



SIVILOMBUDSMANNEN

ÅRSMELDING FOR 2017

DOKUMENT 4 (2017–2018)



Sivilombudsmannens strategi 2015 – 2019

Formål:

Sivilombudsmannen skal arbeide for at den enkelte ikke utsettes for urett fra forvaltningen

Visjon:

En kjent og tydelig stemme mot urett

Omdømmeverdier:

Troverdig, objektiv og uavhengig, respekt for enkeltmennesket

Verdier for arbeidsmiljøet:

Felleskap og ansvarsfølelse, åpenhet og ytringsfrihet, respekt for hverandre

Mål:

- › Vi skal prioritere arbeidsinnsatsen der den får størst betydning
- › Vi skal bli bedre kjent
- › Vi skal ha tillit hos borgerne
- › Vi skal ha gjennomslag i forvaltningen
- › Vi skal ha en tydelig ledelse
- › Våre arbeidsprosesser skal være effektive og gode
- › Vårt arbeidsmiljø skal være faglig stimulerende og sosialt inkluderende

Saksgang

Klage mottas



Vurdering om klagen kan behandles



**Klagen avvises,
eller: klagen tas til behandling.
Ombudsmannen innhenter
dokumenter fra forvaltningen
ved behov**



Klager får foreløpig svar



**Klagen avsluttes på bakgrunn
av informasjonen i dokumentene,
eller: saken undersøkes nærmere
og tas ved behov opp med
forvaltningen. Kopi av alle brev
sendes klager**



**Undersøkelsene fortsetter.
Klager får anledning til å uttale seg**



**Sivilombudsmannen
gir sin uttalelse**

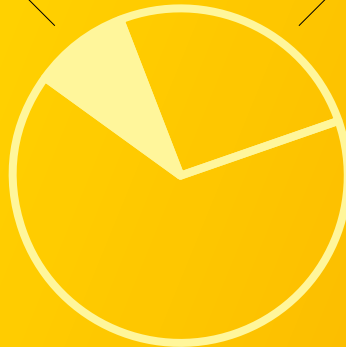
9 PROSENT AV DE SAKENE SOM BLIR
REALITETSBEHANDLET ENDER MED EN KRITISK
UTTALELSE FRA SIVILOMBUDSMANNEN

9%

Avsluttet med kritikk eller henstilling

26%

Ordnet



KLAGER I 2017:

3604

DETTE KLAGER VI PÅ:

Saksbehandlingstid
og manglende svar

Plan og bygg

Trygd og pensjon

Tilsettingsaker



ANTALL INNSENDETE
KLAGER VIA ELEKTRONISK
SKJEMA PÅ NETTSIDENE:

1500



ANTALL
TELEFONFORESPØRSLER
OM EN PÅGÅENDE SAK:

1888

DISSE KLAGER VI PÅ:

Kommunene

Fylkesmenn

NAV



ANTALL PUBLISERTE
UTTALELSER:

82



ANTALL SKRIFTLIGE OPP-
FØLGINGER FRA FORVALTNINGEN:

32



ANTALL
INNGÅENDE BREV

12 688

ANTALL
UTGÅENDE BREV

10 750



Dokument 4 (2017 – 2018)

Melding for året 2017 fra Sivilombudsmannen

Avgitt til Stortinget 20. mars 2018



Forord

Stortingets ombudsmann for forvaltningen ble etablert i 1962 for å ivareta borgernes rettigheter i møte med forvaltningen. Etableringen skyldtes en erkjennelse av at forvaltningens betydning for enkeltmennesker hadde økt dramatisk, og at det var behov for en uavhengig instans som skulle behandle klager fra enkeltmennesker som mente at det var begått urett mot dem. Behovet for en sivilombudsmann har ikke blitt mindre med årene. Også 2017 har vist at man trenger en slik kontrollør på vegne av Stortinget.

En forutsetning for at ombudsmannen til enhver tid skal kunne utføre mandatet på en tilfredsstillende måte, er at vi får gode klager til behandling. I forordet til årsmeldingen for 2016 ga jeg uttrykk for at vi ikke passivt kan vente på slike klager. Tvert imot ønsker vi aktivt å legge til rette for at borgere som er urettmessig behandlet, skal bruke ombudsmannsordningen.

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

Vi har derfor i 2017 prioritert å øke kunnskapen om ombudsmannsinstitusjonen. Dette har skjedd ved etableringen av nye nettsider med forbedret tjeneste for innsending av klage, prioritert foredrag for ulike grupper, produsert en animasjonsfilm om klageprosessen, prioritert tilstedeværelse i mediene og avholdt flere seminarer med temaer blant annet innen rettsikkerhet og psykisk helsevern, barnets beste, offentlighet og innsyn. Vi merker også stadig at utvidelsen av ombudsmannens mandat til å forebygge tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling, har medført økt oppmerksomhet rundt institusjonen og bidratt til bedre kjennskap til ordningen generelt.

Resultatet av de nevnte forhold har i løpet av året vist seg med full kraft. Mens vi i flere år har mottatt ca. 3000 klager, økte dette til 3600 i 2017. Dette er en økning på 16 %. Økningen har funnet sted innenfor flere felter, men en vesentlig del har kommet på områder som ligger innenfor ombudsmannens kjerneområder – særlig saker om psykisk helsevern, utlendingssaker, trygdesaker og innsynssaker. Dette er en god utvikling, som jeg håper at vil fortsette.

Fra juni 2017 har samtlige ansatte ved ombudsmannskontoret holdt til i lånte lokaler – i påvente av at vi skal flytte tilbake til Akersgaten 8 våren 2018. De gamle lokalene vil da være pusset opp, og vi vil – sammen med EOS-utvalget og Nasjonal Institusjon for Menneskerettigheter – ta i bruk hele bygget. Særlig viktig er det at vi vil få en meget synlig inngang og resepsjon på gateplan, noe som vil øke tilgjengeligheten for folk. Med det mandatet ombudsmannen har, er det viktig at institusjonen ikke gir et avvisende inntrykk.

Gjennomgående er mitt inntrykk fra 2017 at forvaltningen har behandlet våre henvendelser på en skikkelig måte og gitt den informasjon vi trenger for å fylle mandatet. Forvaltningen har også i hovedsak fulgt opp vår kritikk i enkeltsaker. I noen tilfeller har jeg imidlertid måttet purre gjentatte ganger, og til og med oppsøke forvaltningsorgan personlig for å få det nødvendige gjennomslag. Dette er ikke holdbart og klart i strid med Stortingets forutsetninger.

Arbeidet med forebyggingsmandatet har i 2017 fortsatt med uforminsket styrke. Nytt av året er at vi har besøkt flere barneverninstitusjoner. For forebyggingsmandatet avgir ombudsmannen en særskilt årsmelding, og jeg nøyer meg her med å vise til denne.

Aage Thor Falkanger
sivilombudsman



Innhold

Forord	2
Artikler	
› Når må forvaltningen dekke partens sakskostnader?	7
› Arbeidet med menneskerettigheter	14
› Vedtak uten saksbehandleres navn	26
› Ombudsmannens arbeid med skatte- og avgiftssaker	32
› Rettssikkerhet ved tilbakekall av førerkort når helsekravene ikke er oppfylt	40
Oversikt over saker i 2017	44
Statistikk	52



Om oss

› Avdelingsinndeling og saksområder	63
› Måloppnåelse	64
› Personaloversikt	66
› Ressursbruk for 2017	69
› Sivilombudsmannens regnskap og bevilgning for 2017	70
› Utadrettet virksomhet	73
› Lov og instruks	82





Artikler

Når må forvaltningen dekke partens sakskostnader?

Private parter mulighet til å få dekket sine sakskostnader av forvaltningen varierer, fordi forvaltningsorganene tolker sentrale vilkår i forvaltningsloven § 36 ulikt. I en uttalelse fra 2017 har ombudsmannen avklart noen tolknings-spørsmål, som kan gi flere private parter de sakskostnadene de har krav på etter bestemmelsen.

Av Åse Bækkevold Kloster, seniorrådgiver Avdeling 3

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

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

Når den private parten har klaget på et vedtak, skal det forvaltningsorganet som fattet vedtaket (førsteinstansen) vurdere klagen, og kan fastholde, oppheve eller endre vedtaket. Hvis vedtaket fastholdes, skal førsteinstansen sende saken til klageinstansen. Også klageinstansen kan fastholde, oppheve eller endre vedtaket. I tillegg kan både første- og klageinstansen oppheve eller omgjøre et vedtak uten at noen har klaget på det, men under forutsetning av at enkelte vilkår er oppfylt.

Vedtaket endres ikke når forvaltningen fastholder førsteinstansens vedtak. Selv om parten har hatt kostnader til advokat i forbindelse med klagen, skal ikke forvaltningen dekke disse kostnadene. Det er først ved første- eller klageinstansens opphevelse eller endring av vedtaket at parten kan ha krav på å få dekket sakskostnadene. Forutsetningen er at opphevelsen eller endringen er til partens gunst. Årsaken til endringen er i utgangspunktet uten betydning. Et vedtak er endret til partens gunst uavhengig av om opphevelsen eller endringen skyldes at vedtaket bygget på eksempelvis feil rettsanvendelse eller skjønnsutøvelse, feil fakta eller mangelfull utredning.

Behandlingen av saker hos ombudsmannen viser at regelen om sakskostnader byr på en rekke utfordringer, og at forvaltningen praktiserer bestemmelsen noe ulikt. Nedenfor vil det redegjøres for når «et vedtak blir endret til gunst» for den private parten, med særlig vekt på de tilfellene der forvaltningen opphever et vedtak.

Selv om parten ikke fyller vilkårene for å få dekket sakskostnadene etter forvaltningsloven § 36, kan det tenkes at parten kan få dekket kostnadene gjennom andre ordninger, for eksempel fri retts hjelp, forsikringsordninger eller etter alminnelig erstatningsrett. Disse ordningene omtales ikke her. Heller ikke særlovgivningen, som skatteforvaltningsloven § 5-9, vil behandles.

Endring av førsteinstansens vedtak

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

Opphevelse av førsteinstansens vedtak

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

Opphevelse av påbud og forbud

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

Opphevelse av førsteinstansens påbud eller forbud

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

Opphevelse av avslag på søknad – ulik praksis

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

—

Resultatet er at private parter kan få ulik kostnadsdekning.

—

Ulikt syn

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

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

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

Ulik kostnadsdekning

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

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

Forvaltningens praksis varierer fremdeles. Det kan gi ulike rettigheter for borgerne, avhengig av hvilke saksområder sakene tilhører, eller hvilke organer som behandler sakene. Forvaltningens varierende praksis skaper også usikkerhet om når sakskostnadskravene må fremsettes. For en privat part som har fått et avslag på en søknad opphevet, vil det ofte være uvisst om det aktuelle forvaltningsorganet vil innvilge kostnadskravet allerede når vedtaket om opphevelse er fattet, eller om parten må vente og se om han eller hun får medhold i forvaltningens nye vurdering etter opphevelsen.

Det er nå nedsatt et utvalg som skal revidere forvaltningsloven. Utvalget, som blant annet skal se på reglene om sakskostnader, skal avgi innstilling 1. februar 2019. Spørsmålet om dekning av saks-kostnader for arbeid i forbindelse med opphevelse av vedtak vil dermed trolig bli avklart gjennom dette lovarbeidet.

