser om sivilombudets behandling av en klage fremgår av gjeldende lov § 6 fjerde ledd og instruksen § 6.

I arbeidsgrupperapporten på s. 25–26 foreslås følgende:

> «**Hvilke klager som undersøkes nærmere**
>
> Etter lovens § 6 fjerde ledd avgjør ombudsmannen om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling. Både prinsipielt og praktisk har denne bestemmelsen stor betydning. Den viser at Sivilombudsmannen ikke er en ordinær tredje klageinstans, og den gir ombudsmannen anledning til å vurdere hvilke saker det er grunn til å bruke ressurser på. Arbeidsgruppen ser dette som et viktig prinsipp som bør videreføres, og det drøftes derfor ikke nærmere her.
>
> Under henvisning til bestemmelsens betydning foreslås det at den flyttes til innledningen av en egen paragraf om ombudsmannens behandling av klagen.
>
> Bestemmelsen foreslås også omformulert, særlig på grunn av ordet ‘behandling’. Ombudsmannen foretar en vurdering av alle klager som mottas. I klager som ikke åpenbart skal avvises av formelle grunner, foretas det gjennomlesning og foreløpig vurdering av innholdet i saken. Det brukes uansett tid og ressurser, og det gjøres ofte undersøkelser av det rettslige spørsmålet.

Dette må sies å innebære en viss 'behandling' av klagen. Hvis konklusjonen etter disse foreløpige undersøkelsene er at det ikke er tilstrekkelig grunn til flere undersøkelser, sendes det brev til klageren om det. Med den 'behandling' som kan ligge bak dette, fremstår det misvisende å omtale dette som at klagen ikke gir tilstrekkelig grunn til 'behandling'.

Det vises til forslag til nytt første ledd i § 10 i punkt 4.3.4.

Undersøkelsen

Instruksbestemmelsene om undersøkelser av klager fremstår som omstendelige og til dels unødvendige nå som institusjonen har innarbeidet en fast praksis for klagesaksprosessen. Arbeidsgruppens forslag er at en forkortet versjon av instruksen § 6 flyttes til loven som en ny bestemmelse. De deler av instruksen § 6 som gjelder ombudsmannens rett til å få opplysninger, foreslås innarbeidet i lovens § 12.

Formuleringen i instruksens første ledd om at klagen i alminnelighet skal legges frem for det forvaltningsorganet eller den tjenestemann klagen gjelder, foreslås noe endret i lovforslagets annet ledd. Det foreslås her gitt en beskrivelse av hvordan ombudsmannen foretar nærmere undersøkelser av en klage. Bestemmelsen er ment å gi uttrykk for fast praksis, blant annet om forvaltningens adgang til å uttale seg under ombudsmannens behandling av saken. Noen klager er det grunn til å ta opp med det forvaltningsorganet som er overordnet klageorganet.

Den ordinære måten å ta opp en sak med forvaltningen, er et brev, altså skriftlighet, noe som gir notoritet, også i forhold til klageren. For ikke å avskjære muligheten for alternative undersøkelsesmåter når det er mest hensiktsmessig, foreslås uttrykket 'i alminnelighet' tatt inn i annet ledd. Undersøkelser per telefon eller avholdelse av et møte er praktiske eksempler, selv om slike metoder som oftest vil inngå som et ledd i undersøkelsen, dvs ikke være eneste undersøkelsesmetode.

Ombudsmannens adgang til å gi forvaltningen en frist for å uttale seg, foreslås lovfestet, jf. instruksen § 6 annet ledd annet punktum.»

Utvalget er enig i 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.[52]

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

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

[52] SOMBA-2018-5.

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 et hvert 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.

10.6 Klagerens rett til innsyn og til å uttale seg

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

> **«Klagerens rett til innsyn**
>
> Dagens lov og instruks inneholder ingen uttrykkelige regler om klagerens adgang til innsyn i sakens dokumenter. Riktignok står det i instruksen § 6 tredje ledd at ‘klageren har rett til å gjøre seg kjent med uttalelser og opplysninger som er gitt i klagesaken, med mindre han etter de regler som gjelder for vedkommende forvaltningsorgan ikke har krav på det.’ Dette har både en side til innsyn i saken og en side til kontradiksjon.
>
> Klageren får innsyn i de opplysninger og dokumenter som forvaltningen har utarbeidet for ombudsmannens behandling av saken, samt dokumenter

utarbeidet hos ombudsmannen som ikke er interne. I enkelte saker vil ikke klageren få innsyn i opplysninger gitt i brev til ombudsmannen fra forvaltningsorganet under henvisning til blant annet taushetsplikt pålagt forvaltningsorganet. Begrunnelsen for dette er at en klager ikke skal få tilgang til opplysninger gjennom å klage til ombudsmannen som han eller hun ikke ville fått ved innsyn hos forvaltningsorganet.

Dersom klageren ber om å få innsyn i dokumentene i forvaltningssaken hos ombudsmannen, vil klageren få avslag. Klageren må selv henvende seg til forvaltningsorganet for å be om dokumentene direkte derfra.

Da instruksen foreslås opphevet og for å synliggjøre praksis for klagerens rett til innsyn, foreslås det å lovfeste klageres rett til dokumenter slik det blir praktisert.

Retten til innsyn blir derfor også foreslått knyttet til 'klageren' og ikke 'parten'. Ombudsmannsloven inneholder ikke begrepet 'part', mens det er benyttet gjennomgående 'klager'. Det er flere som kan mene å være 'part' i en sak som behandles hos ombudsmannen, men det er bare 'klageren' som regnes som dette i ombudsmannssaken. Det er ikke hensiktsmessig med en egen definisjon av partsbegrepet i ombudsmannsloven og som ville skille seg fra forvaltningslovens definisjon. Videre bør det tydelig fremgå i loven at det bare er klageren som er gitt adgang til innsyn etter denne bestemmelsen, slik at klageren kan være trygg på at parter i forvaltningssaken ikke vil få innsyn hos ombudsmannen etter denne bestemmelsen. Forvaltningsorganer og andre berørte parter enn klageren må fremme krav om innsyn etter reglene for innsyn for offentligheten.

Bestemmelsen om klagerens adgang til saksdokumenter foreslås som første ledd i en ny bestemmelse om klagerens rettigheter, også til å uttalelse seg, kontradiksjon, § 11.

Klagerens rett til å uttale seg

Instruksen § 6 tredje ledd sier noe om klagerens rett til å se ('gjøre seg kjent med') dokumenter, men det er ingen bestemmelser om klagerens adgang

til å uttale seg om forvaltningens svar til ombudsmannen. Det er fast praksis at klageren vanligvis gis slik adgang, og dette foreslås lovfestet. I noen tilfeller fremstår det som unødvendig og forsinkende å oversende forvaltningens svar til klageren. Det vil særlig være når svaret gjør det klart at saken ikke gir grunn til videre behandling hos ombudsmannen. Da legges forvaltningens svar ved et avsluttende brev fra ombudsmannen. Det kan være ny informasjon, f eks. at forvaltningen vil behandle saken på nytt eller utfyllende opplysninger om forhold i saken. Blant annet av hensyn til saksbehandlingstiden og fornuftig ressursbruk bør det gis rom for en viss fleksibilitet, som foreslås gitt ved ordet 'vanligvis' i § 11 tredje ledd.»

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.

Det vises til lovforslaget § 11.

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 lovutkast 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, og som vil gjøre loven mer tilgjengelig. 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 fra arbeidsgrupperapporten om endringer i gjeldende § 10. Det vises til rapporten på s. 35:

> «På ett punkt foreslås det likevel en endring for å få ordlyden i samsvar med praksis. Det gjelder formuleringen i annet ledd om at ombudsmannen kommer til at en avgjørelse er i strid med god forvaltningspraksis. Lovens ordlyd er nå at det må gjelde en 'avgjørelse' og at det må være 'klart' at den er i strid med god forvaltningspraksis. I praksis er det ikke bare 'avgjørelser' ombudsmannen påpeker at er i strid med god forvaltningspraksis eller god forvaltningsskikk. Det forekommer nok oftere at en slik innvending knyttes til saksbehandlingen, faktiske handlinger eller unnlatelser. Eksempler er manglende orientering til parten under saksbehandlingen, uheldige forhold med begrunnelsen av vedtak, manglende beklagelse for feil osv. Det er også vanskelig å si at ombudsmannen begrenser seg til å påpeke dette når bruddet med god forvaltningspraksis er 'klart'. Begrensningen foreslås derfor tatt bort, da den ikke kan ses å ha praktisk betydning. For øvrig vil noen av disse forholdene kunne sies å falle inn under formuleringen i § 10 annet ledd første punktum – om at ombudsmannen kan påpeke feil eller forsømmelige forhold.
>
> I lovforslagets § 16 annet ledd fjerde punktum foreslås det derfor en omformulering av ombudsmannens adgang til å uttale at noe er i strid med god forvaltningspraksis. Nåværende § 10 annet ledd tredje punktum foreslås delt i to setninger.»

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. Det vises til arbeidsgrupperapporten på s. 35:

> «I instruksen § 12 fjerde ledd sies det at et referat av forvaltningens syn skal fremgå i årsmeldingens omtale av saker hvor ombudsmannen har avgitt uttalelse som nevnt i lovens § 10 annet, tredje eller fjerde ledd. Som nevnt i punkt 6.3. om årsmeldingen, foreslås en slik regel flyttet til lovbestemmelsen om avslutning av ombudsmannens saksbehandling. Det foreslås inntatt som et nytt femte ledd.»

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

Det vises til lovforslaget §§ 12 og 13.

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 s. 6 viser ombudet til at det i enkelte typer forvaltningssaker gjelder preklusive frister for å ta ut søksmål mot staten. 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. Ombudsmannen peker på følgende implikasjoner ved dette:

> «Gjeldende søksmålsfrister er såpass korte at det ofte ikke vil være realistisk å ferdigbehandle en sak hos ombudsmannen før fristen er utløpt. Det vil også kunne gjøre det problematisk å innvilge det innklagede forvaltningsorganet fristutsettelser mv. i et tilfelle der søksmålsfristen løper mens saken er til behandling. I slike tilfeller vil også ombudsmannens mulighet til å anbefale søksmål i tilfeller hvor forvaltningen ikke retter seg etter ombudsmannens syn, lett være uten realitet.
>
> De ovennevnte forholdene gjør at søksmålsfrister – dersom de ikke avbrytes under behandlingen her – lett vil oppleves som en hindring for å bringe saken inn for ombudsmannen. Fra ombudsmannens side vil slike saker også ofte bli ansett som uegnet for behandling. Konsekvensen av dette er at parten reelt sett ikke har noen annen overprøvingsmulighet enn de alminnelige domstolene. Sett hen til at ombudsmannen normalt er en langt rimeligere overprøvingsmekanisme – både for parten og samfunnet – kan dette fremstår som uheldig.»

På denne bakgrunn ber ombudet om at utvalget vurderer å foreslå en generell bestemmelse som innebærer at klage til ombudet avbryter særlige lovbestemte frister for å fremme søksmål for domstolene.

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.[53] Det samme gjelder forbrukerklageloven § 12, hvor fristen for å anlegge søksmål er en måned fra forkynnelsen av vedtaket.

Problemstillingen er vurdert i skatteforvaltningsloven § 15-4. Der er søksmålsfristen i utgangspunktet seks måneder fra vedtaket ble sendt den skattepliktige. Etter bestemmelsens andre ledd avbrytes fristen ved klage til

---

[53] Ot.prp. nr. 5 (1966–67)).

Sivilombudsmannen. Søksmål må da fremmes innen seks måneder fra skattyter har fått melding om at ombudet har avsluttet sin behandling av saken, eller fra det tidspunktet klager fikk melding om forvaltningens svar på ombudets anmodning om fornyet behandling. Klage til ombudsmannen er likevel ikke fristavbrytende dersom klagen alene er motivert av fristavbruddet.[54] Bestemmelsen om fristavbrudd ved klage til ombudet ble først innført i gjeldende skatteforvaltningslov fra 2016. Begrunnelsen i Prop. 38 L (2015–2016) punkt 21.5.3 lyder:

> «Etter gjeldende rett avbrytes ikke søksmålsfristene ved klage til Sivilombudsmannen, bare fristene for administrativ endring av ligning. Dersom ombudsmannens behandling fører til at myndighetene endrer et ligningsvedtak, løper det en ny frist for søksmål rettet mot endringsvedtaket. I saker som ikke munner ut i noe endringsvedtak, kan de skattepliktige derimot oppleve at søksmålsfristen for det påklagede vedtaket er utløpt når Sivilombudsmannens saksbehandling avsluttes. Dette kan føre til at enkelte vegrer seg for å benytte klageadgangen til Sivilombudsmannen. Departementet mener det er uheldig om de skattepliktige ikke velger å bringe en sak inn for ombudsmannen av frykt for at søksmålsadgangen kan gå tapt. For å unngå denne virkningen av søksmålsfristen og styrke de skattepliktiges rettssikkerhet, foreslår departementet en regel om at søksmålsfristen avbrytes dersom saken bringes inn for Sivilombudsmannen. Fristavbruddet forutsetter at søksmålsfristen ikke var utløpt før saken ble brakt inn for ombudsmannen. Det vil løpe en ny søksmålsfrist på seks måneder regnet fra ombudsmannens melding om avsluttet behandling er kommet fram til den skattepliktige, eller fra den skattepliktige er blitt varslet om myndighetenes svar på ombudsmannens anmodning om fornyet behandling hos det aktuelle forvaltningsorganet.
>
> Det er en forutsetning for fristavbrudd at spørsmålet som klages inn for ombudsmannen, er nært knyttet til spørsmålet det er aktuelt å gå til søksmål om.