Forvaltningens rettspraksis varierer fremdeles.

Hvis parten derimot får medhold i forvaltningens nye vurdering, er spørsmålet om forvaltningen skal dekke sakskostnadene.

Forvaltningens nye behandling etter opphevelsen

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

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

Problemstillingen er særlig aktuell dersom forvaltningen i stedet legger ombudsmannens standpunkt til grunn og tilkjenner kostnader for arbeidet med selve opphevelsen. Spørsmålet ble satt på spissen i ombudsmannens sak 2016/2523. En kommune avslo en tiltakshavers søknad om nedsettelse av et byggesaksgebyr. Fylkesmannen opphevet kommunens avslag og sendte saken tilbake til kommunen for ny behandling.

Kommunen satte deretter ned byggesaksgebyret i den nye saksbehandlingen. Tiltakshaveren fikk dekket advokatkostnadene for arbeidet med Fylkesmannens opphevelse. Fylkesmannen avsto imidlertid kostnadskravet som gjaldt advokatens arbeid ved kommunens nye saksbehandling, der tiltakshaveren fikk satt ned byggesaksgebyret.

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

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

—

Ombudsmannen mente at Fylkesmannen tolket forvaltningsloven § 36 feil.

—

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

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

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

Sak 2017/1340

Et sykehus ansatte en lege i spesialisering før fristen for å søke på stillingen var utløpt. Sivilombudsmannen mente dette var i strid med kvalifikasjonsprinsippet, og kritiserte sykehuset for ansettelsen. Ombudsmannen skriver at å ansette noen før søknadsfristen er utløpt – uten at ansettelsen skjer på et annet rettslig grunnlag enn etter kvalifikasjonsprinsippet – i seg selv strider mot kvalifikasjonsprinsippet. Det er først når søknadsfristen er utløpt, og ansettelsesmyndighetene kan være trygge på å ha mottatt alle søknader sendt innen fristens utløp, at det vil være faktisk mulig for ansettelsesmyndighetene å foreta den sammenliknende kvalifikasjonsvurdering av alle søkerne som kvalifikasjonsprinsippet bygger på. En av søkerne til stillingen falt urettmessig utenfor ansettelsesprosessen ettersom ansettelsen allerede var gjort da hun søkte på stillingen.

I uttalelsen ble sykehuset oppfordret til å beklage feilen overfor kandidaten som søkte på stillingen etter at ansettelsen ble foretatt.

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

Sak 2016/3381

Registrering av hvilken næringskode bedriften operer innenfor har betydningen for adgangen til å få fakturert redusert avgift på forbruk av elektrisk kraft.

En bedrift innen anleggsbransjen var registret med en næringskode innen et virkeområde som ikke omfattes av redusert avgift på elektrisk kraft. Bedriften ba Statistisk sentralbyrå (SSB) om å bli registrert med en sekundærkode som ga rett til dette. Flere med samme arbeidsoppgaver på samme utbyggingsprosjekt var registrert med dette, og redusert avgift ville gi like vilkår.

Koden i SSB ble benyttet av skattemyndighetene som grunnlag for beregning av avgift.

SSB svarte:

«Vi har ikke endret på regelen vi har etablert tidligere: Det er kun statistiske behov som skal ligge til grunn for at det påføres næringskode for sekundæraktiviteter. Vi har ikke statistisk behov for å ha sekundærkoder innenfor næringshovedområdet Bergverksdrift og utvinning B eller innenfor Industri C. ... SSB har ikke ansvar for andre myndigheters bruk av den klassifisering som foretas.»

Ombudsmannen undersøkte saken i brev 19. januar 2017 til Skattedirektoratet. Det ble stilt spørsmål om hjemmelen for å nekte redusert avgift til foretak som faktisk har virksomhet innenfor de områdene som kvalifiserer for redusert avgift.

I sine undersøkelser kom Sivilombudsmannen til at en særavgiftsforskrift ga tilstrekkelig hjemmel til å legge registreringen i Enhetsregisteret til grunn for om et foretak kunne bli fakturert redusert avgift på elektrisk kraft. Ombudsmannen ba Skattedirektoratet om å ta initiativ til å endre forskriften for at denne skal samsvare med gjeldende praksis fordi: «Forutberegnelighet for foretak innenfor aktuelle næringer er et tungtveiende moment som tilsier at forskriften så tydelig som mulig bør gi uttrykk for gjeldende praksis.»

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

Sak 2015/2514

På bakgrunn av flere henvendelser om eiendomsskatt og klageadgang på nedsettelse eller ettergivelse av og fritak for dette, besluttet Sivilombudsmannen å undersøke praksis i norske kommuner.

Likelydende spørsmål ble sendt de 365 kommunene som på undersøkelsestidspunktet hadde eiendomsskatt.

1. Praktiserer kommunen klageadgang på avgjørelser om nedsettelse og ettergivelse etter eieendomsskattelova § 28?
2. Hvilket organ er i tilfellet klageorgan i slike saker?
3. Gir kommunen klageadgang på avgjørelser (eventuelt enkelte avgjørelser) om fritak i medhold av eieendomsskattelova § 7?
4. Hvordan er klagebehandlingen i så fall organisert?

Resultatene fra undersøkelsen viste at klageordningen etter eieendomsskattelova harmonerer dårlig med de grunnleggende behov for rettssikkerhet ved reell to-instansbehandling som følger av hovedregelen i forvaltningsloven. Ombudsmannen stilte derfor spørsmål ved om det her har oppstått en utilsiktet virkning av regelverket. Finansdepartementet er bedt om å gjennomgå klageadgang og klageordningene for disse sakene på nytt.

Den ulike praksisen i kommunene som ble avdekket ved ombudsmannens undersøkelse er uheldig. Klageadgangen og klageordningene får konsekvenser for skattyternes rettssikkerhet, og er ikke i samsvar med en målsetting om likebehandling. Det er alvorlig at det er mange kommuner som ikke praktiserer klageadgang på enkeltvedtak om eiendomsskatt til tross for at dette har vært gjeldende rett siden januar 2013. Videre er det stor variasjon i hva slags behandling en klage gis. Kommunene bør også bli bevisst på de kravene som stilles til saksbehandlingen av klager over enkeltvedtak. Ombudsmannen ber kommunene innrette sin fremtidige praksis i tråd med disse merknadene.

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

Sak 2017/133

Sivilombudsmannen følger kontinuerlig med på saksbehandlingstiden i Nav og foretar jevnlig undersøkelser av eget tiltak og på generelt grunnlag. Førrige undersøkelse av behandlingstiden i internasjonale saker ble gjort i 2015 (2015/2817). I mellomtiden har Nav omorganisert behandlingen av internasjonale saker.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ble i brev 6. februar 2017 bedt om å redegjøre for behandlingstiden sammenlignet med det som ble opplyst ved førrige undersøkelse i 2015. Arbeids- og velferdsdirektoratet svarte ombudsmannen i brev 7. april 2017.

Ombudsmannen fant etter dette å la saken bero med den redegjørelsen og forklaringen som var gitt. Imidlertid vil ombudsmannen følge utviklingen videre, i første omgang gjennom klagesakene og telefonhenvendelsene ombudsmannen får.

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

Sak 2017/256

En ansatt i en kommune ble overraskende trukket i lønn fordi kommunen ved en feil hadde utbetalt for mye et halvt år tidligere. Da trekket ble foretatt, var den ansatte blitt pensjonist og fikk utbetalt pensjonistlønn for oppdrag kommunen ba henne ta. Lønnen som var for mye utbetalt var fra tiden som adjunkt, beløpende til drøyt 3000 kroner. Den ansatte klaget til ombudsmannen og understreket at hun var i god tro, hun hadde til og med ved tidligere anledninger gjort kommunen oppmerksom på feil. Hun klaget også på at henvendelsene hennes ikke ble besvart på en ordentlig måte.

«Hovedregelen etter bestemmelsene i arbeidsmiljøloven som omhandler lønn, er at det ikke kan trekkes i arbeidstakers lønn eller feriepenger. Kommunen mente at en standardklausul i arbeidskontrakten ga dem lov til dette. Ombudsmannen kom til at standardklausulen ikke var rettslig holdbar som grunnlag for lønnstrekkene, og at verken avtalen eller den ulovfestede læren om tilbakebetaling ga dem rett til å kreve beløpet tilbakebetalt. Ombudsmannen pekte på at den ansatte ikke var blitt informert om at det var utbetalt for mye lønn, eller at hun ville bli trukket for dette senere. Heller ikke da kommunen oppdaget feilutbetalingen, varslet de den ansatte. Hun hadde vært i god tro, og det var kommunen som var skyld i feilen.»

Kommunen tilbakebetalte det trukne beløpet og beklaget samtidig de ulempene saken hadde medført for klageren.

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

Ifølge Stortingets instruks til Sivilombudsmannen § 12 annet ledd skal ombudsmannen i den årlige meldingen til Stortinget orientere om sitt arbeid med å overvåke og kontrollere at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene.

Arbeidet med menneskerettigheter

Sivilombudsmannens menneskerettighetsmandat er bredt og reflekteres i arbeidet som er gjort i 2017. Blant klagesakene er stikkord barnets beste, utlendingsrett og tilleggsskatt. Helsepersonells rolle i møte med mennesker som er fratatt friheten i politiarrest og fengsel var tema for det årlige menneskerettighetsseminaret.

Ingvild Lovise Bartels, seniorrådgiver

Sivilombudsmannen tar på ulike måter hensyn til Norges menneskerettslige forpliktelser i sin klagesaksbehandling. Noen ganger tolker ombudsmannen innholdet i de menneskerettslige forpliktelsene og konkluderer med hvilken betydning de får for den aktuelle saken. Andre ganger påpeker ombudsmannen overfor myndighetene at menneskerettslige forpliktelser er relevante for behandlingen av saken og må tas med i vurderingen. 6. mars 2017 ble boken «Menneskerettighetene og Norge, rettsutvikling, rettsliggjøring og demokrati» lansert på Litteraturhuset. Boken er utgitt som en del av virksomheten ved PluriCourts, et Senter for fremragende forskning ved Det juridiske fakultet, Universitet i Oslo. Boken inneholder bl.a. et kapittel om «Menneskerettighetenes betydning for Sivilombudsmannens arbeid». I kapittelet kan man lese mer om Sivilombudsmannens behandling av saker med menneskerettslige problemstillinger.

Sivilombudsmannens behandling av saker der Norges menneskerettslige forpliktelser er særlig berørt

Barnets beste

I 2017 behandlet Sivilombudsmannen en sak som gjaldt betydningen av hensynet til barnets beste ved avgjørelse av bostedsregistrering i folkeregisteret (sak 2016/2886). I forbindelse med et samlivsbrudd valgte to foreldre en samværsordning som innebar at mor og far skulle flytte inn og ut av barnas hjem.