[54] Prop. 38 L (2015–2016) s. 266.

> Med avsluttet behandling mener departementet både avvisning, det vil si at saken ikke tas til behandling av Sivilombudsmannen av formelle grunner eller fordi ombudsmannen ikke finner kritikkverdige forhold, og at saken ender med en uttalelse fra ombudsmannen. Som en sikkerhetsventil for tilfeller hvor det er åpenbart at saken klages inn til ombudsmannen ene og alene for å oppnå forlenget søksmålsfrist, foreslår departementet en regel om at søksmålsfristen likevel ikke avbrytes, dersom klagen ikke fører til realitetsavgjørelse hos ombudsmannen og dette skyldes forsettlig forhold fra skattepliktiges side.»

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 § 12 bygger på.[55] Etter forbrukerklageloven treffes avgjørelser som gjelder rettsforholdet mellom private parter, og ikke mellom private parter og det offentlige. Samtidig er avgjørelsesorganet

[55] Ot.prp. nr. 55 (1967–77) s. 29–30.

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.[56] Det kan imidlertid være et reelt behov for at ombudet kontrollerer saksbehandlingen. Og på dette punktet gjør i utgangspunktet hensynene i forannevnte 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 en gjennomgang av gjeldende lovgivning. Dette tilsier at det bør gis en generell bestemmelse om fristavbrudd i ombudsloven. Det må også understrekes at det kun er den samlede fristens lengde som påvirkes dersom klage medfører fristavbrudd, ikke den endelige preklusjonsvirkningen som inntrer 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

[56] Se blant annet forbrukerklageloven §§ 8 og 9 om rettskraft, gjenåpning og tilleggsavgjørelse.

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.[57]

På denne bakgrunn foreslås det en generell bestemmelse om fristavbrudd ved klage til ombudet, modellert etter skatteforvaltningsloven § 15-4.

Det vises til lovforslaget § 14.

11. Saker som tas opp av eget tiltak

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.

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

[57] Innst. 254 S (2019–2020)).

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.

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.[58] 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.[59]

Det er likevel forutsatt at ombudet ikke skal drive et «alminnelig tilsyn» med forvaltningen. Med dette siktes det blant annet til uoppfordret stikkprøvekontroll og annen tilfeldig kontroll med forvaltningen. Forvaltningskomiteen fremholdt at det ikke var behov for slikt tilsyn, og at det ville medføre at ombudet fikk større myndighet enn tilsiktet: Ombudets oppgave skulle være å befatte seg med urett begått mot den enkelte borger. Komiteen legger til grunn at dette primært vil skje gjennom behandling av innkomne klager. Det understrekes likevel at ombudet kan ta opp slike saker av eget

[58] Dokument 4:3 (2018–2019)).

[59] Dokument 4:2 (2014–2015)).

tiltak dersom ombudet på annen måte blir oppmerksom på saken.[60] Videre fremgår det i komiteens innstilling at ombudet må kunne ta opp enkeltsaker hvor det er utvist «utilbørlig eller rettsstridig forhold» hos et forvaltningsorgan, uten at en enkeltpersons rett eller interesse er krenket. Videre skal ombudet kunne behandle «arbeidsordningen eller andre forhold ved et forvaltningsorgan» hvis det er grunn til det.[61] I og med avgrensningen mot en tilsynsfunksjon synes det forutsatt at de to sistnevnte funksjonene skal utøves i konkrete saksforhold og ikke gjennom generell tilsynsvirksomhet.

Utvalget til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen mv. («Ingvaldsen-utvalget») fra 1972 behandlet spørsmål om ombudsmannens prioritering av arbeid med mer generelle problemstillinger.[62] I brev fra ombudsmannen til utvalget fremgikk det at ombudsmannen frem til da hadde behandlet en rekke saker av mer generell karakter, blant annet om administrativ praksis, på grunnlag av konkrete klagesaker eller presseomtale. Standpunktet til daværende ombudsmann var at det «vil være mulig å utvide denne delen av tilsynet med statsadministrasjonen», og at gjeldende lovverk og instruks åpnet for dette. Blant annet på denne bakgrunn fremholdt utvalget at det var grunn til at Sivilombudsmannen utvidet den delen av virksomheten som gjaldt generelle forhold som kunne være av interesse for Stortingets kontroll med forvaltningen. Med dette fravek nok ikke utvalget utgangspunktet om at ombudet ikke skal drive mer generell tilsynsvirksomhet, men modifiserte det i retning av at ombudet i større grad skal befatte seg med generelle og systemiske forhold i forvaltningen. Forutsetningen var likevel at det gjelder forhold som faller innenfor ombudets overordnede mandat om å arbeide for at

[60] Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 18.

[61] Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 18.

[62] Dokument nr. 7 (1972–73).

forvaltningen ikke utsetter den enkelte for urett. Det gjelder følgelig ikke ethvert forhold i forvaltningen.

Spørsmål om ombudets befatning med generelle saker er også behandlet i Schei-utvalgets utredning fra 1978 og i påfølgende Innst. O. nr. 15 (1979–80). Schei-utvalget tilsluttet seg Ingvaldsen-utvalgets betraktninger om ombudets behandling av mer generelle spørsmål og forholdet til Stortingets kontrollfunksjon. I denne sammenhengen trekker også utvalget opp grensen mot tilsyn med forvaltningen:[63]

> «Et spørsmål som har vært diskutert, er om ombudsmannen skal foreta inspeksjoner ved offentlige kontorer og institusjoner uten at det har foranledning i konkrete saker eller forhold som ombudsmannen har til behandling. Utvalget har understreket at forvaltningen selv har tilsynsplikt med sine underliggende organer, og at denne plikt ikke influeres av ombudsmannsordningen. Derimot er det en oppgave for ombudsmannen å påse at tilsynsplikten oppfylles. Etter en undersøkelse utvalget har foretatt, ser det ut til at de fleste sentralmyndigheter fører liten kontroll med hvordan underliggende organer arbeider. Utvalget understreker at verken ombudsmannen eller utvalget kan behandle spørsmål om hvordan forvaltningen bør løse sine tilsynsoppgaver. Ombudsmannens oppgave er å føre en etterfølgende kontroll, og å vurdere hvordan administrasjonen og tilsynet med denne fungerer, og i tilfelle peke på mangler. Han kan, som det er gjort hittil, foreta inspeksjoner når det er rimelig, konkret foranledning til det, – således for å få undersøkt saker nærmere eller for å gjøre seg kjent med forhold i forvaltningen som er i søkelyset, eller når situasjonen i seg selv gjør det naturlig med ettersyn på stedet.
>
> Utvalget har i denne forbindelse pekt på at det er forvaltningsområder, f.eks. innenfor sosialsektoren, helsestellet og kriminalomsorgen, der mange har særlig vanskelig for å vareta sitt tarv og hvor det er særlig grunn for

[63] Dokument nr. 9 (1977–78).

> ombudsmannen til å våke over at de sentrale myndigheter fører et forsvarlig tilsyn, at ombudet også kan ta opp slike saker av eget tiltak.»

Som det fremgår her, er utgangspunktet at 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 føringene 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.

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.

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 rettsforhold, 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. Ombudet kan blant annet påpeke praksis som ikke er i samsvar med gjeldende rett, uriktig lovforståelse og forhold som skaper betydelig risiko for rettsbrudd overfor 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 inntrer 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.

12. Virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme

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»).[64] 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, jf. punkt 8.2.2. 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).

12.2 Tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon

I lovforslaget § 3 bokstav c er det en funksjonell beskrivelse av virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme, som henviser til kapitlet 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 nedverdigende behandling eller straff».

[64] Sivilombudsmannsloven § 3a, jf. Prop. 159 L (2012–2013).

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 § 16 første 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.

Det vises til lovforslaget § 17.

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.[65]

Bestemmelsen foreslås videreført i lovforslaget § 18.

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 instruksen § 8a. I arbeidsgrupperapporten på s. 16 holdes det åpent om gjeldende § 3 a skal videreføres i ny lov, og det foreslås å sløyfe bestemmelsen i instruksen § 8a. Utvalget er enig i disse

[65] Prop. 159 L (2012–2013) s. 16–17.

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

Det vises til lovforslaget § 19.

13. Generelle bestemmelser om sivilombudets virksomhet

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.

13.2 Ombudets tilgang på opplysninger

13.2.1 Generelt

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

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.[66] 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».[67] Med dette fremstod spørsmålet i noen grad uavklart, frem til Schei-utvalgets 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.[68] Dette fikk tilslutning av Stortingets justiskomité, men det ble ansett unødvendig med lovendring.[69]

I nyere tid har Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité 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.[70] I kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling som danner grunnlag for dette lovforslaget, er det

[66] Ot.prp. nr. 30 (1959–60) s. 19.

[67] Innst. O. XV (1961–62) s. 7.

[68] Dok. nr. 9 (1977–78) s. 31–33.

[69] Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel 4.

[70] Innst. 35 L (2011–2012).

videre lagt til grunn at det er «av avgjørende betydning at ombudet har tilgang til relevante opplysninger i en aktuell sak».[71] 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.

Ombudsinstitusjoners tilgang på opplysninger er også omtalt i Venezia-prinsippene punkt 16:

> «The Ombudsman shall have a legally enforceable right to unrestricted access to all relevant documents, databases and materials, including those which might otherwise be legally privileged or confidential.»

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 uavklart, og som utvalget må ta særlig stilling til. Det gjelder spesielt ombudets tilgang på regjeringsdokumenter og relaterte dokumenter. Dette diskuteres nedenfor under punkt 14.2.3. I ombudets arbeidsgrupperapport s. 29 er det også foreslått enkelte endringer:

> «I alminnelighet ber ombudsmannen ikke om å få oversendt forvaltningens interne saksdokumenter, men i enkelte saker er det nødvendig for å utføre den rettslige kontrollen. Dette vil typisk være i de sakene der ombudsmannen mottar en klage på at det er nektet innsyn i et dokument. Ombudsmannen må i slike saker undersøke det dokumentet innsynskravet gjelder, for å kunne foreta en selvstendig vurdering av om det er adgang til å

[71] Innst. 223 S (2018–2019).)

unnta dokumentet fra offentligheten. En redegjørelse fra forvaltningen om innholdet i dokumentet vil sjelden være tilstrekkelig. Også i enkelte saker som ikke omhandler dokumentinnsyn, har ombudsmannen ment det er nødvendig å få oversendt et internt dokument, f.eks. saker om offentlige ansettelser. Dette vil begrunnes i den aktuelle saken. For å sikre ombudsmannens uavhengige og nøytrale kontroll, vil det måtte være ombudsmannen som tar stilling til hvilke dokumenter som skal oversendes. For øvrig kan det nevnes at det her er lagt til grunn at ombudsmannen som hovedregel ikke skal be om å få oversendt regjeringsnotater[72].

Saksdokumentene som oversendes fra forvaltningen, regnes ikke som ombudsmannens saksdokumenter. Dokumentene vil derfor ikke bli oversendt klageren, og offentligheten får ikke innsyn i dokumentene hos ombudsmannen, uten forvaltningens samtykke. Sivilombudsmannen og ansatte ved kontoret har taushetsplikt med hensyn til opplysninger som mottas i tjenesten, jf. ombudsmannsloven § 9 annet ledd. Denne taushetsplikten gjelder ikke bare ovenfor offentligheten, men også overfor Stortinget. Graderte dokumenter håndteres bare av sikkerhetsklarerte medarbeidere ved ombudsmannens kontor.