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

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

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

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

Ombudsmannen uttalte blant annet at det knyttet seg begrunnet tvil til om Fylkesmannen hadde foretatt en korrekt og forsvarlig bevisvurdering knyttet til barnets oppfølgingsbehov om natten. Videre innebærer forpliktelsene etter FNs barnekonvensjon og Grunnloven § 104 annet ledd at forvaltningen under saksforberedelsen må kartlegge og identifisere alle berørte barns interesser. Dersom kartleggingen viser at saken berører ett eller flere barns interesser, plikter forvaltningen å legge stor vekt på disse interessene ved den skjønnsmessige vurderingen. Det må fremkomme av begrunnelsen for vedtaket hvordan disse interessene er vurdert og vektlagt i forhold til andre momenter. Verken kommunen eller Fylkesmannens vedtak inneholdt en vurdering av hensynet til barnets beste. Det var også knyttet begrunnet tvil til om Fylkesmannen hadde foretatt en korrekt og tilstrekkelig forsvarlighetsvurdering av tjenestetilbudet til familien, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1. Det ble bedt om at Fylkesmannen gjennomgikk vedtaket på nytt. Fylkesmannen ble videre bedt om å ta hensyn til ombudsmannens merknader ved fremtidig behandling av klag esaker etter pasient- og brukerrettighetsloven.

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

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

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

Ombudsmannen kom til at UNE ikke hadde gjort en tilstrekkelig grundig vurdering av barnets beste i saken.

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

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

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

Tilleggsskatt og tilleggsavgift

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

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

—

Tilleggsskatt og tilleggsavgift er straff i henhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) art. 6 nr. 1.

—

Skattekontoret og klagenemndene hadde ved fastsettelsen av skjerpet tilleggsskatt og tilleggsavgift med høy sats, tatt utgangspunkt i de skjønnsmessige vurderingene som lå til grunn for den skjønnsmessige fastsatte omsetningen i endringsvedtakene. Disse fastsettingene bygget på utpreget skjønnsmessige beregninger. Det var deretter foretatt en reduksjon av skjønnfastsettingene med 20 %, som skulle utgjøre en sikkerhetsmargin. Etter skattemyndighetenes oppfatning kunne en slik metode være tilstrekkelig til å ivareta det strenge strafferettslige beviskravet.

Ombudsmannen kom til at en prosentvis reduksjon av de skjønnsmessige fastsettingene ikke tilfredsstiller det strenge strafferettslige beviskravet uten en ny, konkret og selvstendig vurdering av bevisene i saken. I dette tilfellet fremgikk det ikke i tilstrekkelig grad av vedtakene om skattekontoret hadde foretatt en slik ny vurdering med utgangspunkt i det strafferettslige beviskravet. Ombudsmannen ba derfor Skatt øst ta kontakt med sekretariatet for Skatteklagenemnda for å få vedtaket til Klagenemnda for merverdiavgift og Skatteklagenemndas vedtak overprøvd av Skatteklagenemnda, både for bevisvurderingene som lå til grunn for ileggelsen av tilleggsavgift med høy sats og skjerpet tilleggsskatt.



Sivilombudsmannens menneskerettighetsseminar 2017

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

Siden 2014 har Sivilombudsmannen jevnlig besøkt steder der mennesker er fratatt friheten. Målet med besøkene er blant annet å forebygge umenneskelig og nedverdiggende behandling. Allerede i 2015 tok Sivilombudsmannen opp helsepersonells rolle ved behandling av mennesker som er fratatt friheten i sin årsmelding til Stortinget¹. Det er gitt en rekke anbefalinger om dette temaet i rapportene etter ombudsmannens forebyggingsbesøk. I 2017 ble det funnet grunn til å følge opp temaet med et heldagsseminar.

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

Leger og helsepersonell skal søke å etablere tillit, verne om integriteten og privatlivet til pasienten og gi behandling med utgangspunkt i pasientens informerte samtykke. For å ivareta pasienters tillit til helsevesenet bør legevaktansatte og ansatte i fengselshelsetjenesten være bevisste sin faglige uavhengighet slik at de ikke utfører medisinske undersøkelser eller gir vurderinger som er, eller kan oppfattes å være, en godkjenning av selve frihetsberøvelsen, kroppsvisitasjon eller bruk av tvangsmidler. I fengsel er det også viktig at rutiner for henvendelser til helsetjenesten, samtaler og oppfølging er i tråd med taushetsplikten. Helsepersonell har videre en viktig oppgave med å avdekke og dokumentere skader og eventuelt rapportere disse.

1 Dokument 4:1 (2015–2016)

En lege kan også ha rollen som sakkyndig. I denne rollen handler legen på vegne av staten, ikke pasienten. Disse to motstridende rollene kalles ofte «dobbel lojalitet». Leger og annet helsepersonell bør for eksempel informere arrestanter i politiarrest når det gjennomføres sakkyndig arbeid som ikke er taushetsbelagt, som en blodprøve i forbindelse med promillekjøring. Og motsatt, sørge for at taushetsplikten blir ivaretatt, for eksempel ved at politiet venter utenfor legekontoret, når konsultasjonen ikke er ledd i et sakkyndig oppdrag.

FNs generalforsamling vedtok i 1982 «Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment». Internasjonale bestemmelser om helsepersonells rolle finnes også i FNs standard minimumsregler for behandling av innsatte, Mandatreglene og i FNs manual for avdekking av tortur og umenneskelig behandling, Istanbulprotokollen. Den europeiske torturovervåkningskomité (CPT) har utgitt en egen rapport om temaet, 3rd General Report.²

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

Seminaret ble innledet av norske og internasjonale eksperter. Det var to panelsamtaler om henholdsvis utfordringer for politi og legevakt i forbindelse med politiarrest, og om helsetjenester i fengsel. Representanter fra Politidirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet var også invitert for å orientere om hva som gjøres for å sikre gode helsetjenester til mennesker som er fratatt friheten i politiarrest og fengsel, og hvordan myndighetene kan bidra til godt samarbeid mellom politi, kriminalomsorg og helsepersonell.

Video av presentasjonene og panelsamtalene er tilgjengelig på Sivilombudsmannens hjemmeside.

—
**En lege kan også
ha rollen som sakkyndig.
I denne rollen handler
legen på vegne av staten,
ikke pasienten.**
—

² FNs regler for beskyttelse av mindreårige i fengsel (Havana-reglene), FNs regler for behandling av kvinnelige innsatte og ikke-frihetsberøvende tiltak for kvinnelige lovbrøyttere (Bangkok-reglene) og European Prison Rules har også alle bestemmelser om helsepersonell.

Offentlig ansattes ytringsfrihet

Sivilombudsmannen blir jevnlig invitert til å holde innlegg og delta i diskusjoner om offentlig ansattes ytringsfrihet. En av ombudsmannens medarbeidere holdt i juni 2017 et innlegg under et seminar med det ukrainske personaldirektoratet i samarbeid med Forsvarsdepartementet/SIFS om offentlig ansattes ytringsfrihet. Sivilombudsmannen holdt også et innlegg om offentlig ansattes ytringsfrihet under Rettssikkerhetskonferansen 2017.

Arbeidet under forebyggingsmandatet

I tillegg til den generelle formuleringen i sivilombudsmannsloven § 3 om at ombudsmannen skal bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene, har Sivilombudsmannen et særlig ansvar for å bidra til gjennomføringen av FNs torturkonvensjon. I henhold til mandatet beskrevet i tilleggsprotokollen til torturkonvensjonen skal Sivilombudsmannen gjennomføre regelmessige besøk til steder hvor mennesker er eller kan være frihetsberøvet. Arbeidet utføres av medarbeidere med tverrfaglig kompetanse. I 2017 har Sivilombudsmannen besøkt 13 steder for frihetsberøvelse.

Innenfor fengselssektoren besøkte Sivilombudsmannen Ungdomsenhet Øst, Ullersmo fengsel, Ila fengsel og forvaringsanstalt og Åna fengsel. Fokuset på institusjoner innen psykisk helsevern fortsatte i 2017 med besøk til Stavanger universitetssjukehus, Akershus universitetssykehus, avdeling akuttpsykiatri, Ålesund sykehus, avdeling for sykehuspsykiatri og Gaustad sykehus, seksjon for psykosebehandling. Arbeidet med besøk til barnevernsinstitusjoner som ble påbegynt i 2016 fortsatte med besøk til Hedmark ungdoms- og familiesenter, Klokkergårdenkollektivet, Alta ungdomssenter og Aleris Alta. Sivilombudsmannen avla også Politiets utlendingsinternat på Trandum et nytt besøk i 2017.

Etter hvert av besøkene publiserer Sivilombudsmannen en rapport med funn og anbefalinger. Denne følges så opp i dialog med den aktuelle institusjonen og ansvarlige myndigheter.

Nærmere informasjon om de enkelte besøkene og Sivilombudsmannens arbeid under forebyggingsmandatet finnes i en egen årlig melding som leveres til Stortinget, Dokument 4:1 (2017–2018).³

Internasjonalt samarbeid

Nettverket for ombudsmenn i Europa som jobber med offentlighet og innsyn (Information Commissioners, ICIC) arrangerte i februar en workshop i Berlin som flere medarbeidere fra Sivilombudsmannen deltok på. Tema var viktigheten av, og status for, arbeidet med åpenhet og innsyn i Europa. En representant fra EU-ombudsmannens kontor fortalte bl.a. om hvordan de forsøker å bidra til større åpenhet i EU-organene. Arrangementet ble fulgt opp med en global ICIC konferanse i Manchester 19.– 21. september 2017 hvor Sivilombudsmannen også var representert.

I juni 2017 deltok medarbeidere hos Sivilombudsmannen på en konferanse i det europeiske ombudsmannsnettverket i Brüssel om «Populism in the EU, Brexit: EU citizens' rights, OECDs open Government survey and New policies and challenges for Ombudsmen».

I mai var ombudsmannen representert med deltakelse og foredrag ved et seminar om omdømme og åpenhet ved the European Academy for Taxes, Economics and Law i Berlin.

³ Engelsk versjon av Dokument 4:1 (2017–2018) leveres også til FNs underkomité for forebygging (SPT).

Delegasjonsbesøk

Sivilombudsmannen mottar jevnlig forespørsler om å ta imot delegasjonsbesøk fra ulike land. I 2017 hadde kontoret bl.a. besøk fra Tadsjikistan, Nepal, Ukraina, Sør-Korea og Russland. Kolleger fra Justitiekanslern i Estland⁴ var på studiebesøk hos Sivilombudsmannen 11.–13. desember 2017 finansiert med midler fra Nordisk råd. Justitiekanslern har et lignende mandat som Sivilombudsmannen og også et besøksmandat etter tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon. Bakgrunnen for besøket var at Justitiekanslern i Estland har hatt et prosjekt om tvang mot eldre og eldre i institusjon, da særlige demente eldre, og gjerne ville lære mer om situasjonen for denne gruppen i Norge. I tillegg var delegasjonen interessert i erfaringer fra Sivilombudsmannens besøk til institusjoner innen psykisk helsevern. Utover møter med relevante avdelinger hos Sivilombudsmannen ble det lagt til rette for møter med Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus. Det ble også tid til to institusjonsbesøk, ett til Diakonhjemmet sykehus, avdeling Tåsen, Alderspsykiatri og ett til Sofienberghjemmet.

Nordisk samarbeid

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet er medlem av et nordisk nettverk av forebyggingsenheter, og deltok på to nettverksamlinger i 2017, en i Helsinki og en i Oslo. Besøk til steder hvor barn er fratatt friheten var hovedtema for den nordiske samlingen som Sivilombudsmannen var vertskap for i Oslo 23.–24. august 2017.

Riksdagens ombudsmän i Sverige ved Chefs JO Elisabeth Rynning inviterte til Nordisk-Baltisk nettverksmøte i Stockholm i oktober 2017 hvor Sivilombudsmannen også var representert.

Styrking av menneskerettighetene i Kina

I perioden 2005–2010 hadde Sivilombudsmannen et justissamarbeid med Kinas riksadvokatembete – The Supreme People's Procuratorate (heretter kalt SPP). Foruten myndigheten til å avgjøre tiltalespørsmål, har SPP også myndighet til å utstede arrestordre samt å holde folk i arrest. SPP har videre tilsynsansvar for samtlige fengsler og arrester i Kina, og er dermed en viktig premissleverandør når det gjelder innsattes og arrestanters rettigheter. Det anslås at ca. 200 000 personer er ansatt i etaten som er inndelt i sentralt, provins-, by- og distriktsnivåer. Samarbeidet mellom ombudsmannen og SPP omfattet blant annet organiseringen av syv studiebesøk til Norge og seks fagseminarer i Kina for å styrke kunnskapsnivået hos kinesiske rettshåndhevere om norsk lovgivning og internasjonale standarder. Fra 2005 til 2010 deltok over 800 representanter fra SPP, Ministry of Justice, Ministry of Public Security, statsadvokater, dommere, fengselsledere, forsvarsadvokater samt andre rettshåndhevere i Kina i perioden. Hovedinnhold var tema om godt styresett og strafferettspleie.

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

4 Office of the Chancellor of Justice in Estonia.



Fagseminar i Chengdu city for statsadvokater og politi- og påtalejurister fra hele Kina.

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

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

Fra Kina deltok 76 delegater bestående av statsadvokater, og andre påtale- og politijurister fra samtlige provinser i Kina. Den norske delegasjonen bestod av en dommer, en statsadvokat og en forsvarsadvokat samt spesialrådgiveren hos ombudsmannen. Tittelen til innlegget til spesialrådgiveren var «The Parliamentary Ombudsman's Work for The Protection Of Suspects' Rights In Detention In Norway».

Tittelen til de øvrige norske innleggene var: «The System Of Custody And Alternatives To Custody In Norway»; «The Protection Of Suspects' Rights In Detention In Norway And Europe From The Point of View Of A Defense Lawyer» og «The Protection Of Suspects' Rights From The Point Of View Of A Judge». Interessen for den norske lovgivningen og internasjonale standarder på dette feltet var stor, og en rekke problemstillinger ble drøftet. I forbindelse med seminaret fikk den norske delegasjonen avlegge et besøk i et fengsel og et «Community Correction Center» i Chengdu.

Den nordiske ombudsmannsmodellen er upolitisk og har høy status internasjonalt. Fokus i ombudsmannens justissamarbeid med SPP har vært formidling av norsk lovgivning og internasjonale standarder på menneskerettighetsfeltet samt implementeringen av disse. Både seminarer i Kina og studiebesøk i Norge som har vært gjennomført, har vist seg å være egnede fora for å spre kunnskap til viktige aktører og rettshåndhevere på menneskerettighetsfeltet i Kina.



Representanter fra Kinas provins Jiangsu på møte med ombudsmannen om offentlighet, innsyn og transparens.

Sivilombudsmannens temarapport om kvinner i fengsel er også sendt til FNs underkomité for forebygging.

Internasjonal rapportering

Norge ble eksaminert om oppfølgingen av FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW) 7. november 2017. I den forbindelse leverte flere aktører alternative rapporter om situasjonen for kvinner i Norge til FN-komiteen. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet oversendte 23. januar 2017 sin temarapport om kvinner i fengsel.⁵ Nasjonal institusjon for menneskerettigheter leverte også et skriftlig innspill til FN-komiteen og hadde et møte med den før eksaminasjonen av Norge, hvor bl.a. Sivilombudsmannens rapport ble fremhevet spesielt.⁶ Flere av anbefalingene i Sivilombudsmannens rapport ble deretter fulgt opp i FN-komiteens avsluttende anbefalinger «concluding observations» til Norge 17. november 2017.⁷ Norske myndigheter har nå to år på seg til å følge opp anbefalingene.

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

⁵ Kvinner i fengsel – en temarapport om kvinners soningsforhold i Norge

⁶ Innspill fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter: <http://www.nhri.no/internasjonalt-rapportering/category1729.html>

⁷ Concluding observations on the ninth periodic report of Norway (CEDAW/C/NOR/CO/9) 17 November 2017 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fNOR%2fCO%2f9&Lang=en

Sak 2017/2503

Oslo kommune og senere Fylkesmannen i Oslo og Akershus av slo krav om innsyn i oversikten over hvilke eposter som var sendt fra epostkontoen byregjeringsleder@oslokommune.no. Fylkesmannen mente at registreringen av sendte e-poster verken var «saksdokument» i offentleglovas forstand, jf. lovens § 4 andre ledd, eller en journal eller «liknande register», og at oversikten derfor ikke var åpen for innsyn etter offentleglova § 3 første punktum. Journalisten klaget på avslaget til Sivilombudsmannen.

I klagen skrev journalisten at dokumentene som opplysningene trekkes ut fra – nemlig epostene som sendes ut av den offentlige funksjonen byrådsleder – er saksdokumenter, og at det måtte gis innsyn i en sammenstilling av opplysningene etter offentleglova § 9.

Ombudsmannen ba Fylkesmannen kommentere flere av journalistens anførsler, blant annet at e-postene kunne være saksdokumenter i offentleglovas forstand og om uttrekk kunne gjøres med enkle fremgangsmåter. Fylkesmannens svar på spørsmålene 10. oktober førte til nye spørsmål i saken fra sivilombudsmannen. I svaret fra Fylkesmannen 22. november fremgikk det at Oslo kommune i brev 17. november hadde opplyst at de aktuelle epostene var slettet etter at Fylkesmannen hadde stadfestet kommunens avslag om innsyn.

Ombudsmannen skrev da: «Ombudsmannen antar at dette [slettingen] ble gjort før kommunen var kjent med at saken var brakt inn hit. Det er imidlertid beklagelig at kommunen ikke opplyste om dette så snart den ble kjent med at saken var til behandling hos ombudsmannen. Det er ikke nevnt i kommunens brev til Fylkesmannen 22. september 2017 at e-postene er slettet». Det ble lagt til grunn at det ikke lenger ville la seg gjennomføre å gi innsyn som ønsket, og at klagebehandlingen med dette hadde fått begrenset aktualitet. Saken ble derfor avsluttet hos ombudsmannen, men med enkelte merknader om forståelsen av offentleglova § 9.

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

Sak 2017/100

En journalist klaget på avslag om innsyn i et notat fra en telefonsamtale mellom en kommune og Statens Helsetilsyn. Etter en klage til Fylkesmannen, hadde journalisten fått innsyn i notatet som kommunen hadde skrevet fra telefonsamtalen. Helse- og omsorgsdepartementet opprettholdt derimot avslag på krav om innsyn i Helsetilsynets telefonnotat fra den samme samtalen, fordi notatet var et internt dokument.

Etter en gjennomgang spurte ombudsmannen departementet hvilke konkrete skadevirkninger som var vektlagt i vurderingen av om telefonnotatet skulle offentliggjøres. Departementet ble også spurt om hvilke konkrete interesser de hadde lagt avgjørende vekt på. Ombudsmannen ba også departementet redegjøre for hvilken betydning det hadde for meroffentlighetsvurderingen at journalisten hadde fått innsyn i kommunens notat fra samme samtale.

Helse- og omsorgsdepartementet ga deretter innsyn i dokumentet etter en meroffentlighetsvurdering. I brevet til ombudsmannen skrev departementet at innsyn ble gitt fordi Fylkesmannen hadde gitt innsyn i notatet fra samme samtale.

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

Sak 2016/2915

En journalist krevde innsyn i nærings- og fiskeriministerens Outlook-kalender for en periode på litt over en måned. Departementet begrunnet avslaget med at kalenderen ikke omfattes av retten til innsyn fordi den ikke kan anses som et saksdokument. Siden kalenderen er et dynamisk planleggingsverktøy som aldri blir ferdig mente departementet at kalenderoppføringene ikke oppfyller det tidsmessige vilkåret til hva som er et saksdokument for departementet. Journalisten fikk tilsendt deler av kalenderen som ble publisert på regjeringen.no.

I uttalelsen som avsluttet saken skrev ombudsmannen blant annet: «Den enkelte kalenderoppføringen anses ferdigstilt senest når tidspunktet for aktiviteten har passert, noe som er tilfellet for de kalenderoppføringene den aktuelle innsynsforespørselen gjelder. Vilklårene i offentliglova § 4 er etter dette oppfylt for arbeidsrelaterte kalenderoppføringer for den aktuelle perioden, og journalisten har i utgangspunktet krav på innsyn, jf. hovedregelen i offentliglova § 3.»

I sitt svar til ombudsmannen skrev Nærings- og fiskeridepartementet blant annet at saken har reist viktige, prinsipielle spørsmål. De viste også til at det i mellomtiden var kommet en tilsvarende sak til behandling hos ombudsmannen om innsyn i Statsministerens kalender. I likhet med Statsministerens kontor mente Nærings- og fiskeridepartementet at oppføringer i en elektronisk kalender ikke oppfyller vilklårene i offentliglovas paragrafer 3 og 4 og at de derfor faller utenfor innsynsretten.

Etter dette har ombudsmannen avventet behandlingen av saken fra Statsministerens kontor.

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

Sak 2016/2789

Samferdselsdepartementet avsto en begjæring om innsyn i det sentrale motorvognregisteret. Innsynskravet gjaldt en sammenstilling av opplysninger om alle kjøretøy med produsent og modellbetegnelse, registreringsnummer og eier. Samferdselsdepartementet avviste innsynskravet under henvisning til at det ikke kunne sies å være en sammenstilling av opplysninger fra databasen, slik vilklåret er i offentliglova § 9, men derimot en søknad om utlevering av hele databasen. Departementet viste blant annet til at identifikasjonskravet i offentliglova § 28 andre ledd var til hinder for at klageren hadde krav på innsyn i hele databasen.

I sine undersøkelser fant ombudsmannen at krav som gjelder innsyn i en hel database som regel vil kunne avvises etter offentliglova § 28 andre ledd. Innsynskravet i denne saken gjaldt ikke alle opplysningene i databasen men noen utvalgte opplysninger fra det som må anses som flere saksdokumenter i databasen. Det var bedt om innsyn i en sammenstilling, og ikke en rekke dokumenter. Begrensningene i utvalget gjorde at det ikke var anledning til å avvise innsynskravet.

Ombudsmannen kom likevel til at sammenstillingen av opplysningene ikke kunne gjøres med «enkle framgangsmåtar», som er et av lovens krav for å få dem sammenstilt og utlevert.