For å kunne utføre vervet på en forsvarlig måte er Sivilombudsmannen avhengig av at forvaltningen prioriterer ombudsmannens henvendelser. I saker som gjelder innsyn og offentlighet i forvaltningen, er det særlige krav til hurtighet i saksbehandlingen, og sakenes aktualitet gjør det ofte nødvendig med rask saksbehandling også i de tilfellene en innsynssak undersøkes av ombudsmannen. I saker der forvaltningen nekter ombudsmannen dokumenter i en eller flere omganger, vil ombudsmannens behandling av saken bli forsinket, og ombudsmannens kontroll blir mindre effektiv og reell.

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

---

[72] Sak 2013/1329 – Spørsmål om innsyn i regjeringsnotat og internt notat som gjenga innhold i regjeringsnotatet – Kommunal- og regionaldepartementet.

om dokumentinnsyn – anbefaler arbeidsgruppen at det uttrykkelig fremgår av loven at ombudsmannen har rett til å kreve at forvaltningen oversender interne dokumenter.»

Utvalget er i utgangspunktet enig i dette. 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».

13.2.2 Tilgang på regjeringsdokumenter, mv.

I høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet om *Endringar i offentleglova 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.[73] 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

[73] Se høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet *Endringar i offentleglova m.m. – innsyn i elektroniske kalendrar og regjeringsdokument m.m.* av juli 2018, s. 17. Ombudsmannens syn fremkommer blant annet i uttalelse til høringsnotatet av 29. august 2018.

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 spreiing av slike dokument ville vanskeleggjera arbeidet i regjeringa og føre til behov for mindre tenlege arbeidsformer.»

Utvalget er enig i at regjeringen har et legitimt behov for at det ikke er allmenn innsynsrett i regjeringsdokumenter. 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 regjeringsdokumenter ikke innebærer noen form for offentliggjøring av slike dokumenter, og at det heller ikke vil innebære en spredning av opplysninger som skulle gi grunn til å endre regjeringens arbeidsform.

Ombudets syn fremkommer i ombudets høringssvar datert 29. august 2018.[74] I sitt høringssvar 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

---

[74] https://www.regjeringen.no/contentassets/ed89b9590bfc4326ad8b752c48f3743a/som.pdf?uid=Sivilombudsmannen

skal kunne kreve fremlagt regjeringsdokumenter og relaterte opplysninger, som opplistet i forannevnte lovutkast. 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 rettssikkerhetsmessig 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 regjeringen 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 regjeringen.

Utvalget mener at det prinsipielt riktige utgangspunktet er at ombudet har uinnskrenket 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. Det innbefatter regjeringsdokumenter og relaterte dokumenter.

Utvalget vil likevel understreke at ombudet som klar hovedregel ikke skal be om å få slike dokumenter, 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 regjeringsdokumenter 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 tilgang på regjeringsdokumenter 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 regjeringsdokumenter 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 regjeringsdokumenter og relatere opplysninger. Dette anses omfattet av formuleringen «enhver opplysning og ethvert dokument».

Det vises til lovforslaget § 20 første ledd.

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.

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.

13.3 Fagkyndig bistand

I gjeldende instruks § 8a fremgår det at ombudet kan få bistand fra personer med særlig fagkyndighet i sin virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme. I instruksen § 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 instruksen.

Det vises til lovforslaget § 21.

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 s. 37:

> «Det foreslås et nytt ledd i ombudsmannsloven om forskerinnsyn, og at ombudsmannen bestemmer om, i hvilket omfang og på hvilke vilkår slikt innsyn kan gis. Det gis i tilfelle bare innsyn i saksdokumenter i ombudsmannssaken. Forskerne som får innsyn, vil være bundet av taushetsplikten som påhviler ombudsmannen, hans personale og øvrige som bistår ved utførelsen av ombudsmannens arbeidsoppgaver.»

Utvalget er enig i dette. Tilføyelsen om forskerinnsyn foreslås innført i lovforslaget § 22 fjerde ledd om taushetsplikt.

Det vises til lovforslaget § 22.

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.[75]

I arbeidsgrupperapporten konkluderes det med at det bør innføres en mer utførlig bestemmelse om habilitet, som gjenspeiler dagens praksis. De sentrale delene av begrunnelsen for dette gjengis her:[76]

---

[75] Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 50–53.

[76] Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 50–53.

«Etter lovens ordlyd er det Stortingets presidentskap som skal avgjøre om ombudsmannen anses som inhabil i en sak og som i tilfelle skal velge en setteombudsmann. Bestemmelsen regulerer ikke hvilke omstendigheter som gjør at ombudsmannen skal anses inhabil, eller hvem som skal stå for saksforberedelsen av saken der sivilombudsmannen er inhabil. Loven har heller ingen regler om ansattes habilitet.

Imidlertid har Sivilombudsmannen og de ansatte ved kontoret i praksis vurdert habiliteten opp mot reglene i domstolloven. I praksis vil det si domstolloven §§ 106 og 108. Ved egen inhabilitet har saksbehandler verken saksforberedt eller avgjort saken. Der en kontorsjef har vært inhabil, har det variert om saken har blitt forberedt av en saksbehandler i avdelingen til den kontorsjefen som er inhabil, men avgjort av en annen kontorsjef, eller om saken i sin helhet har blitt behandlet i en annen avdeling. Der en sak er behandlet av en oppnevnt setteombudsmann, har det variert om det har vært saksbehandlere ansatt ved ombudsmannens kontor, eller det har vært engasjert eksterne saksbehandlere til saksforberedelsen. I enkelte saker har setteombudsmannen selv saksbehandlet saken alene. Administrasjonen ved ombudsmannens kontor har utført arkiv- og sekretærfunksjonene.

I ombudsmannens etiske retningslinjer punkt 4 med overskriften 'Tillit til sivilombudsmannen' står det at '[d]en enkelte har selv ansvaret for å opplyse om egen inhabilitet og tre til side når saken krever det'.

Gjeldende bestemmelse i ombudsmannsloven § 1 femte ledd ble gitt ved endringslov 6. september 1991 nr. 72. Før dette var det ingen lovfestet regel om sivilombudsmannens habilitet. I de tilfellene det hadde oppstått inhabilitet, hadde Stortinget i plenum valgt en setteombudsmann. Foranledningen for lovendringen var at ombudsmannen i et brev i 1990 til Stortingets presidentskap tok opp to spørsmål om ombudsmannens habilitet; 1. Hvilke habilitetsregler som bør legges til grunn for ombudsmannens virksomhet og 2. Hvordan man rent formelt skal forholde seg i inhabilitetssituasjoner.

Til det første spørsmålet ble det fremhevet at det er viktig at det ikke kan reises tvil om ombudsmannens habilitet, uavhengighet og integritet.

Ombudsmannen ville derfor for fremtiden legge til grunn de prinsippene som er nedfelt i domstollovens habilitetsregler.

Til det andre spørsmålet ba ombudsmannen Stortinget overveie å bemyndige Stortingets presidentskap til å utpeke setteombudsmannen når ombudsmannen måtte anses inhabil. Det ble også påpekt at en slik delegasjon ville hindre at den omstendighet at Stortinget ikke var samlet, forsinket en sak.

I et representantforslag (Dok. nr. 8:10 (1990–91)) ble det etter dette foreslått å endre ombudsmannsloven med den ordlyden som senere ble vedtatt og nå gjelder.

Ved behandlingen av forslaget i Justiskomiteen, uttalte komiteen at sivilombudsmannens 'uavhengighet og upartiskhet må ikke kunne trekkes i tvil. Komiteen har derfor ingen merknader til at domstollovens habilitetsregler, som er strengere enn forvaltningslovens regler, gjøres gjeldende for ombudsmannen', jf. Innst. O. nr. 18 (1990–1991).

I praksis har Presidentskapet oppnevnt en setteombudsmann i de sakene der sivilombudsmannen har gitt beskjed om inhabilitet. Ordlyden '[f]inner Stortingets presidentskap at ombudsmannen bør anses som inhabil' gir derfor ikke helt presist uttrykk for praksis på dette punktet.

Den danske ombudsmannsloven har en ordlyd som stemmer bedre overens med praksis i Norge:

'§ 29. Foreligger der i en sag omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om ombudsmandens upartiskhed, underretter ombudsmanden Folketingets Retsudvalg, der bestemmer, hvem der skal udøve ombudsmandens funktioner.

Stk. 2. Ombudsmanden må ikke uden samtykke af Folketingets Retsudvalg have hverv i offentlige eller private virksomheder, foretagender eller institutioner.'

Arbeidsgruppen mener loven bør synliggjøre gjeldende praksis og foreslår en lovendring i tråd med dette.»

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 avdelingssjef er inhabil. Drøftelsen gjengis her:

> «Det har vært reist spørsmål om ombudsmannsloven bør ha uttrykkelige regler som regulerer hvilke situasjoner ombudsmannen og ansatte ved kontoret vil være inhabile, for å synliggjøre ombudsmannens praksis. Det er fremhevet at en synliggjøring av habilitetsreglene i loven vil kunne bidra til å styrke tilliten til ombudsmannens upartiskhet og at en uttrykkelig regulering vil gjøre det lettere å forklare hvorfor det ikke foreligger inhabilitet i en konkret sak hvor klageren (eller andre) påstår at det gjør det.
>
> Ombudsmannen er avhengig av borgernes, Stortingets og forvaltningens tillit. Dette innebærer at det ikke må være grunnlag for å reise tvil om ombudsmannens habilitet i saker. Imidlertid er det lite som tyder på at tilliten er svekket eller at det har vært situasjoner der det har vært begrunnet tvil om ombudsmannens habilitet ved behandlingen av en sak. Ombudsmannen og ansatte ved kontoret har praktisert habilitetsreglene strengt. Praksis hos ombudsmannen har vært konsekvent knyttet til prinsippene i domstolloven §§ 106 og 108 og har bydd på få praktiske utfordringer.
>
> Domstollovens habilitetsregler har vært praktisert lenge i domstolene, og det er knyttet mange og tungtveiende rettskilder til hvordan bestemmelsene er å forstå.
>
> En henvisning til domstolloven er for eksempel valgt som løsning i trygderettsloven, som ble revidert i sin helhet ved lovendring 18. desember 2015 nr. 105:

(…)

I veiledning om lov- og forskriftsarbeid 'Lovteknikk og lovforberedelse' side 148 og 149 er det omtalt forholdet mellom forvaltningsloven og saksbehandlingsregler i særlovgivningen. På side 149 berøres henvisning til domstolloven:

'Et område der det kan være aktuelt med unntak fra forvaltningslovens regler, er inhabilitetsreglene (ugildhet). Bl.a. bør mer vidtgående inhabilitetsregler overveies for domstolslignende organer. I slike tilfeller kan det være et alternativ å vise til domstolloven (lov 13. august 1915 nr. 5) §§ 106 til 108.'

Et annet (om enn et noe mindre viktig) poeng, er at ved å henvise til domstolloven, og ikke ha særskilte regler i ombudsmannsloven, vil en unngå de praktiske utfordringene det er ved å utforme bestemmelser uten å bruke partsbegrepet – som ikke brukes i ombudsmannsloven.

Arbeidsgruppen foreslår at ombudsmannsloven får inn en uttrykkelig henvisning til domstollovens habilitetsregler og at disse vil gjelde tilsvarende så langt de passer. Dette vil være en videreføring av en ordning med anvendelse av domstollovens veletablerte habilitetsregler. Ordningen som i praksis har gitt ombudsmannen uomtvistet tillit, men nå med en eksplisitt henvisning, vil etter arbeidsgruppens mening gi en like sterk forsikring overfor Stortinget, borgerne og forvaltningen om Sivilombudsmannens nøytralitet og upartiskhet, som at det utformes egne regler i ombudsmannsloven.

Det kan være saker der sivilombudsmannen ikke er inhabil, men at det foreligger andre grunner til at saken bør behandles av en setteombudsmann. I forslaget til lovtekst er det tatt høyde for dette.

Domstolloven og forvaltningsloven har bestemmelser om avledet inhabilitet. Selv om ombudsmannsordningen skiller seg fra forvaltningsorganer og domstoler ved at ombudsmannen ikke treffer bindende avgjørelser, foreslår

arbeidsgruppen at det lovfestes en uttrykkelig regel om avledet inhabilitet i ombudsmannsloven. Dette innebærer at saksbehandlere og kontorsjef ikke kan treffe avgjørelser (avvise en sak eller avslutte en sak uten nærmere undersøkelse) i en sak der ombudsmannen er inhabil. En saksbehandler kan ikke treffe avgjørelse i en sak der nærmeste leder er inhabil.

Arbeidsgruppen legger til grunn at saksbehandlere og kontorsjefer kan saksforberede en sak for en setteombudsmann, men at setteombudsmannen, slik som også er praksis i dag, gjør en konkret vurdering av om saksforberedelsen skal utføres av eksterne.