**Sivilombudsmannen avsluttet 20 saker om Samferdselsdepartementet i 2017, to av dem med kritikk.
Det ble avsluttet 42 saker om Statens vegvesen, en av dem med kritikk.**

Vedtak uten saksbehandlers navn

Utelatelse av saksbehandlers navn i forvaltningsvedtak skjer helt unntaksvis. Det kan likevel være tilfeller der det vurderes å være behov for å skjerme ansatte på grunn av den private partens adferd, som trusler, vold, sjikane og uthenging i sosiale medier. En undersøkelse av praksis viser behov for gjennomgang av regelverket.

Av Bente Kristiansen, seniorrådgiver, Utredningsavdelingen

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

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

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

Da ombudsmannen ikke kunne se at det er noen omtale av spørsmål knyttet til å unnlate å oppgi navn på de som har behandlet en sak, ble det funnet grunn til å gjøre en undersøkelse av praksis med sikte på å gi en redegjørelse om funnene og foreta en vurdering av enkelte rettslige spørsmål som reiser seg.

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

Et grunnleggende spørsmål er om det er adgang til å unnlate å oppgi navn på tjenestemenn som har fattet vedtak.

Behovet for å skjerme saksbehandleres navn

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

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

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

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

Rettslig utgangspunkt

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

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

God forvaltningsskikk

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

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

Habilitet

Manglende identifisering av saksbehandlere reiser spørsmål knyttet til habilitet.

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

Den konsekvensen som det her pekes på, er åpenbar. Et vedtak vil kunne være fattet av en person som er inhabil, uten at det er mulig å oppdage, fordi den som er i posisjon til å ha en oppfatning om det, annet enn saksbehandlerne, ikke er kjent med hvem som har behandlet saken. Dette gjelder både habilitetsspørsmål etter forvaltningsloven § 6 første ledd, som oppstiller konkrete tilfeller for når det skal anses å foreligge inhabilitet, og etter forvaltningsloven § 6 annet ledd, som er generell og krever at det foretas vurderinger.

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

Reglene om habilitet forutsetter at det er kjent hvem som har behandlet en sak.

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

Med andre ord, er det nærliggende å si at reglene om habilitet forutsetter at det er kjent hvem som har behandlet en sak. Som prinsipp gjelder dette uavhengig av at den enkelte tjenestemann selv må vurdere sin habilitet eller at det er notoritet internt, på den måten at det der er kjent hvem som har fattet vedtak og eventuelt også bakgrunnen for beslutningen om anonymiteten.

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

Konklusjon

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

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

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

Sak 2017/3030

Avdeling for byggesaker i Nesodden kommune hadde i lang tid hatt et høyt antall uavsluttede saker. Oversikter ombudsmannen har mottatt viser at restansene hadde økt jevnlig siden 2007. I november 2017 var det 475 uavsluttede saker, hvorav 44 skriver seg fra 2007 til 2012.

Nesodden kommune ble i brev 2. oktober 2017 varslet om at ombudsmannen hadde funnet det nødvendig å iverksette undersøkelser av saksbehandlingen ved byggesaksavdelingen, og at undersøkelsene ville gjennomføres ved et besøk til kommunen.

Formålet med møtet var å gi kommunen anledning til å redegjøre for situasjonen på byggesaksavdelingen, og for sine planer for å nedarbeide foreliggende restanser. Ombudsmannen ønsket blant annet en mer detaljert gjennomgang av innholdet i tiltakene kommunen hadde iverksatt, effekten av gjennomførte tiltak og kommunens tidshorisont for restanseprosjektet. Videre ønsket ombudsmannen en redegjørelse for kommunens rutiner når det gjaldt å sikre en forsvarlig saksavvikling i enkeltsaker, og for å gi nødvendig informasjon til borgerne under sakens gang. I møtet ønsket ombudsmannen også å klargjøre sine forventninger til hvordan kommunen skal håndtere ombudsmannens henvendelser. Kommunen ble videre bedt om å redegjøre for saksgangen i to saker ombudsmannen hadde hatt til behandling, der ombudsmannen ikke hadde mottatt tilstrekkelig tilbakemelding fra kommunen.

Kommunen informerte om at de hadde ansatt flere byggesaksbehandlere og holdt dugnader for å redusere restansene. De hadde også etablert en veiledningstjeneste som gir innbyggerne svar på enklere spørsmål om byggesøknaden. I tillegg var det foretatt flere endringer i interne rutiner som skulle sikre bedre kvalitet på saksbehandlingen. Disse og flere andre tiltak har hatt positiv effekt på restansene.

I etterkant av besøket sa sivilombudsmannen at hensynet til den enkelte søker så vel som hensynet til borgernes respekt for forvaltningen og for rettsregler, tilsier at kommunen må sørge for å følge de fristene som er gitt for saksbehandlingen på plan- og bygningsrettens område.

En rapport fra undersøkelsene kan leses på sivilombudsmannen.no

I 2017 avsluttet Sivilombudsmannen 850 saker der saksbehandlingstid og manglete svar var en av kategoriene.

I 43 saker var dette del av grunnlaget for kritikk.

Sak 2017/3531

En innbygger i en kommune klaget over at kommunen ikke ville påta seg ansvaret for vedlikehold og brøyting av den delen av veien vedkommende bodde.

I svaret til klagerne skrev ombudsmannen at spørsmålet om klassifisering av en vei som privat eller offentlig med hensyn til vedlikeholdsansvar, ikke uten videre er det samme som spørsmålet om eiendomsrett eller hjemmel til veigrunnen, eller hvilket formål veien er regulert til. Det er derfor ikke avgjørende for vedlikeholdsansvaret om kommunen har hjemmel til veigrunnen eller hva som fremkommer av reguleringsplanen. Det følger av veglova at kommunen som veimyndighet har adgang til å vedta at en kommunal vei skal legges ned og ut til bruk som privat vei. Det innebærer at kommunen kan overlate ansvaret for vedlikehold og brøyting til de private partene som bruker veien. Kommunen beholder imidlertid eiendomsretten og hjemmelen til veigrunnen, selv om ansvaret for vedlikehold og brøyting er overført til de private partene. Ombudsmannen er også tilbakeholden med å overprøve kommunens skjønn, i dette tilfelle prioriteringene av de økonomiske midlene kommunen har til rådighet til veivedlikehold og omkostningene med å holde veien åpen som offentlig vei.

Klagen ga etter dette ikke grunn til videre undersøkelser.

Privatrettslige forhold er utenfor Sivilombudsmannen arbeidsområde.

Slike klager utgjorde åtte prosent av alle avvisinger i 2017.

Sak 2016/1205

En bonde fikk utbetalt tilskudd til utbedring av vinterskadet eng. To år senere omgjorde Fylkesmannen vedtaket fordi melding om skaden skulle ha blitt sendt til kommunen før skaden ble utbedret. Bonden mente at dette var feil fordi kommunen var varslet på forhånd, men var så nedlesset i arbeid på grunn av mange saker om vinterskadet eng, at det ble avtalt at han skulle gjøre det som var nødvendig. Meldingen ble derfor registrert i kommunen senere. Også Landbruksdirektoratet mente at krav om melding før utbedring var et ufravikelig vilkår for tildeling av erstatning, og at likebehandlingshensyn tilsa at alle som ikke hadde meldt fra om skaden før utbedring, skulle få avslag.

I sine undersøkelser skrev ombudsmannen blant annet: «I tillegg til tidsmomentet vil et viktig moment vil være om feilen helt eller delvis skyldes forhold på forvaltningens side, og om mottakeren kan lastes. Herunder må kommunens rolle vurderes, selv om kommunen ikke var vedtaksorgan. Også klagers opplysning om at pengene ble brukt til det formål de var ment for, må vurderes og kommenteres.» Landbruksdepartementet ble bedt om å vurder saken på nytt og orientere om reslutaltet av denne.

Senere omgjorde direktoratet vedtaket slik at bonden ikke måtte betale tilbake tilskuddet.

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

Ombudsmannens arbeid med skatte- og avgiftssaker

Kravet til likebehandling og hensynet til den enkelte står sterkt i ombudsmannens behandling av klager på skatter og avgifter.

Av Bjørn Dæhlin, kontorsjef Avdeling 1

Sivilombudsmannen har i sitt virke alltid uttalt seg om skatte- og avgiftssaker. I årsmeldingen for 1963 – den første årsmeldingen daværende ombudsmann Andreas Schei avga – er det en sak om en hvalfangers skatteplikt til Norge ved et opphold på en fangststasjon i Syd-Georgia. Hovedspørsmålet i saken var om det forelå skattemessig forskjell-behandling sammenlignet med hvalfangere stasjonert på Falklandsøyene. Krav til likebehandling er høyst aktuelt også i dag, og noe ombudsmannen møter ikke minst i saker om både skatter og avgifter.

Ulike skatte- og avgiftssaker

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

Masseforvaltning og rettssikkerhet

Behandlingen av skatte- og avgiftssaker består ofte av sammensatte rettslige vurderinger og skjer tidvis på grunnlag av komplekse faktiske omstendigheter. For at ombudsmannen skal kunne utøve sin oppgave som Stortingets kontrollinstans, er det imidlertid i alle saker, viktig å ha enkelte grunnleggende hensyn for øye: Det ene er å være bevisst på at fastsetting av skatter og avgifter er utpreget masseforvaltning. Samtidig innebærer skatte- og avgiftsfastsetting at den enkelte borger pålegges økonomiske byrder. Én side ved det er lovkravet (Grunnloven § 113) som gir skattyter en berettiget forventning om forutberegnelighet for sin skatteplikt. Det fordrer i tillegg en saksbehandling som sikrer skattyterens rettssikkerhet. For at ombudsmannen skal ha tillit blant skattyterne, og gjennomslag i skatteforvaltningen, er det viktig å finne den riktige balansen og avveiningen når de kryssende hensyn møtes.

Regelverket

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

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

—
Krav til likebehandling er høyst aktuelt også i dag, og noe ombudsmannen møter ikke minst i saker om både skatter og avgifter.
—

Materielle regler og saksbehandlingsregler

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

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

EMK

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

Både store og små saker

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

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

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

—
**Ombudsmannens
arbeid i skatte- og
avgiftssaker
betyr mye for den
enkelte klager.**
—

—

Enkelte skatte- og avgiftssaker er lite egnet for behandling av ombudsmannen.

—

Mindre egnede skatte- og avgiftssaker

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

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

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

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

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

Saker tatt opp av eget initiativ – ET-saker

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

Inntrykket fra klagesakene her om sen saksbehandling og manglende svar etter omorganiseringen av Skatteetaten i 2008–2009, tyder på at dette har gått bra. I 2017 har ombudsmannen imidlertid tatt opp en sak av eget tiltak om sen behandling av enkelte sakstyper i Tolletaten. Utfordringene synes å knytte seg til omfordelingen av arbeidsoppgaver fra daværende Toll- og avgiftsdirektoratet til Skatteetaten. Rask tollbehandling er særlig viktig for næringslivet. Ombudsmannens bekymring er blitt besvart av Tolldirektoratet og er kjent for Finansdepartementet. Svaret viser at Tolldirektoratet er oppmerksom på problemene, og at det arbeides aktivt med forbedringstiltak.

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

En skattesak fra 2017 til illustrasjon

Klagen gjaldt et vedtak fra Skatteklagenemnda fra 2016 om den skattemessige behandlingen av en engangsutbetaling av en kapitalpensjon ved ligningen for inntekståret 2014. Grovt sagt fikk klager utbetalt en kapitalpensjon fra Danmark på om lag tilsvarende kr 3 000 000, hvorav danske myndigheter ila en «avgift» på om lag kr 1 000 000. Klager som nå var (skattemessig) bosatt i Norge, ble ilagt en inntektsskatt her på samme utbetaling, også med om lag kr 1 000 000.

Både Danmark og Norge hadde rett etter interne lovregler til å avgiftsbelegge eller beskatte utbetalingen. Samtidig var det nærliggende å avklare om det forelå en dobbeltbeskatning som etter Den Nordiske Skatteavtalen og skatteloven § 16-20 gir rett til et kreditfradrag i skatten i Norge for «avgiften» påløpt i Danmark. Et spørsmål var derfor om den danske «avgiften» var å anse eller likestille med en «skatt» i Norge. Det kunne åpne for et kreditfradrag.

Saken ble tatt opp med Skattedirektoratet (SKD). SKD redegjorde for regelverket, men påpekte til slutt at etter SKDs syn var spørsmålet om dobbeltbeskatning og kreditfradrag ikke aktuelt. Grunnen var at engangsutbetalingen av denne typen dansk livpensjon etter SKDs syn ikke er skattepliktig etter den norske skatteloven. For ombudsmannen var saken til klager i prinsippet da løst.

Men SKD har ikke myndighet til å endre vedtak av Skatteklagenemnda, og ombudsmannens uttalelser er ikke rettslig bindende. Som kjent skal imidlertid forvaltningen i alminnelighet følge ombudsmannens anbefalinger. Anbefalingene må likevel alltid implementeres med vedtak av forvaltningen selv. Skal klager her oppnå en endring av ligningen som bygger på at utbetalingen var skattefri, må saken tas opp med Skatteklagenemnda og endres av den. SKD antydte derfor at det ville være formålstjenlig om ombudsmannen avga en uttalelse, så fremt ombudsmannen også mener utbetaling var skattefri. Ombudsmannen

var enig med SKD, og avga en uttalelse. Grunnen til behovet for en uttalelse, er at Skatteklagenemndas avgjørelser etter skatteforvaltningsloven § 13-9 (1) bare kan endres «når det foreligger nye omstendigheter og tungtveiende hensyn tilsier at saken tas opp.» En uttalelse fra ombudsmannen med anbefaling om å ta saken opp til ny behandling med sikte på en endring, vil i alminnelighet være slike «nye omstendigheter» og «tungtveiende hensyn». Reservasjonen her, med i «alminnelighet», er en påminnelse om det lille forbeholdet som knytter seg til at ombudsmannens uttalelser ikke er rettslig bindende. Ombudsmannen har, som før nevnt, ikke en slik myndighet. Erfaringen er likevel at Skatteetaten og Finans departementet i de aller fleste tilfellene – også når de er uenige – følger ombudsmannens syn. Det forhold at ombudsmannens uttalelser ikke er rettslig bindende, er nok av flere grunner en styrke ved ombudsmannsordningen, ikke bare i skatte- og avgiftssaker. Årsakene til det vil det føre for langt å gå inn på her.

—
**Anbefalingene må likevel
alltid implementeres
med vedtak av
forvaltningen selv.**
—

Sak 2015/3538

Helse- og omsorgsdepartementet endret stønadsforskriften § 2 nr. 6 uten forutgående høring. Endringene gjaldt forbud for leger mot selv å kreve eller inngå avtaler som innebærer pasientfinansiering av administrative systemer som betalings-tjenester, timebestillingssystemer og liknende.

Departementet opplyste i brev 14. september 2017 at det planla å sende på høring et forslag til endring av bestemmelsen. Videre opplyste departementet at det ville legge om sine rutiner for fastsetting av endringer i stønadsforskriftene med hjemmel i folketrygdloven kapittel 5. Departementet ville i fremtiden benytte andre virkemidler enn forskriftsfesting av enighet mellom partene knyttet til finansiering av de aktuelle yrkesgruppens virksomhet.

I 2017 avga Sivilombudsmannen fem høringsuttalelser. Alle er publisert på sivilombudsmannen.no

Sak 16/413

En kvinne som aldri hadde vært i Europa eller Norge søkte om familieinnvandring til sin ektefelle i Norge. Utlendingsmyndighetene avsto søknaden fordi de mente ekteskapsinngåelsen var et omgåelsesekteskap, hvor kvinnens hovedhensikt var å få opphold i Norge. Utlendingsmyndighetene mente at et avslag på dette grunnlaget i seg selv innebar at ekteskapet ikke var reelt – og at søkeren måtte ha løyet eller brutt en informasjonplikt da hun søkte om familieinnvandring. Det ble derfor vedtatt å utvise vedkommende fra Norge og Schengenområdet i fem år. I klagen til ombudsmannen skrev kvinnens ektefelle: *Uansett hvor mye jeg eller min advokat dokumenterer/ argumenterer vil UNE ikke lytte. De holder fast på at mitt ekteskap er proforma, og har vist null vilje på å realitetsbehandle saken på nytt, selv om dokumentasjonen tilsier noe annet enn UNEs standpunkt.*

Ombudsmannen utredet om et avslag på familieinnvandring etter utlendingslovens bestemmelse om omgåelsesekteskap, automatisk gir grunnlag for utvisning. Undersøkelsene av den aktuelle saken viste ikke at kvinnen aktivt hadde gitt uriktige opplysninger om motivene for ekteskapet. Hun hadde heller ikke blitt spurt om dette av utlendingsmyndighetene. Ombudsmannen mente at UNE uansett skulle ha foretatt en konkret vurdering av om søkeren hadde gitt vesentlige uriktige eller villedende opplysninger i saken, og av hvilken betydning dette eventuelt skulle gis. Når det ikke var foretatt noen slik vurdering måtte vedtaket anses ugyldig, og saken behandles på nytt. Ombudsmannen ba også UNE om å endre praksis i tilsvarende saker.

Et avslag på familieinnvandring etter omgåelsesbestemmelsen innebærer ikke i seg selv at ekteskapet kan anses å være uten realitet eller proforma, het det i uttalelsen. UNE ble derfor også bedt om å endre sin begrepsbruk i slike saker.

I etterkant av uttalelsen har UNE opplyst at de vil endre praksis, slik at det foretas en konkret vurdering i den enkelte utvisningssak. I den aktuelle klagesaken ble utvisningen opphevet etter en ny vurdering. Som følge av opphevelsen ble en ny søknad om familieinnvandring behandlet, og det ble gitt oppholdstillatelse.

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

Sak 2016/1036

En kvinne ble nektet å besøke sin ektemann i fengsel fordi en narkotikahund markerte funn av cannabisrester i lommen hennes. Besøkene foregikk med en glassvegg mellom kvinnen og hennes ektemann, og funnene var heller ikke av en slik mengde at det kan ha vært tale om innsmugling.

I uttalelsen fra Sivilombudsmannen het det at: Selv om det skulle være slik at misbrukere av narkotika generelt vil være mer tilbøyelige til å smugle stoff inn i fengselet enn ikke-misbrukere, kan – som regionen selv har pekt på – selv jevnlig misbruk av cannabis normalt ikke i seg selv utgjøre «grunn til å anta» at besøket vil bli misbrukt. Det må foreligge også andre momenter som styrker en slik mistanke.

På spørsmål fra ombudsmannen sa Kriminalomsorgen region øst seg enig i at bruk av narkotika alene ikke var grunnlag for å nekte besøk, og i at gjentatte funn av narkotika på en person ikke nødvendigvis er en indikasjon på forsøk på å smugle narkotika inn i fengselet.

Ombudsmannen kom til at Kriminalomsorgens nektelse ikke var tilstrekkelig begrunnet, og at mangelen også hetet ved den vurderingen som var foretatt. Selv om uttalelsen kom etter at den innsatte var løslatt, ba ombudsmannen regionen merke seg innholdet i uttalelsen og videreformidle den til de underliggende etatene.

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

Sak 2016/ 3492

Fylkesmannen valgte å opprettholde sykehusets vedtak om tvangsmedisinering av en kvinne. Kvinnen klaget på dette til Sivilombudsmannen fordi hun mente at preparatene som ble foreskrevet hadde svært uheldige bivirkninger. Fylkeslegen på sin side, mente at de bivirkningene hun opplevde ikke var reelle, men var et utslag av den psykiske sykdommen, og at kvinnen trengte medisinen for å fungere utenfor sykehuset.

Ombudsmannen bestemte seg for å undersøke saken. Fylkesmannen ble spurt om den forståelsen av vilkårene for tvangsmedisinering som de hadde gitt uttrykk for i vedtaket var riktig. Fylkesmannen ble også bedt om en redegjørelse for hvilken vesentlig bedring av tilstanden medisinerne ville gi pasienten og hvordan eventuelle bivirkninger var vurdert. Dette fremgikk ikke tydelig av vedtaket.

I svaret til ombudsmannen erkjente Fylkesmannen at vilkårene for tvang etter lov om psykisk helsevern ikke var riktig gjengitt i vedtaket, og at de skulle endre sin vedtaksmal. Fylkesmannen opplyste også at det for fremtiden skulle opplyses tydeligere på hvilken måte eventuelle bivirkninger er vurdert.

I det avsluttende brevet understreket ombudsmannen at han normalt vil være tilbakeholden med å overprøve Fylkesmannens medisinske vurderinger. Ombudsmannen ba likevel Fylkesmannen «sørge for at det i fremtidige saker med indikasjoner på at en pasient kan ha bivirkninger, må sikres at ansvarlig overlege har vurdert og redegjort for muligheten for bivirkninger. Terskelen for å stille ansvarlig overlege spørsmål i disse sakene bør være lav, ettersom det gjelder vedtak av svært inngripende art»

**Ombudsmannen behandlet 203 saker om helsebehandling, tvang, klage på personell osv. i 2017.
Av disse ble åtte avsluttet med kritikk.**

Sak 2016/271

En driftsorientering til styret ble publisert på hjemmesidene til et sykehus. Orienteringen omtalte blant annet en tidligere pasient, og flere av opplysningene var klart uriktige og unødig negativt formulert. Pasienten ble kjent med den publiserte driftsorienteringen og krevde en beklagelse, og at opplysningene ble fjernet og dementert. Etter en henvendelse fra Data-tilsynet ble orienteringen avpublisert, men pasienten fikk aldri en beklagelse eller dementi for de uriktige opplysningene. Ombudsmannen mente at sykehusets behandling av pasientens henvendelse ikke var tilfredsstillende, og at vedkommende skulle fått en beklagelse og et dementi.

På bakgrunn av ombudsmannens uttalelse beklaget og dementerte sykehuset opplysningene. Pasienten klaget på nytt fordi han mente at beklagelsen ikke var tilstrekkelig. Ombudsmannen behandlet ikke denne klagen fordi forvaltningen har en skjønnsfrihet som innebærer at ombudsmannen normalt ikke vil kunne prøve den konkrete utformingen av en beklagelse.

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

Rettsikkerhet ved tilbakekall av førerkort når helsekravene ikke er oppfylt

Delt ansvar mellom helsemyndigheter og politiet utfordrer rettsikkerheten til borgerne og hensynet til en effektiv ressursforvaltning i saker der politiet tilbakekaller føreretten. Det viser en større undersøkelse av 760 saker i tre politidistrikter og Politidirektoratet.