Det foreslås ikke lovfestet nærmere bestemmelser om saksbehandlingen av habilitetsspørsmålene.»

Utvalget er enig med arbeidsgruppen i de ovennevnte betraktningene. Det vises særlig til at habilitetsstandarden i domstolloven 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.[77] 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.

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.

---

[77] NOU 2019:5 s. 25.

Det vises til lovforslaget § 24.

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. 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.

Det vises til lovforslaget § 25.

13.8 Dokumentoffentlighet

Dokumentoffentlighet hos ombudet er regulert i gjeldende lov § 9 og instruksen § 11. I ombudets arbeidsgrupperapport s. 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». Fra brevet gjengis de overordnede delene av begrunnelsen:

> «Unntaket fra offentlighet der det foreligger særlige grunner benyttes i all hovedsak av hensyn til klager. I enkelte tilfeller er unntakshjemmelen benyttet av hensyn til ombudsmannens kontroll. Det er utarbeidet nærmere rettesnorer for dokumentoffentlighet i ombudsmannens saksbehandlerhåndbok. Utdrag fra denne følger vedlagt.

(…)

En rekke lover, slik som forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova, gjelder ikke for ombudsmannen. Ombudsmannen er ikke en del av forvaltningen, men en særskilt instans som er tillagt kontrolloppgaver på vegne av Stortinget. Da bestemmelsene i § 9 annet ledd om taushetsplikt og i instruksen § 11 nr. 2 om unntak av 'særlige grunner' ble foreslått i 1999, ble det vist til at en med bestemmelsene ville ivareta behovet for fleksibilitet i innsynsreglene av hensyn til tillitsforholdet mellom borgerne og ombudsmannen og ombudsmannen kontroll. Etter ombudsmannens syn er det fortsatt behov for regler som ivaretar de særlige hensyn som gjelder ombudsmannens virksomhet. Prinsippene som ligger til grunn for offentleglova, følges så lenge dette ikke kommer i strid med hensyn til klagerne eller ombudsmannens kontroll, slik dette er beskrevet ovenfor. Meroffentlighet vurderes i alle saker der enkeltopplysninger er unntatt av særlige grunner.

Prinsipalt mener ombudsmannen at gjeldende regler om dokumentoffentlighet hos ombudsmannen bør videreføres, inkludert den egne ordlyden for taushetsplikten i § 9 annet ledd og bestemmelsen om at ombudsmannen kan unnta opplysninger av 'særlige grunner'. Ombudsmannen bruker adgangen til å unnta fra offentlighet av 'særlige grunner' bare der det er et reelt og saklig behov. Det vises til praksis som det er redegjort for i dette brevet. Beskrivelsen av denne praksis og hvilke hensyn som kan utgjøre 'særlige grunner', kan omtales i innstillingen for dermed å gjøre det klarere hvordan bestemmelsen skal forstås.»

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 offentleglova § 10 foreslås en bestemmelse om offentliggjøring av journaler og andre dokumenter på internett, for å sikre tilstrekkelig behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen art. 6 og 9.[78]

Det vises til lovforslaget § 26.

13.9 Sivilombudets behandling av personopplysninger

13.9.1 Innledning

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport vises det til forholdet mellom ombudet og Datatilsynets tilsynsmyndighet, samt spørsmålet om hvorvidt ombudet bør få enkelte unntak fra personopplysningsloven.[79] 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.[80]

---

[78] Datatilsynets høringsuttalelse til endringer i personopplysningsloven, 5. desember 2019, s. 3 flg.

[79] Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport.

[80] Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjoner, datert 7. juli 2020.

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. Av generell interesse er den danske lovutredningen, hvor følgende fremgår:

«I modsætning til persondataloven må forordningen desuden antages at finde anvendelse for Folketinget og institutioner under Folketinget.»[81]

Uttalelsen refererer til forordningens virkeområde, slik den også gjelder for Norge. 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.[82]

---

[81] Justitsministeriet, Databeskyttelsesforordningen – og de retlige rammer for dansk lovgivning, Betænkning nr. 1565, Del 1 – bind 1, s. 32. (https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2017/bet_1_1.pdf)

[82] Data Protection Act 2018, sec. 210 – explanatory notes, s. 78. (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/pdfs/ukpgaen_20180012_en.pdf)

I sitt brev til Stortingets presidentskap 19. juni 2019 viser ombudsmannen til at Finland og Island, på grunn av sine konstitusjonelle systemer, har bestemt at ombudsmannen skal være unntatt fra personvernforordningen. På bakgrunn av redegjørelsen ovenfor under punkt 9.1 og 9.2 er det neppe i norsk rett en trinnhøyere konstitusjonell skranke mot at forvaltningen kan utøve myndighet overfor ombudet, selv om det er klare prinsipielle og praktiske betenkeligheter ved dette. Utgangspunktet er derfor 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. Disse spørsmålene behandles i det følgende.

13.9.2 Datatilsynets tilsynsmyndighet

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, som er drøftet ovenfor under punkt 9.1 og 9.2.

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. De hensyn som taler for at tilsynsforvaltningen i utgangspunktet bør være avskåret fra å

føre tilsyn og treffe dertil inngripende vedtak overfor ombudet, tilsier at Datatilsynets tilsyns- og vedtakskompetanse overfor ombudet begrenses.

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.[83] 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.[84] Ettersom denne kompetansen kun har grunnlag i personopplysningsloven, kan det bestemmes at ombudet ikke skal kunne ilegges tvangsmulkt.

Det bemerkes at overtredelsesgebyr og tvangsmulkt kan være svært bebyrdende for den vedtaket retter seg mot. Ombudet bør derfor kunne føre kontroll med slike vedtak på en måte som ikke fremstår som betenkelig ut fra at det kan forekomme gjensidig kontroll mellom ombudet og Datatilsynet. Dette sammenholdt med de konstitusjonelt begrunnede og mer generelle betenkelighetene ved at forvaltningen har slike beføyelser overfor ombudet, tilsier at det gjøres unntak som foreskrevet ovenfor.

På denne bakgrunn foreslås det at det gjøres unntak for Datatilsynets tilsynsbeføyelser i form av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, som kan fastsettes i medhold av lovforslaget § 6 tredje ledd.

13.9.3 Unntak fra materielle bestemmelser i personvernforordningen

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

---

[83] Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 20.2 og 2.5.3.

[84] Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 24.2 og 24.5.

– 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.[85] 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.[86] Dette gjelder likevel ikke dersom behandlingen kan ha direkte faktiske virkninger for den registrerte.[87] Tilsvarende unntak finnes i særlov for partnerdrapsutvalget og NAV-granskningen.[88] 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

[85] Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 10.1.

[86] Prop. 56 LS (2017–2018) s. 217–218.

[87] Personopplysningsloven § 17 tredje ledd.

[88] Lov om informasjonstilgang m.m. for Partnerdrapsutvalget § 4 andre ledd; Lov om informasjonstilgang mv. for utvalget for ekstern gransking av saken knyttet til feilaktig praktisering av adgangen til å motta sykepenger, arbeidsavklaringspenger og pleiepenger ved opphold i et annet EØS-land § 4 andre ledd.

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.

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.

13.9.4 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. I lovforarbeidene til implementeringen av personvernforordningen i Sverige, Prop. 2017/18:105 s. 56–57, fremgår imidlertid følgende om hva som kan anses som en «oppgave i allmennhetens interesse»:

> «Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt regeringens mening av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem.»

Ombudet er et offentlig organ med lovbestemt mandat, arbeidsform og arbeidsområde. Å føre kontroll med forvaltningen på grunnlag av klager fra borgerne og egne undersøkelser, må klart anses som en oppgave i allmennhetens interesse, som igjen nødvendiggjør behandling av personopplysninger.[89] Alternativet i samme

[89] Dette harmonerer også med rettsoppfatningen som er lagt til grunn for utlendingsmyndigheten i Prop. 59 L (2017–2018) punkt 4.1.3.1.

bestemmelse om «offentlig myndighetsutøvelse» er neppe aktuelt for ombudet, idet ombudet ikke har kompetanse til å treffe avgjørelser med bindende virkning.[90]

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.[91]

På grunn av bredden i ombudets virksomhet og sakstilfang, 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 lovovertredelser. 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 personvernforordningens 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.

13.9.5 Viderebehandling av personopplysninger

[90] Prop. 2017/18:105 s. 67.

[91] Sml. utlendingsloven § 83a, jf. Prop. 59 L (2017–2018) punkt 4.1.3.2 og 4.1.3.3.

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.[92]

I den utstrekning det er nødvendig, har ombudet i utgangspunktet uinnskrenket tilgang på opplysninger fra forvaltningen, uten hinder av taushetsplikt, inkludert personopplysninger.[93] 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 ofte 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.

---

[92] Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.6.

[93] Sivilombudsmannsloven § 7, jf. forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 4.

For disse tilfellene er det i utgangspunktet ikke behov for en særlig lovbestemmelse for viderebehandling. Unntak kan likevel tenkes, f.eks. hvis det er grunn til å sammenligne den påklagde avgjørelsen med andre avgjørelser for å vurdere om det har forekommet usaklig forskjellsbehandling.

I generelle saker som ombudet tar til behandling av eget tiltak, og i forebyggingsvirksomheten, er det nok i praksis en større mulighet for at det er nødvendig for ombudet å viderebehandle personopplysninger på en måte som ikke er forenelig med forvaltningens opprinnelige innsamlingsformål.

På denne bakgrunn er det behov for at ombudet har lovgrunnlag for viderebehandling av opplysninger fra forvaltningen som opprinnelig ble innhentet til et annet formål.

13.9.6 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.

13.9.7 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 forholdsmessig tiltak. Fordi løsningen avviker fra personvernforordningen artikkel 15 nr. 3, foreslås en egen bestemmelse om dette.

Det vises til lovforslaget § 27 andre ledd.

13.10 Sikkerhetslovens anvendelse for sivilombudet

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-kontrolloven 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 treffe bestemmelser om i hvilken grad forskrifter fastsatt i medhold av sikkerhetsloven skal gjelde for sivilombudet.

Det vises til lovforslaget § 28.

13.11 Ombudets ansatte

13.11.1 Generelt

Bestemmelser om ombudets personale er gitt i gjeldende lov § 14. I arbeidsgrupperapporten s. 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.

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 tilsettinger 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. I brevet fremgår følgende:

> «Det er imidlertid utenkelig at ombudsmannen personlig ikke skal delta i rekrutteringsprosessen av sine nærmeste medarbeidere, og være med på den grunnleggende vurderingen av de ulike kandidatene opp mot hverandre. Jeg har derfor kommet frem til at den beste løsningen for disse ansettelsene er at det etableres et slags innstillingsråd der ombudsmannen selv deltar, og at ombudsmannen personlig får ansettelsesmyndigheten. Ettersom ombudsmannen i en slik løsning vil delta i begge trinnene av prosessen, vil realiteten bli at det etableres en ordning der ombudsmannen skal innhente andres syn på saken, før beslutning fattes, men at ombudsmannen personlig har dominerende innflytelse.»

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 fra ombudsmannen, kan vanskelig synes å være et innstillingsråd i statsansettelovens 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.

13.11.3 Personalreglement

Sivilombudsmannsloven § 14 gir bestemmelser om tilsettinger og tilsettingsråd. Av bestemmelsen følger det at Stortingets presidentskap «gir nærmere regler om fremgangsmåte ved tilsetting og om rådets sammensetning».

Nærmere bestemmelser om tilsettinger 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.[94] Det gjeldende personalreglementet inneholder bestemmelser om krav til utlysninger og innstilling til stillinger, roller og ansvar ved tilsettinger, 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.[95]

---

[94] Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 55.

[95] Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 55.

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.

14. Ombudsvervet

14.1 Innledning

I det følgende behandles ordningen for oppnevning av sivilombud. Det inkluderer kriteriene og fremgangsmåten for oppnevningen, samt oppnevningsperioden og muligheten for tap av vervet.

For disse spørsmålene tar utvalget blant annet utgangspunkt i vurderingene fra stortingsutvalget som i 2018 vurderte prosessen og valgbarheten til medlemmer i de komiteer, utvalg og nemnder som Stortinget oppnevner.[96]

Grunnlaget og fremgangsmåten for valg av sivilombud har betydning for ombudets uavhengighet, tillit og autoritet. Disse komponentene har igjen betydning for i hvilken grad ombudet kan ivareta sitt grunnlovfestede mandat til å føre kontroll med forvaltningen for å hindre at det begås urett mot den enkelte.

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, oppnevningsprosessen, kriteriene for oppnevningen, varigheten av vervet og tap av vervet. Som overordnet føring for oppnevningen fremgår følgende i punkt 5:

[96] Dokument 19 (2017–2018) s. 7–8.

> «The Ombudsman shall be elected or appointed according to procedures strengthening to the highest possible extent the authority, impartiality, independence and legitimacy of the Institution.»

I dette ligger det at oppnevningen i størst mulig grad skal bidra til å styrke ombudets autoritet, upartiskhet og uavhengighet, samt ombudsinstitusjonens legitimitet.[97] 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, oppnevningsprosessen og muligheten for gjenoppnevning og tap av vervet. Målsettingen er å ivareta disse komponentene på en måte som samlet sett sikrer ombudets autoritet, uavhengighet og upartiskhet, samt tilliten til dette.

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 utnevnelse 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) s. 7:

---

[97] Europarådets parlamentarikerforsamling, *Explanatory memorandum by rapporteur Lord Richard Balfe,* Doc. 14953 Report, 2019, punkt 33.

> «Det følger av hele grunntanken med ordningen at ombudsmannen må velges av Stortinget. Bare på den måte kan han få den nødvendige uavhengige stilling i forhold til administrasjonen og samtidig gis den autoritet som ligger i at han er Stortingets tillitsmann.»

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. I Forvaltningskomiteens innstilling fra 1958 fremgår følgende:[98]

«Dersom den som velges har en god posisjon og anseelse slik at han må aksepteres av alle uten hensyn til parti, vil det ha stor betydning for hans arbeid.»

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.[99] I den forklarende

---

[98] Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 14.

[99] Veneziakommisjonen *Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution* 2019, punkt

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.[100]

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.»[101] 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».[102] I samme retning ble det lagt til grunn at ombudet bør være en «høyt kvalifisert jurist».[103] 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. Ved å bruke ordet «minst» er det meningen å understreke at

---

6 andre ledd.

[100] Europarådets parlamentarikerforsamling, *Explanatory memorandum by rapporteur Lord Richard Balfe*, Doc. 14953 Report, 2019, punkt 33.

[101] Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 14.

[102] Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 14.

[103] Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 14.

den gjeldende praksisen videreføres, hvoretter ombudet velges med størst mulig flertall og helst enstemmig.

Det vises til lovforslaget § 2.

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.[104]

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 utnevningsperiode uten mulighet for gjenutnevning.

---

[104] Sivilombudsmannsloven § 1 første og tredje ledd.

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.[105]

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

---

[105] Europarådets parlamentarikerforsamling, *Explanatory memorandum by rapporteur Lord Richard Balfe,* Doc. 14953 Report, 2019, punkt 39.

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. Mulige betenkeligheter ved muligheten for gjenoppnevning avhjelpes ved at oppnevningsperioden løsrives fra stortingsvalget. Ved gjenoppnevning kan offentlig kunngjøring unnlates.

Det vises til lovforslaget § 2.

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 høyesterettsdommer.[106] 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.[107] Av domstolloven følger det videre at den som utnevnes til dommer i Høyesterett, bør tilfredsstille høye krav til kvalifikasjoner og personlige egenskaper.[108] Den som utnevnes, kan heller ikke være medlem av Stortinget.[109]

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

[106] Sivilombudsmannsloven § 1 andre ledd.

[107] Domstolloven §§ 53 og 54 første ledd, jf. Ot.prp. nr. 102 (2008–2009) punkt 3.5–3.6.

[108] Domstolloven § 55 andre ledd.

[109] Grunnloven § 75 l.

tillegg til dem som følger av loven, er neppe problematisk, såfremt kriteriene understøtter ombudsinstitusjonens uavhengighet og formål.

I og med henvisningen til vilkårene for å bli høyesterettsdommer følger de viktigste kriteriene for valg av ombud av domstolloven. Endringer i vilkårene for å bli dommer og høyesterettsdommer i domstolloven vil derfor medføre endringer i kriteriene for å bli ombud. Domstollovens 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 domstollov 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 domstolloven.[110] Karaktervilkåret i domstolloven ble imidlertid sløyfet i 2010, og det er ikke lenger et formelt krav om beste karakter for å bli høyesteretts- eller lagdommer.[111]

Samlet sett synes det som at begrunnelsen for å opprettholde vilkåret om at ombudet må oppfylle domstollovens vilkår for å bli høyesterettsdommer, ikke i særlig grad gjør seg gjeldende lenger. I tillegg kommer det at ombudsvervet og ombudsinstitusjonen 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.

---

[110] Dok. nr. 9 (1977–78) s. 17.

[111] Domstolloven § 54, jf. Ot.prp. nr. 102 (2008–2009) punkt. 3.6.

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.

Da ombudsordningen ble utredet av Forvaltningskomiteen i 1958, ble det lagt til grunn at ombudet måtte være «en høyt kvalifisert jurist». Dette er naturlig å se i sammenheng med ombudets tiltenkte oppgave, som var å styrke og trygge den enkeltes rettsstilling i forholdet til forvaltningen.[112]

Spørsmålet om juridisk utdanning ble behandlet av Schei-utvalget i 1978, som konkluderte med å opprettholde kravet. Det ble vist til at lovanvendelse og rettsspørsmål spiller en helt vesentlig rolle i ombudets virksomhet, og at vervet er personlig, blant annet i den forstand at det er ombudet selv som tar standpunkt i sakene som behandles.[113]

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.[114] Av samme punkt følger det dessuten at passende profesjonell kompetanse og erfaring er et essensielt kriterium. Ettersom ombudsinstitusjonene har ulik innretning i forskjellige land, må kompetansekravene tilpasses den konkrete ombudsinstitusjonen.

Den norske ombudsinstitusjonens 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

---

[112] Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 13–14.

[113] Dok. nr. 9 (1977–78) s. 6 og 16.

[114] Europarådets parlamentarikerforsamling, *Explanatory memorandum by rapporteur Lord Richard Balfe,* Doc. 14953 Report, 2019, punkt 31.

konsekvens av modellen hvor ombudets oppgaver personlig tilkommer den Stortinget utnevner til vervet. Ettersom ombudsinstitusjonens 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.[115] 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 institusjon 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.

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

---

[115] Dok. nr. 9 (1977–78) s. 16.

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 utnevnelse. I proposisjonen fremholdes det at «Ordningen bør trolig være tilsvarende hos oss».[116]

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.[117] 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.

I sin utredning fra 1978 beskrev Schei-utvalget den tidligere og daværende utnevningsprosessen. På bakgrunn av denne beskrivelsen fremstår det som at Stortinget frem til da forholdt seg til de forannevnte føringene:[118]

> «Valget av ombudsmann har dels vært forberedt av Stortingets presidentskap, dels av Presidentskapet i samarbeid med Stortingets valgkomite. Framgangsmåten har vært at Presidentskapet gjennom underhåndsundersøkelser har søkt å finne fram til egnede kandidater og deretter drøftet personspørsmålet underhånden med partigruppene. Når personspørsmålet har vært avklaret, har Presidentskapet fremmet forslag til Stortinget. Ordningen nå er imidlertid at Presidentskapet gir tilråding til Stortingets valgkomite, som så overtar saken og gir innstilling til Stortinget. Stortingets valgkomite, som består av 37 medlemmer (forretningsordenen § 8), har blant sine medlemmer igjen nedsatt et

---

[116] Ot.prp. nr. 30 (1959–60) s. 11, jf. særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 14.

[117] Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 14.

[118] Dok. nr. 9 (1977–78) s. 17.

> internt underutvalg, der Stortingspresidenten og gruppelederne etter det opplyste er med. Alle undersøkelser og drøftelser før valget foretas, hos oss som i våre naboland, underhånden og er hemmelige. Valget i Stortinget har hittil foregått uten debatt og vært enstemmig.»

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.[119] 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.[120]

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.[121] 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».[122] 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 fratre 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

---

[119] Dok. nr. 9 (1977–78) s. 17–18.

[120] DokumentDok 19 (2017–2018) s. 7.

[121] DokumentDok 19 (2017–2018) s. 7, jf. Innst. 118 S (2013–2014).

[122] Innst. 30 S (2017–2018).

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.[123]

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 utnevningsprosessen 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.

Når det gjelder fremgangsmåten for valget, fremgår følgende i Venezia-prinsippene punkt 7:

«The procedure for selection of candidates shall include a public call and be public, transparent, merit based, objective, and provided for by the law.»

[123] Innst. 20 S (2019–2020).

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 av 22. mai 2015 om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, er løsningen at valgprosessen for styret og direktøren følger delvis av loven og instruksen 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 instruksen § 2 fastsetter at Stortingets presidentskap 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.

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.

I Venezia-prinsippene punkt 11 fremgår følgende:

> «The Ombudsman shall be removed from office only according to an exhaustive list of clear and reasonable conditions established by law. These shall relate solely to the essential criteria of 'incapacity' or 'inability to perform the functions of the office', 'misbehavior' or 'misconduct', which should be narrowly interpreted. The parliamentary majority required for removal – by Parliament itself or by a court on request of Parliament- shall be equal to, and preferably higher than, the one required for election. The procedure for removal shall be public, transparent and provided for by law.»

Den gjeldende ordningen ivaretar anbefalingen om at avsetting krever forholdsmessig flere stemmer enn utnevning. 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 fremsatt 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 oppfyller lovbestemte krav. Utvalget mener derfor at det vil være lite vunnet ved å oppstille nærmere materielle vilkår for avsetting.

Det vises til lovforslaget § 31.

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.

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.

Om dette fremgår følgende i arbeidsgrupperapporten s. 34:

> «Instruksbestemmelsen innledes med at ombudsmannen personlig skal ta standpunkt i alle saker. Det personlige elementet var sentralt ved opprettelsen av ombudsmannsordningen og er det fremdeles. Det kan sies å fremgå forutsetningsvis av lovens § 1, men etter arbeidsgruppens mening bør dette viktige prinsippet fremgå uttrykkelig av loven. Å foreslå en ny formulering om dette i § 1 anser ikke arbeidsgruppen at ligger innenfor dens mandat. Det mest hensiktsmessige nå synes å være å flytte instruksens bestemmelse om dette til lovbestemmelsen om ombudsmannens avslutning av saker.
>
> Formuleringen om at ombudsmannen personlig skal «ta standpunkt i alle saker» er etter hvert mindre dekkende for virksomheten ved ombudsmannens kontor. Delegasjonshjemmelen som ble innført i instruksens § 9 første ledd annet punktum i 1980, har stor betydning i praksis. Pga. saksmengden er det bare de sakene som er nærmere undersøkt at ombudsmannen selv er involvert og tar standpunkt. Det foreslås derfor også at dette fremgår av loven.
>
> Arbeidsgruppen har vært noe i tvil om hvordan denne begrensningen bør komme til uttrykk i lovteksten. I praksis omtales dette gjerne som saker hvor det

er spørsmål om å 'kritisere' forvaltningen. Uttrykkene 'kritisere' og 'kritikk' kan imidlertid virke unødvendig negative og belastende og er ikke alltid dekkende for de innvendingene ombudsmannen har til det forvaltningen har gjort. Et alternativ kan derfor være å si at 'ombudsmannen personlig skal ta standpunkt i saker hvor det er aktuelt å rette innvendinger til forvaltningens avgjørelse eller handlemåte'. Ordet 'innvendinger' kan oppfattes noe diffust, slik at det kan sies å være mer forståelig å bruke ordet «kritisere». I lovforslaget er derfor dette valgt.

Ombudsmannsordningens personlige element foreslås dermed inntatt som innledning til § 16. Delegasjonshjemmelen bør stå samme sted. Den foreslås endret i samsvar med det som nå praktiseres. Ordet 'klart' i instruksens § 9 første ledd foreslås ikke overført til lovbestemmelsen, da dette gir en unødvendig begrensning. Beskrivelsen av hva slags saker som kan avsluttes av andre enn ombudsmannen, foreslås forenklet. Det fremstår unødvendig å presisere at det kan gis fullmakt til å avvise saker, da det er et stort antall saker som avvises på formelt grunnlag, og dermed opplagt skal avvises. Avgrensingen mot saker som ikke har gitt tilstrekkelig grunn til nærmere undersøkelser, er som oftest dekkende. Det er likevel ikke uvanlig at en sak kan avsluttes på en enkel måte etter at den har vært tatt opp med forvaltningen, og forvaltningen har gitt et svar som ikke gir grunn til ytterligere oppfølging fra ombudsmannen. Slike saker bør kunne avsluttes av andre enn ombudsmannen personlig.»

Utvalget er enig i disse vurderingene. 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.

14.9 Ombudets lønn og pensjon

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 rettstekniske hensyn.

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.

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.

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.[124] Skjæringstidspunktet i loven ble vedtatt ved

[124] Lov om pensjonsordning for Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 1.