Av Marianne Lie Løwe, seniorrådgiver, Avdeling 2

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

—

For forvaltningsorganer med et så viktig samfunnsoppdrag kan det være en risiko at det gode formålet bidrar til at hensynet til den enkeltes rettsikkerhet reduseres.

—

Førerkortsakene i politiet

Politiets arbeid med saker om førerkort er en side av politiets generelle oppdrag knyttet til trafikk sikkerhetsarbeid. Etter vegtrafikkloven og yrkestransportlova skal politiet avgjøre søknader om førerett og kjøreseddel. Politiet fastsetter også inngrep i eksisterende tillatelser ved å stille vilkår, begrense eller ved å tilbakekalle rettigheter helt eller delvis. Reglene er viktige og nødvendige og skal sikre at personer med tillatelse til å føre kjøretøy og drive med personbefordring, er skikket og fyller vilkårene for å ha slik tillatelse. Reglene gjør det også mulig å fjerne farlige førere fra veiene – og bidrar til at vi alle kan føle oss tryggere i trafikken.

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

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

Ombudsmannens generelle undersøkelse av politiets saksbehandling

Før oppstarten av undersøkelsen var erfaringen en økning i både antallet klager til ombudsmannen og antallet saker ombudsmannen undersøkte med Politidirektoratet. Dessuten fremsto også saksbehandlingen i flere saker, som ombudsmannen ikke gikk videre med, mangelfull. Enhver feil i saksbehandlingen vil ikke automatisk føre til at ombudsmannen igangsetter videre undersøkelser saken. I denne vurderingen er det ulike momenter som spiller inn. Er saksbehandlingsfeilen uten betydning for resultatet i enkeltsaken vil det ofte ikke være tilstrekkelig grunn til å gå videre med saken her. En mer hensiktsmessig måte å rette opp i slike mangler i saksbehandlingen kan være å «samle opp» erfaring, og undersøke slike svakheter gjennom en såkalt egetiltak sak – noe som i dette tilfelle ble gjort gjennom en systematisk undersøkelse.

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

For enkelte typer vedtak ble det også stilt spørsmål om vedtaket har hjemmel i lov.

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

Ombudsmannens inntrykk etter undersøkelsen er at forvaltningsoppgavene i politiet nå får større oppmerksomhet og at distriktene tilstreber en god og effektiv behandling av førerkortsakene. Distriktene og direktoratet har vært positive til ombudsmannens undersøkelse. I tilbakemeldingene fra samtlige tjenestesteder er det opplyst at flere rutiner og standardmaler vil bli endret for å sørge for at fremtidige vedtak overholder forvaltningslovens krav. Politiet har også rettet opp og forbedret en rekke forhold ombudsmannen pekte på i rapporten. Selv om det fortsatt er rom for forbedringer, ligger nå rutiner og praksis i politiet bedre til rette for at forvaltningslovens krav til saksbehandlingen vil bli ivaretatt. Det er dessuten i rapporten gitt enkelte anbefalinger om forbedringer utover de som allerede er foretatt.

Særlig om det tosporede systemet

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

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

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

Med så mange ledd i saksgangen er det ikke vanskelig å se for seg at feil kan skje og at ansvaret pulveriseres. Undersøkelsen kartla også flere mangler og uheldige sider ved saksbehandlingen under denne ordningen. Blant annet ble det ofte ikke gitt god nok informasjon til partene i politiets vedtak, det var tvilsomt om plikten til å forhåndsvarsle parten før vedtak treffes var ivaretatt, og det var også vanskelig å vurdere om andre krav til saksbehandlingen – for eksempel veiledningsplikten eller utredningsplikten – var ivaretatt. Distriktene og direktoratet tok tak i mange av utfordringene mens undersøkelsen pågikk. Ved den avsluttende rapporten kunne ombudsmannen konstatere at flere utfordringer i praksis var ordnet opp i. Blant annet ble standardmalene endret slik at det nå tydeligere kommer frem hvordan den enkelte må gå frem for å kunne utøve partsrettigheter i saken.

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

Som vedtaksorgan er det politiet som må sørge for at kravene til at saken er tilstrekkelig utredet,

partens veilednings- og opplysningsbehov, hensynet til kontradiksjon og begrunnelsen er ivarettatt i saksbehandlingen. Med begrenset innsikt og faglig kunnskap er det vanskelig å se hvordan politiet kan ivareta disse pliktene fullt ut.

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

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

—

Rettsikkerhetsmessig er det problematisk at de faktiske og rettslige vurderingene er overlatt til et annet forvaltningsorgan enn organet med vedtakskompetanse.

—

Oppfølgingen av undersøkelsen

I tilbakemeldingen til ombudsmannen skrev både Politidirektoratet og Samferdselsdepartementet at de er enige i at det er uheldig med den todelte ansvarsmodellen i saker om tilbakekall av førerrett, der helsekravene ikke er oppfylt. Begge viser også til at det allerede er satt i gang et samarbeidsprosjekt «Vilkår for førerrett» mellom Helsedirektoratet, Politidirektoratet og Vegdirektoratet om blant annet en fremtidig organisering av området helse og førerrett. Politidirektoratet orienterte også om hvordan de øvrige rettslige problemstillingene ombudsmannen pekte på er fulgt opp.

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

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

Oversikt over saker i 2017

Dette kapitlet inneholder en oversikt over saker av alminnelig interesse, saker ombudsmannen har tatt opp av eget tiltak og saker der ombudsmannen har gjort forvaltningen oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller forvaltningspraksis, i tillegg til en oversikt over forvaltningens oppfølging. De fleste sakene er publisert i fulltekst på sivilombudsmannen.no, på Lovdata og på Gyldendal rettsdata.

Saker av alminnelig interesse

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

Alminnelig forvaltningsrett

2015/2514	Eget tiltak – klageadgang i saker om nedsettelse/ettergivelse av- og fritak for eiendomsskatt
2015/3270 og 2015/3275	Spørsmål om Riksantikvarens presisering av eksisterende fredningsvedtak er enkeltvedtak
2015/3538	Forskrift om begrensninger i adgang til pasientfinansiering av betalingstjenester o.l. – krav om høring m.m.
2016/271	Plikten til å beklage feil
2016/419	Kristiansund kommunes saksbehandlingstid i sak om ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven
2016/557	Bortvisning etter politiloven § 7 – saksbehandling, klagerett og lovanvendelse
2016/1175	Om kravene til saksbehandlingen når en bruker utestenges fra et Nav-kontor
2016/1178	Finansdepartementets behandling av klagesak om partsinnsyn
2016/1285	Saksbehandlingen ved instruks om å gi fellingstillatelse på bjørn
2016/2083	Pålegg om å redusere lydnivået fra et utested
2016/2208	Spørsmål til Helse- og omsorgsdepartementet om nærståendes klagerett på innsynsavslag i avdødes pasientopplysninger etter helsepersonelloven § 24 første ledd
2016/2523	Dekning av sakskostnader ved ny behandling i førsteinstansen etter klageinstansens opphevelse
2016/2929	Tilskudd til skredsikring
2016/2957	Sen saksbehandling og manglende svar fra Nesodden kommune
2016/3169	Avslag på krav om erstatning – Navs veilednings- og utredningsplikt i sak om dagpenger under permittering av en bruker som var eneste ansatt i eget AS
2016/3415	Norsk Pasientskadeerstatnings behandlingstid i sak om utmåling av erstatning
2016/3636	Behandlingen av anmodning om utsatt iverksetting ved klage over bytte av representant for enslig, mindreårig asylsøker
2017/12	Fylkesmannens utredningsplikt i sak om sletting av opplysninger i pasientjournal
2017/334	Forhåndsvarsling ved hjelp av e-post – forholdet til eForvaltningsforskriften § 8 m.v.
2017/405	Kritikkverdig behandlingstid i saken til enslig mindreårig asylsøker
2017/1135	Vedtak uten saksbehandlers navn

Arbeidsmiljø

2016/289 Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid

Bolig

2016/590 Kommunens behandling av søknad om etableringstilskudd og tilskudd for tilpasning av bolig

2016/3404 Kommunens klagesaksbehandling i sak om startlån

2017/655 Kommunens klagebehandling av sak om startlån

Helse- og omsorgstjenester med mer

2016/2034 Krav om sletting av foreløpig diagnose fra pasientjournal

2016/2946 Klage på oppfølging av helsetjenester

2016/3001 Søknad om nattavlastning – rettsanvendelse, bevisbedømmelse, hensynet til barnets beste m.m.

2016/3492 Behandling med legemidler uten samtykke

2017/1470 Helseklages behandlingstid i pasientskadesak

Kriminalomsorg

2017/1246 Behandlingstid for klage over at kosttilbud i fengselet krenket religionsfriheten

2016/1036 Nektelse av besøk i fengsel etter markeringer av narkotikahund

Landbruk, skogbruk og reindrift

2016/1205 Tilbakebetaling av tilskudd til vinterskadet eng

Offentlighet og innsyn

2016/1006 Begjæring om innsyn i «Cruise-saken»
og
2016/1234

2017/102 Innsyn i e-postkorrespondanse med et annet lands departement

2016/2789 Innsyn i Det sentrale motorvognregisteret – identifikasjonskravet og retten til sammenstilling fra databaser

2017/804 Innsyn i opplysninger om Ruters billettkontroller

2017/2824 Behandling av innsynskrav i Mattilsynet, Region Midt

2017/1105 Plikten til å veilede om rett forvaltningsorgan – Innsyn i besøkslogg hos Nærings- og fiskeridepartementet

2016/1758 Partsinnsyn i offentlige ansettelsessaker som klages inn for Likestillings- og diskrimineringsombudet – sak av eget tiltak

2017/806 Innsyn i interne dokumenter – miljøinformasjon

2017/1276 Avslag på krav om innsyn i forvaltningens svar på tips om lovbrudd fra privatperson

2016/2915 Nærings- og fiskeridepartementets avslag på anmodning om innsyn i statsrådets kalender

2016/2902 Saksbehandlingstid ved innsyn i journal – krav om rutinemessig skjerming av opplysninger i en journal som føres i et elektronisk arkiv- eller saksbehandlingssystem

2016/1515 Behandlingstid i sak om innsyn i vergeregnskap m.m.