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.[125]

Det vises til lovforslaget § 34 andre ledd.

15. Vitneplikt og bevisforbud

15.1 Generelt

I Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 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.

---

[125] Innst. 146 L (2010–2011) punkt 2.4.

15.2 Bevisforbud for forhold som er underlagt lovbestemt taushetsplikt

I ombudets arbeidsgrupperapport s. 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 arbeidsgrupperapporten vises det til tvisteloven § 22-3 andre ledd, hvoretter 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 til løsning på denne problemstillingen gjengis her:

> «Det kan være en løsning at det inntas en formulering i ombudsmannsloven om at vitnemål om forhold som er taushetsbelagt etter ombudsmannsloven § 9, bare kan mottas dersom retten ved kjennelse beslutter det etter en konkret avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning, etter mønster av tvisteloven § 22-3 tredje ledd. På den måten åpnes det for at vitnemål om taushetsbelagte opplysninger kan gis i unntakstilfeller, samtidig som man unngår problemstillingen om departementets samtykke. Det bør også inntas at ombudsmannen skal få redegjøre for sitt syn før retten tar standpunkt, etter mønster av tvisteloven § 22-3 tredje ledd annet punktum.
>
> Denne bestemmelsen vil da bli lex specialis og gå foran tvisteloven § 22-3 annet og tredje ledd. Dette er ikke helt optimalt lovteknisk, men fordelen er at man unngår å måtte initiere og avvente endringer i prosesslovene.»

Forslaget 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.

15.3 Bevisforbud for opplysninger som gjelder grunnlaget for ombudets uttalelser og rapporter

I arbeidsgrupperapporten s. 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

domstolenes 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 domstolenes forutsetninger for å treffe materielt riktige rettsavgjørelser, og partenes forutsetninger for å få en materielt riktig avgjørelse.

I arbeidsgrupperapporten s. 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:

> «Tilleggsprotokollen artikkel 20 gir Sivilombudsmannen frihet til å velge hvilke personer man ønsker å snakke med og pålegger myndighetene å legge til rette for private samtaler 'private interviews' uten vitner til stede. Disse samtalene er avgjørende for gjennomføringen av mandatet.
>
> Ifølge artikkel 21 første ledd skal det ikke kunne iverksettes sanksjoner 'any sanction' mot en person som har snakket med Sivilombudsmannen, og personen skal heller ikke lide overlast på noen måte '[be] otherwise prejudiced in any way'. Artikkel 21 annet ledd sier videre at innhentede fortrolige

opplysninger ‘confidential information’ skal være underlagt taushetsplikt ‘privileged’ og at personopplysninger ‘personal data’ ikke kan offentliggjøres uten den berørte personens uttrykkelige samtykke ‘express consent of the person concerned’.

Fortrolige opplysninger som nevnt i artikkel 21 annet ledd, vil være omfattet av ombudsmannens taushetsplikt i ombudsmannsloven § 9 og eventuelt profesjonsbasert taushetsplikt. Ombudsmannen kan da i utgangspunktet ikke pålegges å vitne om dette (med mindre de berørte samtykker ved profesjonsbasert taushetsplikt). Unntak vil gjelde dersom retten ved kjennelse beslutter det etter en konkret avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning, som foreslått i punkt 5.1.2.

Protokollens artikkel 20 og 21 skal garantere en høy grad av tillit mellom Sivilombudsmannen og de frihetsberøvede man snakker med, eller på annen måte mottar informasjon fra eller om. Selve frihetsberøvelsen innebærer at disse er i en særlig sårbar situasjon med liten kontakt med omverdenen, prisgitt forholdene på stedet. Frykten for å kunne bli utsatt for represalier dersom man uttaler seg, må antas å være tilstede.»

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.

16. Merknader til de enkelte paragrafene

Til § 1

Paragrafen fastsetter sivilombudets overordnede mandat, som skal være styrende for alle deler av ombudets virksomhet. Det vises til utredningen kapittel 6.2.

Til § 2

Paragrafen fastsetter at sivilombudet oppnevnes av Stortinget. Paragrafen gir også nærmere bestemmelser om oppnevningen.

At ombudet må oppnevnes med «minst to tredjedels flertall», innebærer at det er tilstrekkelig at to tredjedeler av Stortinget stemmer for oppnevningen. Det vises til utredningen kapittel 14.2. Sivilombudet kan bare oppnevnes for fire år om gangen. Oppnevningsperioden er uavhengig av stortingsperiodene. Oppnevningstiden beregnes i utgangspunktet fra vedtakstidspunktet. I oppnevningsvedtaket kan det imidlertid fastsettes at oppnevningen gjelder fra et senere tidspunkt. I så fall løper oppnevningstiden fra oppnevningen er virksom i henhold til vedtaket.

I paragrafens andre punktum fremgår det at ombudet bare kan gjenoppnevnes én gang. Dette innebærer at ombudet maksimalt kan være oppnevnt i åtte år til sammen. Normalt vil oppnevningsperiodene være suksessive, men bestemmelsen er ikke til hinder for at periodene er separate. At en person har vært vikarombud eller setteombud, har ikke betydning for adgangen til å oppnevne vedkommende som ombud etter denne bestemmelsen, eller for oppnevningsperioden. Det vises til utredningen kapittel 14.3.

Etter paragrafens tredje punktum skal oppnevningen skje etter offentlig kunngjøring. Offentlig kunngjøring kan unnlates dersom Stortingets presidentskap gir innstilling om å oppnevne ombudet til en ny fireårsperiode, direkte påfølgende den første. Kunngjøringen skal ivareta at det i god tid før den forestående oppnevningen blir offentlig kjent at det skal oppnevnes nytt sivilombud. Kunngjøringen bør videre angi kvalifikasjonskrav og ønskede kvalifikasjoner. Formålet med kunngjøringen er å oppnå et best mulig utvalg av kvalifiserte kandidater til vervet.

Opprinnelig oppnevning og gjenoppnevning skjer etter innstilling fra Stortingets presidentskap.

Øvrige bestemmelser om ombudsvervet, herunder kvalifikasjonskrav, fremgår i lovforslaget kapittel 6.

Til § 3

Paragrafen konkretiserer hvordan sivilombudet ivaretar sitt overordnede mandat i § 1, og må tolkes i lys av dette. Det vises til utredningen kapittel 6.3. Bestemmelsen fastsetter ombudets generelle arbeidsform, som består i å føre kontroll med forvaltningen gjennom å undersøke og uttale sin mening om forhold som faller innenfor oppgavebeskrivelsen i paragrafens bokstav a–c og arbeidsområdet i § 4. At ombudet «kan» foreta slike undersøkelser og uttale sin mening, fastsetter prinsippet om at det er opp til ombudet selv å bestemme hvilke undersøkelser som skal foretas, og om ombudet skal uttale sin mening i en sak.

Til § 4

Paragrafen fastsetter sivilombudets arbeidsområde, som angir rammene for hvem og hva sivilombudet kan føre kontroll med. Det vises til utredningen kapittel 7.

Paragrafens første ledd gir en positiv angivelse av kontrollområdet. Angivelsen er autonom, slik at innholdet er uavhengig av hvordan tilsvarende begreper er definert i øvrig lovgivning og i andre sammenhenger.

«Den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste» omfatter generelt hele statsforvaltningen og kommunalforvaltningen, og andre som ikke anses som forvaltningsorganer, men som utøver forvaltningsmyndighet, samt den som opptrer for disse, herunder fysiske personer og rettssubjekter. Hvem eller hva som er omfattet av arbeidsområdet, er ikke uttømmende definert, og den nærmere grensegangen kan måtte bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Sentrale momenter er om virksomheten gjelder et offentlig ansvarsområde, om den er offentlig finansiert, om den er underlagt særskilt offentlig regelverk, styring eller kontroll, og om hensynene bak ombudskontrollen tilsier at den bør være omfattet av arbeidsområdet. Det vises til utredningen kapittel 7.2.1.

Paragrafens første ledd andre punktum har bakgrunn i ombudets virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme, i henhold til valgfri tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon («OPCAT»). Det operative vilkåret «offentlig frihetsberøvelse» har samme meningsinnhold som tilleggsprotokollen art. 4. Vilkåret omfatter da

frihetsberøvelse som har grunnlag i en beslutning truffet av en offentlig myndighet eller finner sted etter tilskyndelse fra en offentlig myndighet eller med samtykke eller tilslutning fra en offentlig myndighet. Arbeidsområdet omfatter «alle tilfeller» hvor noen kan være underlagt slik frihetsberøvelse. Det innebærer at offentlige frihetsberøvelser er omfattet av arbeidsområdet uavhengig av øvrige situasjonsbetingelser, og at arbeidsområdet da kategorisk omfatter alle steder som er omfattet av norsk jurisdiksjon og kontroll, inkludert steder underlagt privat eiendoms- eller råderett. Det er ikke et vilkår for undersøkelser mv. at ombudet har positiv kunnskap om at det foregår offentlig frihetsberøvelse på et bestemt sted. Det er tilstrekkelig at ombudet finner grunn til å undersøke det aktuelle stedet, eventuelt for å avklare om noen er underlagt offentlig frihetsberøvelse. Det vises til utredningen kapittel 7.2.2 og 12.2.

Paragrafens andre ledd bokstav a til e inneholder dels presiseringer og dels unntak fra hovedregelen i første ledd. Det vises til utredningen kapittel 7.3.

Til § 5

Paragrafen regulerer sentrale sider av forholdet mellom Stortinget og sivilombudet. Det vises til utredningen kapittel 8.

I første ledd slås det fast at ombudet utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Det innebærer at Stortinget ikke kan gi ombudet konkrete instrukser om hvordan vervet skal utføres, herunder hvilke undersøkelser som skal foretas, hvilke klagesaker som skal behandles, eller hva ombudet skal eller bør mene i en sak. Stortinget skal også avstå fra å bruke mer indirekte virkemidler for å påvirke utøvelsen av ombudsvervet, f.eks. gjennom utøvelsen av budsjettmyndigheten eller på andre måter. At ombudet er uavhengig og selvstendig fra Stortinget, er likevel ikke til hinder for at det er dialog mellom ombudet og Stortinget, blant annet om undersøkelser som kan være av interesse for Stortingets kontroll med forvaltningen.

Andre ledd slår fast at ombudet skal gi årlige meldinger til Stortinget om sin virksomhet. Meldingene skal redegjøre for ombudets virksomhet generelt og særskilt omtale virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme.

Tredje ledd fastsetter at ombudet kan gi særskilte meldinger til Stortinget.

Fjerde ledd innebærer at Stortinget ved alminnelig vedtak kan gi utfyllende bestemmelser om ombudets virksomhet. Slike bestemmelser kan ikke fravike loven, med mindre annet er særskilt bestemt. Det vises til utredningen kapittel 8.4.

Til § 6

Paragrafen gjelder sivilombudets uavhengighet fra forvaltningen, herunder forvaltningens adgang til å utøve myndighet overfor ombudet. Det vises til utredningen kapittel 9.

Første ledd fastsetter at sivilombudet er uavhengig av forvaltningen. At ombudet er organisert under Stortinget og ikke er del av forvaltningen, medfører i seg selv at ombudet er uavhengig fra forvaltningen. Bestemmelsen synliggjør dette.

Andre ledd begrenser forvaltningens adgang til å utøve myndighet overfor ombudet, av hensyn til at ombudets kontroll med forvaltningen skal være uavhengig og upartisk. Bestemmelsen innebærer at ombudet kan nekte forvaltningen å utøve myndighet som reelt kan være til skade for den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet, og tilliten til dette. Begrepet «myndighet» omfatter faktiske handlinger, så vel som vedtak og beslutninger. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil, og terskelen for å nekte forvaltningen å utøve myndighet skal generelt sett være høy, særlig på områder der forvaltningen skal ivareta vitale samfunnsinteresser eller individinteresser. Normalforutsetning er at ombudet og forvaltningen finner frivillige og tilpassede løsninger hvor forvaltningen kan ivareta sine funksjoner overfor ombudet uten at det påvirker den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet. Normalt sett vil det ikke være grunnlag for å nekte myndighetsbruk som retter seg mot den rent administrative delen av ombudets virksomhet, med mindre dette indirekte er egnet til å påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet. Forvaltningen kan ikke overprøve ombudets beslutning om å nekte utøvelse av forvaltningsmyndighet.

Tredje ledd gir Stortinget adgang til å fastsette nærmere bestemmelser om forvaltningens lovfestede myndighet overfor ombudet, ved alminnelig stortingsvedtak. Dette er for tilfellet at det skulle oppstå behov for nærmere regulering av i hvilken utstrekning og på hvilken måte forvaltningen skal kunne utøve myndighet overfor ombudet på en måte som er forenelig med den uavhengige og upartiske utøvelsen av

ombudsvervet. Bestemmelsen gir også adgang til å fastsette hvem som skal kunne utøve lovfestet kompetanse overfor ombudet, f.eks. slik at tilsynsmyndighet på et avgrenset område tillegges et annet organ, også utenfor forvaltningen. For tilfellet at det utøves myndighet i henhold til slike bestemmelser, kan ombudet fortsatt motsette seg myndighetsbruk i medhold av paragrafens andre ledd, men dette vil da være forbeholdt helt særskilte tilfeller.

Til § 7

Første ledd gir «alle» klagerett. Det omfatter fysiske så vel som juridiske personer, uavhengig av stedlig eller formell tilknytning til Norge. Det avgjørende er at vedkommende mener seg urettmessig behandlet av den norske forvaltningen. Klage kan inngis etter skriftlig fullmakt. Advokater behøver ikke fremlegge skriftlig fullmakt, med mindre ombudet ser grunn til å kreve det.

Andre ledd oppstiller minimumskrav til klagen. Disse skal tolkes liberalt. Det vises til utredningen kapittel 10.2. Det gis også anvisning på at klageren bør fremlegge relevant «dokumentasjon» i saken. Dette omfatter eventuelle dokumenter klageren har mottatt fra forvaltningen, men også andre dokumenter eller bevis som kan opplyse saken.

Fjerde ledd foreskriver at ombudet kan gi veiledning og bistå med å utforme klagen. Hvilken veiledning og bistand som gis, avgjøres av ombudet selv. Et utgangspunkt er likevel at alle skal ha en reell mulighet til å fremme en klage til ombudet, uavhengig av personlige forutsetninger, som for eksempel språkbeherskelse eller funksjonsnedsettelse.

Femte ledd innebærer at den som er frihetsberøvet, kan klage til ombudet uten at andre enn ombudet eller ansatte ved ombudets kontor får kjennskap til innholdet i kommunikasjonen med ombudet. Bestemmelsen er teknologinøytral og omfatter elektroniske og fysiske kommunikasjonsformer, herunder e-post, brev eller muntlig kommunikasjon via telefon eller på andre måter. Den som forestår frihetsberøvelsen, skal tilrettelegge for at slik kommunikasjon er mulig.

Til § 8

Første ledd er en konkretisering av hovedregelen om at sivilombudet fører etterfølgende kontroll med forvaltningen. Det vises til utredningen kapittel 10.3. Uavhengig hva klagen gjelder, må klageren som hovedregel ha brukt alle tilgjengelige klagemuligheter i forvaltningen.

Andre ledd innebærer at ombudet skal veilede klageren om hva som er riktig klageinstans i forvaltningen, dersom klagemulighetene ikke er uttømt.

Tredje ledd oppstiller unntak fra hovedregelen i første ledd. Unntaket for «særlige grunner» skal i utgangspunktet tolkes strengt. Anvendelsen av unntaket vil være særlig aktuelt i tilfeller hvor en rent etterfølgende kontroll ikke kan anses tilstrekkelig for å «hindre» at det skjer urett mot den enkelte. Dette må videre vurderes i sammenheng med hvilken betydning det kan ha for den enkelte at ombudet behandler saken uten at klagemulighetene i forvaltningen er oppbrukt, herunder om myndighetsbruken i motsatt fall kan få potensielt alvorlige og irreversible konsekvenser som vanskelig lar seg reparere gjennom en rent etterfølgende kontroll.

Til § 9

Paragrafen regulerer fristen for å klage til sivilombudet. Det vises til utredningen kapittel 10.4. Klagens anses inngitt når ombudet har mottatt klagen, med mindre det er klare holdepunkter for at klagen ble sendt tidligere. I så fall anses klagen inngitt da den ble sendt. Fristen beregnes fra et av de alternative starttidspunktene i paragrafens andre og tredje ledd.

Andre ledd gjelder klage over forvaltningsavgjørelser. Fristen beregnes fra avgjørelsestidspunktet.

Tredje ledd gjelder klage over andre forhold enn forvaltningsavgjørelser. Her løper fristen senest fra klageren «måtte» være kjent med forholdet. Fristen begynner da å løpe fra da det ville representert et markant avvik fra vanlig aktsom fremferd at klageren ikke var kjent med forholdet. Dette er i utgangspunktet en objektiv vurdering, men det må også tas hensyn til individuelle forhold. Gjelder klagen et sakskompleks hvor det underliggende forholdet ikke er en forvaltningsavgjørelse, men forvaltningen også har truffet én eller flere avgjørelser i sakskomplekset, beregnes fristen fra forvaltningens siste avgjørelse i saken.

Fjerde ledd innebærer at ombudet kan ta en sak til behandling selv om klagefristen er oversittet. Dette må ses i sammenheng med at ombudet uansett kan ta en sak opp av eget tiltak. Forutsetningen er at det foreligger «særlige grunner». Dette vilkåret kan være oppfylt i tilfeller hvor det er spesielle omstendigheter som gjør at den ordinære klagefristen ikke er oppfylt, f.eks. at klageren ikke har blitt rettidig informert om en forvaltningsavgjørelse, eller at det har skjedd unnskyldelige feil rundt inngivelsen av klagen. Vilkåret kan også være oppfylt hvis klagen gjelder spesielt alvorlige eller prinsipielle forhold hvor hensynene bak ombudskontrollen gjør seg sterkt gjeldende. Videre vil unntaket kunne være aktuelt i tilfeller der klageren har hatt langvarig påfølgende dialog med forvaltningen om den påklagde avgjørelsen eller forholdet, og dette har medført oversittelse av den ordinære klagefristen.

Til § 10

Paragrafen gjelder sivilombudets behandling av klager. Det vises til utredningen kapittel 10.5. Bestemmelsen bygger på prinsippet om at ombudet selv avgjør om en sak skal realitetsbehandles, og hvordan den i så fall skal behandles. Det innbefatter hvilke undersøkelser som skal foretas, og at ombudet på et hvilket som helst tidspunkt kan avslutte behandlingen av en sak.

Til § 11

Paragrafen fastsetter kontradiksjonsprinsippet, hvoretter klageren som hovedregel har rett til å gjøre seg kjent med opplysninger og uttalelser i saken og selv uttale seg om disse. Det vises til utredningen kapittel 10.6.

Paragrafens første ledd bokstav a–c fastsetter unntak fra klagerens rett til opplysninger. Bokstav a og b er utslag av at sivilombudets informasjonstilgang overfor forvaltningen bygger på forutsetningen om at den mottatte informasjonen tilhører forvaltningen og ikke kan videreformidles av sivilombudet. Bokstav a gjelder forvaltningens dokumenter i den påklagde saken. Klageren vil i utstrakt grad ha innsyn i slike dokumenter fra forvaltningen, men kan ikke kreve dem fremlagt fra ombudet. Bokstav b gjelder opplysninger fra forvaltningen som klageren «ikke får innsyn i» hos forvaltningen. Hvis klageren ikke har fått innsyn i de aktuelle opplysningene fra

forvaltningen, kan heller ikke ombudet gi klageren tilgang på opplysningene. Dersom ombudet mener at klageren har rett på slike opplysninger fra forvaltningen, kan ombudet gi uttrykk for dette overfor forvaltningen.

Paragrafens andre ledd gir klageren rett til å uttale seg om forvaltningens uttalelser i saken. Dette kan likevel unnlates hvis det «åpenbart» vil være uten betydning for behandlingen av saken. Hva som vil være åpenbart, må ses i sammenheng med at ombudet etter § 10 bestemmer hvordan en sak skal behandles, hvilke undersøkelser som skal foretas, og om saken skal avsluttes.

Til § 12

Paragrafen angir særskilte standpunkt som sivilombudet kan innta i klagesaker og saker som tas opp av eget tiltak, jf. § 16 første ledd. Det vises til utredningen kapittel 10.7. Bestemmelsen gir ikke en uttømmende angivelse av hvilken mening ombudet kan ha, eller hvilke konklusjoner ombudet kan komme til. Første ledd bokstav a–d fastsetter mulige og standardiserte standpunkt ombudet kan innta overfor forvaltningen. Bokstav b inneholder to alternativer knyttet til forvaltningsavgjørelser. Det første er at avgjørelsen er «ugyldig». Dette refererer til den forvaltningsrettslige ugyldighetslæren, som i utgangspunktet ekskluderer ombudet fra å overprøve forvaltningsskjønnet. Det andre er at avgjørelsen er «klart urimelig». Dette gir ombudet kompetanse til å kritisere forvaltningsskjønnet i tilfeller hvor avgjørelsen i og for seg er gyldig. At avgjørelsen må være «klart» urimelig, innebærer at det ikke er tilstrekkelig at ombudet er uenig i forvaltningens skjønnsutøvelse. Det må foreligge en kvalifisert grad av urimelighet. Ombudets praksis viser at standpunktet kan være begrunnet i til dels ulike forhold, blant annet vektingen av relevante hensyn i skjønnsutøvelsen, spesielle og atypiske faktiske forhold i saken og feil eller mangler som har hatt betydning for skjønnsutøvelsen.

Andre ledd gir ombudet adgang til å gi uttrykk for hvordan forvaltningen bør følge opp ombudets standpunkt som nevnt i paragrafens første ledd bokstav a–d.

Til § 13

Paragrafen gjelder underretning om resultatet av klagesaksbehandlingen. Det vises til utredningen kapittel 10.7. Klageren skal underrettes om ombudets behandling. Dette gjelder uavhengig av hvordan klagen er behandlet, jf. § 10. Underretningen er starttidspunktet for ny søksmålsfrist etter § 14 andre ledd.

Til § 14

Paragrafen innebærer at særskilte lovbestemte frister for å anlegge søksmål mot forvaltningen avbrytes ved klage til sivilombudet. Det vises til utredningen kapittel 10.8. Ved søksmål må domstolene, som ledd i sin prøving av prosessforutsetningene, ta stilling til om vilkårene for fristavbrudd er oppfylt, og om fristen for å anlegge søksmål er overholdt.

Tredje ledd tar sikte på å ramme de rene misbrukstilfellene. Det må blant annet tas hensyn til at den som klager til sivilombudet, ikke alltid vil ha gode forutsetninger for å vurdere sin egen sak. Det må være klare holdepunkter for at den eneste grunnen til å fremme klagen var å oppnå fristavbrudd. Dette medfører likevel ikke bortfall av fristavbruddet hvis saken fører til realitetsavgjørelse ved at ombudet uttaler sin mening om saken.

Til § 15

Paragrafen gir nærmere bestemmelser om sivilombudets undersøkelser av eget tiltak. Det vises til utredningen kapittel 11.1–11.4.

Andre ledd er en tilpasning av prinsippet i § 10. Andre punktum fastsetter at forvaltningen skal tilrettelegge for ombudets gjennomføring av sin undersøkelse. Slik tilrettelegging skal skje etter anmodning fra ombudet, hvor ombudet angir hvilken tilrettelegging som er nødvendig for å gjennomføre undersøkelsen. Tilretteleggingsplikten må ses i sammenheng med ombudets rett til opplysninger og fysisk tilgang i § 20.

Tredje ledd gir forvaltningen rett til å uttale seg om ombudets funn og vurderinger, før ombudet uttaler sin mening.

Fjerde ledd gjelder underretning til klagere. Hvis undersøkelsen springer ut av én eller flere klart identifiserte klagesaker, er utgangspunktet at klagerne underrettes,

såfremt de har en legitim interesse i saken. I andre tilfeller, hvor det ikke er en klager, eller en avgrenset gruppe identifiserte klagere, er utgangspunktet at underretning kan unnlates.

Til § 16

Paragrafen gjelder avslutning av saker som tas opp av eget tiltak. Det vises til utredningen kapittel 11.5.

Første ledd gjenspeiler at saker som tas opp av eget tiltak, ikke nødvendigvis er naturlig å avslutte på samme måte som klagesaker. Standpunkter som nevnt i § 12 vil ikke alltid passe for mer generelle undersøkelser i forvaltningen. Slike undersøkelser kan resultere i funn som ombudet uttaler sin mening om, uten å innta standpunkt som nevnt i § 12. Ombudet kan likevel innta standpunkt som nevnt i § 12, i den utstrekning «saken gir grunnlag for det». Dette må vurderes i lys av hva saken og undersøkelsen gjelder og hvilket standpunkt det er aktuelt å innta. Hvis ombudet inntar standpunkt som nevnt i § 12, skal referat av forvaltningens uttalelse etter § 15 tredje ledd fremgå i ombudets avsluttende uttalelse, jf. § 13.

Andre ledd gjelder underretning til forvaltningen om det endelige resultatet av undersøkelsen. Resultatet av slike undersøkelser kan etter omstendighetene også fremlegges som særskilt melding til Stortinget, jf. § 5 tredje ledd.

Til § 17

Paragrafen fastsetter at sivilombudet er nasjonal forebyggende mekanisme, og at ombudet som ledd i denne virksomheten har enkelte særkompetanser basert på tilleggsprotokoll 18. desember 2002 til FNs torturkonvensjon. Det vises til utredningen kapittel 12.1 og 12.2.

Andre ledd gir ombudet kompetanse som beskrevet i tilleggsprotokollen artikkel 19 og 20 overfor forvaltningen og private rettssubjekter. Henvisningen fra artikkel 19 til artikkel 4 ivaretar at kompetansen kan utøves innenfor arbeidsområdet tilleggsprotokollen foreskriver. Dette sikrer at ombudets virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme oppfyller tilleggsprotokollens minimumskrav for tilfellet at det skulle oppstå en situasjon hvor lovens øvrige bestemmelser ikke er tilstrekkelige.

Til § 18

Paragrafen gjelder anbefalinger sivilombudet gir som ledd i virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme. Det vises til utredningen kapittel 12.3.

Til § 19

Paragrafen fastsetter at sivilombudet skal ha et rådgivende utvalg for virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme. Det vises til utredningen kapittel 12.4.

Til § 20

Paragrafen gjelder sivilombudets tilgang på opplysninger overfor forvaltningen og andre som er omfattet av ombudets arbeidsområde etter § 4. Det vises til utredningen kapittel 13.2.

Første ledd gir ombudet krav på enhver opplysning og ethvert dokument, uavhengig av om opplysningene eller dokumentene er underlagt lov- eller avtalebestemt taushetsplikt. Det er ingen dokumenttyper eller opplysninger som ombudet ikke kan kreve fremlagt. Forutsetningen er at opplysningen eller dokumentet er «nødvendig for å utføre oppgaver etter loven». Her siktes det til ombudets oppgaver som er fastsatt i § 3 og nærmere regulert i kapittel 2, 3 og 4, og som utføres innenfor arbeidsområdet som er fastsatt i § 4. Ombudet avgjør hvilke opplysninger eller dokumenter som er nødvendige for å utføre oppgaver etter loven.

Andre ledd gir ombudet tilgang til fysiske steder og systemer i samme utstrekning som ombudet har tilgang på opplysninger og dokumenter etter første ledd. Med «systemer» siktes det til datasystemer.

Til § 21

Paragrafen innebærer at ombudet kan innhente fagkyndig bistand dersom det er nødvendig for å opplyse en sak. Det vises til utredningen kapittel 13.3.

Til § 22

Paragrafen gjelder taushetsplikt for sivilombudet, ombudets ansatte og eventuelle andre som bistår med utførelsen av ombudets oppgaver, samt forskere. Paragrafens første og andre ledd er en videreføring av gjeldende rett. Det vises til utredningen kapittel 13.4. Taushetsplikt for informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen, er tatt ut av denne paragrafen, da denne taushetsplikten nå følger av § 28 om sikkerhetslovens anvendelse for ombudet.

Til § 23

Paragrafen fastsetter habilitetskrav for sivilombudet og ansatte ved sivilombudets kontor. Det vises til utredningen kapittel 13.5. Habilitetsstandarden er streng og skal praktiseres i tråd med habilitetsstandarden som kommer til uttrykk i domstolloven §§ 106 og 108.

Første ledd omtaler «særegne forhold». Dersom det foreligger grunner som angitt i domstolloven § 106, anses dette vilkåret og de øvrige vilkårene for inhabilitet oppfylt. For øvrig skal bestemmelsen tolkes i samsvar med den relative habilitetsstandarden i domstolloven § 108, såfremt forhold som rammes av denne bestemmelsen, er relevante for ombudets upartiskhet og saklighet og tilliten til dette.

Andre ledd gir en overordnet føring for den nærmere habilitetsvurderingen.

Tredje ledd gjelder avledet inhabilitet. Den som er avledet inhabil, er kun avskåret fra å treffe avgjørelser i saken. Vedkommende er ikke avskåret fra å forberede saken. Dersom sivilombudet selv er inhabil, vurderer likevel setteombudet om saken kan forberedes av ansatte ved ombudets kontor.

Til § 24

Paragrafen gjelder sivilombudets offentliggjøring av behandlede saker. Begrepet «vurdering» innbefatter ombudets begrunnelse og konkrete mening og standpunkt i saken, og erstatter det tidligere begrepet «uttalelse». At offentliggjøringen skal skje på «den måten» som anses formålstjenlig, innebærer at ombudet avgjør hvor og på hvilken måte vurderingen skal offentliggjøres. Det innbefatter også hva som skal fremgå i den offentliggjorte vurderingen, blant annet av hensyn til taushetsplikt, at

vurderingen bygger på opplysninger fra forvaltningen som det ikke gis offentlig innsyn i, eller hensynet til klageren.

Til § 25

Paragrafen gjelder særlige meldinger og meddelelser som sivilombudet kan gi til forvaltningen, inkludert påtalemyndigheten. Det vises til utredningen kapittel 13.7.

Til § 26

Paragrafen regulerer dokumentoffentlighet hos sivilombudet. Bakgrunnen for dette er at offentleglova ikke får anvendelse for sivilombudet, jf. offentleglova § 2 tredje ledd. Det vises til utredningen kapittel 13.8.

Til § 27

Paragrafen gjelder sivilombudets behandling av personopplysninger. Det vises til utredningen kapittel 13.9.

Første ledd gir ombudet rett til å behandle personopplysninger som er nødvendige for å utøve oppgaver etter loven. Dette omfatter ombudets oppgaver som beskrevet i § 4, og administrative oppgaver.

Andre ledd er utslag av prinsippet om at ombudet ikke kan videreformidle forvaltningens dokumenter. Krav på kopi av personopplysninger i dokumenter som nevnt i andre ledd, må rettes mot vedkommende forvaltningsorgan. Ombudet skal ikke imøtekomme et slik krav, men henvise til at kravet må rettes mot forvaltningsorganet.

Til § 28

Paragrafen gjelder sikkerhetslovens anvendelse for sivilombudet. Det vises til utredningen kapittel 13.10.

Til § 29

Paragrafen regulerer ulike sider ved ombudets personale, herunder ansettelse, forholdet til statsansatteloven, personalreglement, mv. Det vises til utredningen kapittel 13.11.

Første ledd tredje punktum innebærer at statsansatteloven §§ 4–7 gjelder for ombudet, med forbehold om at de må anvendes med henblikk på at sivilombudet er uavhengig fra forvaltningen og underlagt Stortinget. Bestemmelser som spesifikt gjelder forvaltningen eller som gir forvaltningen direkte beslutningskompetanse, gjelder ikke.

Til § 30

Paragrafen oppstiller formelle krav for å bli oppnevnt som sivilombud. Det vises til utredningen kapittel 14.4.

I tillegg til de formelle kravene i bestemmelsene kan det i den offentlige kunngjøringen av vervet etter § 2 angis ytterligere ønskede kvalifikasjoner og presiseringer av hvilke momenter som vil bli vektlagt i vurderingen av om en kandidat oppfyller de mer skjønnspregede kvalifikasjonskravene i paragrafens andre ledd.

Til § 31

Paragrafen gjelder ulike situasjoner hvor ombudet fratrer eller avsettes i løpet av oppnevningsperioden. Det kan være at ombudet blir syk eller dør, han eller hun kan frasi seg vervet, eller ombudet kan avsettes av Stortinget. For å avsette et ombud kreves det to tredjedels flertall, på samme måte som det kreves to tredjedels flertall for å oppnevne et ombud. Det vises til utredningen kapittel 14.6.

I de tilfeller et ombud fratrer vervet eller avsettes før perioden er ute, må Stortinget oppnevne et nytt ombud etter reglene i § 2. Inntil et nytt ombud er på plass, oppnevner Stortinget en vikar etter § 32.

Til § 32

Paragrafen gjelder vikarombud og setteombud for tilfellet at sivilombudet har henholdsvis midlertidig fravær eller er inhabil. Det vises til utredningen kapittel 14.7.

Til § 33

Paragrafen gir sivilombudet adgang til å delegere sin myndighet etter loven til sine ansatte. Det vises til utredningen kapittel 14.8. Utgangspunktet er at kompetansen etter loven tilkommer sivilombudet personlig, med mindre annet er bestemt. At ombudet likevel må ta personlig standpunkt i saker hvor det er aktuelt å kritisere forvaltningen eller å gi anbefalinger etter § 18, er ikke til hinder for at saken fullt ut forberedes av ombudets ansatte.

Til § 34

Paragrafen gjelder sivilombudets lønn, pensjon og sidegjøremål. Det vises til utredningen kapittel 14.9.

Tredje ledd er ment å ivareta tilliten til ombudets uavhengighet og upartiskhet, og redusere risikoen for at ombudet skal bli inhabil.

17. Lovforslag

Lov om Stortingets ombud for forvaltningen (sivilombudsloven)

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

§ 1 *Mandat*

Stortingets ombud for 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 oppnevnes på nytt. Oppnevningen skjer etter innstilling fra Stortingets presidentskap.

§ 3 *Oppgaver*

Sivilombudet kan undersøke og uttale sin mening om

a) klager mot forvaltningen, jf. kapittel 2,

b) forhold som ombudet selv tar opp, jf. kapittel 3, og

c) alle tilfeller hvor noen kan være underlagt offentlig frihetsberøvelse, for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdigende 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

a) forhold Stortinget har tatt standpunkt til, herunder saker behandlet av Stortingets utvalg for rettferdsvederlag,

b) virksomheten i Stortingets eksterne organer og klagesaker som hører under disse,

c) avgjørelser truffet i statsråd,

d) domstolenes virksomhet, og

e) 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.

Innenfor rammen av denne loven kan Stortinget 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 gi nærmere 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

a) klagerens navn,

b) hva det klages over, og

c) 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 klage uten at noen kontrollerer innholdet i kommunikasjonen med ombudet.

§ 8 *Vilkår 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 henvise 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 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 kan når som helst beslutte å avslutte undersøkelsene av en klagesak på grunnlag av forklaringene 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, og

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 erstatningsansvar.

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

§ 13 *Underretning om avslutning av klagesaksbehandlingen*

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

Når sivilombudet 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 bare ble fremmet for å oppnå fristavbrudd og den ikke fører 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 sivilombudets 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 undersøkelse 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 forvaltningsorganer 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 torturkonvensjon.

Som nasjonal forebyggende mekanisme har ombudet myndighet og rettigheter som beskrevet i tilleggsprotokollen artikkel 19 og 20, blant annet til å foreta undersøkelser og kreve informasjon og tilgang overfor forvaltningen og private.

§ 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 nedverdigende 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 utøve 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 domstolloven § 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 forhold av personlig karakter og drifts- og forretningshemmeligheter.

Taushetsplikten vedvarer 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 og ansatte ved ombudets kontor kan ikke behandle en sak 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.

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 det er formålstjenlig.

§ 25 *Særlige 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 utarbeidet som ledd i sivilombudets virksomhet er offentlige. Følgende er unntatt offentlighet hos ombudet:

a) dokumenter og opplysninger underlagt taushetsplikt, og

b) dokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens forutgående behandling av saker som nevnt i kapittel 2-4.

Ombudets interne saksdokumenter og dokumenter som utveksles mellom ombudet og Stortinget om budsjett og intern administrasjon, kan unntas offentlighet. Ombudet kan unnta andre dokumenter og opplysninger fra offentlighet hvis særlige grunner tilsier det.

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

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

Ombudet avgjør om et dokument helt eller delvis skal unntas offentlighet.

§ 27 *Behandling av personopplysninger*

Sivilombudet kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for å utøve 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 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 inn til sikkerhetsmyndigheten med angivelse av sikkerhetsgrad, jf. sikkerhetsloven § 7-1 andre ledd.

Sivilombudet kan innenfor sin virksomhet fatte vedtak om krav til adgangsklarering for tilgang til hele eller deler av skjermingsverdige objekter eller infrastruktur og bestemme at personer med sikkerhetsklarering 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 ombudets 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 ordenstraff, 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 tilfredsstille høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper og inneha betydelig relevant erfaring.

§ 31 *Fratreden og avsetting*

Dersom sivilombudet dør i oppnevningsperioden, 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 stedfortreder som oppnevnes etter § 30 første ledd. Stortingets presidentskap fastsetter godtgjørelse for setteombud antatt etter § 30 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 av Stortinget eller den det gir fullmakt, ha annen stilling eller noe verv i offentlig eller privat virksomhet.