Offentlige registre

- 2016/2886** Betydningen av hensynet til barnets beste ved avgjørelse om bostedsregistrering i folkeregisteret
- 2017/1554** Regnskapsregisterets varslingspraksis før illeggelse av forsinkelsesgebyr

Plan og bygg

- 2016/713** Tomtens egnethet etter plan- og bygningsloven § 26-1
- 2016/1839** Dispensasjon fra byggegrense i detaljreguleringsplan
- 2016/3220** Dispensasjon fra plan for bruksendring til kombinert bruk for dobbel sjøbod – krav til begrunnelse
- 2016/3512** Spørsmål om tiltaket lar seg realisere uten dispensasjon
- 2017/27** Dispensasjon fra reguleringsbestemmelse om etasjeantall
- 2017/1231** Sak om dispensasjon til utfylling i sjø og oppføring av kai

Påtalemyndigheten

- 2017/225** Behandlingstiden for krav om innsyn og sletting i politioperativt register

Skatt og ligning

- 2017/1043** Kreditfradrag i norsk skatt på kapitalpensjon opptjent i Danmark

Skole

- 2016/1689** Fylkesmannens behandling i sak om opplæring i og på tegnspråk

Tilsettingsaker, offentlige tilsettingsforhold, driftsavtaler

- 2016/2418** Tilsetting i kommunale lederstillinger uten utlysning
- 2016/3463** Tildeling av driftstilskudd til fysioterapeut
- 2017/256** Uanmeldte trekk i lønn for tilbakekreving av for mye utbetalt lønn tidligere
- 2017/518** Utforming av utlysningstekst og kvalifikasjonsvurdering ved tilsetting av spesialkonsulent
- 2017/646** Utredning av personlig egnethet ved tilsetting av fagarbeider – bruk av matrise i kvalifikasjonsvurderingen
- 2017/1340** Ansettelse av lege i spesialisering før søknadsfristens utløp
- 2017/1614** Opprettelse og tilsetting i ny stilling i rådmannens stab uten informasjon til de ansatte og uten utlysning
- 2017/1970** Eget tiltak – lovnad om fremtidig stilling som helsesøster uten forutgående utlysning
- 2017/2658** Ansettelse av sykehjemslege – spørsmål om usaklige hensyn fikk telle med i kvalifikasjonsvurderingen og om et fastlegevikariat skulle vært utlyst
- 2017/3475** Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet ved ansettelse av lærer i grunnopplæringen

Toll og avgifter

- 2016/876** Foreldelse av krav på tilbakebetaling av for mye betalt særavgift
- 2016/1131** Kompensasjon av merverdiavgift for produksjon av undervisningstjenester i samvirke
- 2016/3381** Nektet registrering av binæringskode – redusert avgift på elektrisk kraft
- 2017/560** Unntak fra merverdiavgift for omsetning fra ideelle organisasjoner og foreninger, jf. merverdiavgiftsloven § 3-13
- 2017/458** Merverdiavgiftskompensasjon – om når kompensasjonsretten inntreffer for private barnehager
- 2017/878** Om startdato for tremånedersfristen for endring til skade

Utlendingssaker

- 2016/413** Utvisning som følge av at søknad om familieinnvandring er avslått etter en vurdering av motivene for ekteskapsinngåelse
- 2016/3271** Utlendingsnemndas utredningsplikt og vurdering av barnets beste ved avslag på anmodning om omgjøring
- 2016/3091** Utlendingsdirektoratets behandlingstid i sak om statsborgerskap
- 2017/2120** Kritikkk av saksbehandlingstiden og hemmelighold av opplysninger i en sak om familieinnvandring

Vegtrafikk

- 2016/1196** Tilbakekall av førerett etter edruelighetsvurdering
- 2016/2223** Tilbakekall av førerett på grunn av manglende edruelighet

Vergemål

- 2015/2842** Godtgjøring til verge – betydningen av nye godtgjøringssetser for eksisterende vergeoppdrag
- 2016/2884** Tilbakekall av samtykke til vergemål – rettsanvendelse, saksutredning mv

Ytelser etter folketrygdløven og pensjon

- 2016/597** Kravene til Navs saksbehandling når en EØS-borger søker medlemskap i norsk folketrygd
- 2017/133** Saksbehandlingstiden i internasjonale saker i Nav

Saker tatt opp av eget tiltak

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

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

Saker som viser mangler i lov, forskrift eller praksis

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

I 2017 ba ombudsmannen forvaltningen vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis i 11 saker.

- 2015/2514** Klageadgang i saker om nedsettelse/ettergivelse av- og fritak for eiendomsskatt
- 2016/289** Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid
- 2016/413** Utvisning som følge av at søknad om familieinnvandring er avslått etter en vurdering av motivene for ekteskapsinngåelse
- 2016/1758** Partsinnsyn i offentlige ansettelsessaker som klages inn for Likestillings- og diskrimineringsombudet
- 2016/2208** Spørsmål til Helse- og omsorgsdepartementet om nærståendes klagerett på innsynsavslag i avdødes pasientopplysninger etter helsepersonelloven § 24 første ledd
- 2016/2418** Tilsetting i kommunale lederstillinger uten utlysning
- 2016/2789** Innsyn i Det sentrale motorvognregisteret – identifikasjonskravet og retten til sammenstilling fra databaser
- 2016/2886** Betydningen av hensynet til barnets beste ved avgjørelse om bostedsregistrering i folkeregisteret
- 2016/3381** Nektet registrering i binærkode – Redusert avgift på elektrisk strøm
- 2017/356** Nav Klageinstans' behandlingstid i saker som er opphevet av Trygderetten og hjemvist til ny behandling
- 2017/1661** Tidsbruk og praksis i Nav ved intern overføring av oppgaver

Forvaltningens oppfølging

Når ombudsmannen avslutter en sak, gjøres dette ofte med kritikk og henstilling om å behandle saken på nytt. Forvaltningen bes om å orientere om utfallet av den fornyede behandlingen. Oppfølgingen blir publisert under hver enkelt uttalelse på nettsidene og publiseres også i tilknytning til saken på Lovadata. Oversikten under viser hvilke uttalelser forvaltningen har kommet med oppfølging av i 2017. Alle er enkelt søkbare på Sivilombudsmannens hjemmeside sivilombudsmannen.no/uttalelser.

- 2016/1353** Klageadgang for fosterforeldre
- 2016/1046** Barnebidrag etter fylte 18 år
- 2015/1632** Adgangen til å klage over utlendingsmyndighetenes aldersfastsettelse
- 2015/2986** Fylkesmannens utredningsplikt og plikt til å prøve alle sider av saken – sikker skolevei
- 2016/205** Dagpenger og erstatningsansvar
- 2016/716** Moss kommunes klagebehandling av sak om startlån
- 2013/1635** Skjæringstidspunktet for ettårsfristen etter utlendingsforskriften § 10-8 femte ledd

- 2015/2618** Saksbehandling og kvalifikasjonsvurdering ved tildeling av driftstilskudd til fysioterapeut
- 2015/1530** Sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 – kontrollunntaket
- 2015/3133** Tildeling av driftstilskudd til fysioterapeut – Klagenemndas begrunnelse og betydningen av uttalelse fra fysioterapeuter ved det aktuelle senteret
- 2016/802** Om sakskostnadsreglene i forvaltningsloven § 36 kan få anvendelse i saker om stedsnavn
- 2014/3195** Krav om privatrettslig sikret tilknytning til vann, avløp og adkomst
- 2016/1196** Tilbakekall av førerett etter edruelighetsvurdering
- 2016/763** Fylkesmannens utredningsplikt og plikt til å prøve alle sider av saken – trafikksikkerhet og barn og unges interesser
- 2016/590** Kommunens behandling av søknad om etableringstilskudd og tilskudd for tilpasning av bolig
- 2013/2041** Omgjøring av beslutning om reintegreringsstøtte til borgere av Kosovo
- 2017/256** Uanmeldte trekk i lønn for tilbakekreving av for mye utbetalt lønn tidligere
- 2015/3538** Forskrift om begrensninger i adgang til pasientfinansiering av betalingstjenester o.l. – krav om høring m.m.
- 2017/334** Forhåndsvarsling ved hjelp av e-post – forholdet til eForvaltningsforskriften § 8 mv.
- 2015/2396** Trygderettens myndighetsområde – dekning av utgifter til planlagt sykehusbehandling i et EØS-land
- 2014/2332** Politiets saksbehandling i saker om førerkort og kjøreseddel
- 2015/940** Offentlig ansattes yringsfrihet
- 2015/2842** Godtgjøring til verge – betydningen av nye godtgjøringssatser for eksisterende vergeoppdrag
- 2016/271** Plikten til å beklage feil
- 2015/3121** Politidirektoratets vedtak om å nekte passutlevering
- 2016/3001** Søknad om nattavlastning – rettsanvendelse, bevisbedømmelse, hensynet til barnets beste m.m
- 2015/938** Skriftlighet i tilsettingssaker
- 2016/3271** Utlendingsnemndas utredningsplikt og vurdering av barnets beste ved avslag på anmodning om omgjøring
- 2016/3091** Utlendingsdirektoratets behandlingstid i sak om statsborgerskap
- 2016/713** Tomtens egnethet etter plan- og bygningsloven § 26-1
- 2015/3425** Dekning av utgifter til skoleskyss til privatskole i nabokommunen
- 2015/3269** Dispensasjon fra regler om gesimshøyde og utnyttelsesgrad i reguleringsplan

Avgitte høringsuttalelser

- 2016/3484** NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov
- 2017/195** Endringer i utlendingsforskriften – underholdskravet i familieinnvandringsaker
- 2017/1120** Forskrift om funksjons- og kvalitetskrav i kommunale fysioterapitjenester
- 2017/1198** Forslag til forskrift til lov om statens ansatte m.v. (statsansatteloven)
- 2017/3297** Utkast til forskrift om organisasjon, oppgaver og saksbehandling for Diskrimineringsnemnda

Statistikk

Dette kapittelet inneholder en oversikt over sakstilfanget i 2017, ombudsmannens saksbehandling, utfallet av sakene og fordelingen av saker på forvaltningsorganer. Tallmaterialet er også gjengitt på sivilombudsmannen.no sammen med en oversikt over fordelingen av saker på saksområder og etter geografisk beliggenhet.

Nye saker

Det kom inn 3604 saker til ombudsmannens kontor i 2017. Dette er over 500 saker mer enn foregående år og det høyeste antallet noensinne. 23 saker er i tillegg tatt opp på eget initiativ. Disse sakene er ressurskrevende, men viktige. Den økte saksmengden fører til en stadig større saksavvikling, både for realitetsbehandlede og avviste saker.

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

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

AVSLUTTEDE OG UAVSLUTTEDE SAKER	2014	2015	2016	2017
Saker avsluttet i løpet av året	3211	3093	2998	3600
Uavsluttede saker ved utgangen av året	260	247	388	420

INNSYNSBEGJÆRINGER OG TELEFONHENVENDELSER 2013 – 2017	2013	2014	2015	2016	2017
Antall innsynsbegjæringer	1208	719	842	676	1009
Fullt innsyn gitt	959	493	494	486	623
Delvis innsyn gitt	65	56	195	68	133
Innsyn avslått helt	184	170	153	122	253
Antall telefonforespørsler fra personer som har pågående saker i forvaltningen	1722	2041	1900	2386	1888

Det er gitt fullt innsyn i drøye 60 prosent av alle innsynsbegjæringer til ombudsmannen. Merk at dette ikke er klager på avslag om innsyn i forvaltningen, men innsyn rettet mot ombudsmannens egne dokumenter og saker. Selv om ombudsmannen er unntatt fra regelverket om offentlighet og innsyn, praktiseres dette som i andre offentlige etater. Unntak gjøres for dokumenter som innhentes fra forvaltningen i forbindelse med saksbehandlingen av en klage.

Antall forespørsler per telefon har gått ned med nesten 500 siden 2017. Det antas at nye nettsider gjør at flere finner den informasjonen de trenger. Telefonhenvendelser i denne oversikten er henvendelser fra enkeltpersoner som spør om klagemuligheter i en spesiell sak eller andre tema knyttet til de ulike saksområdene.

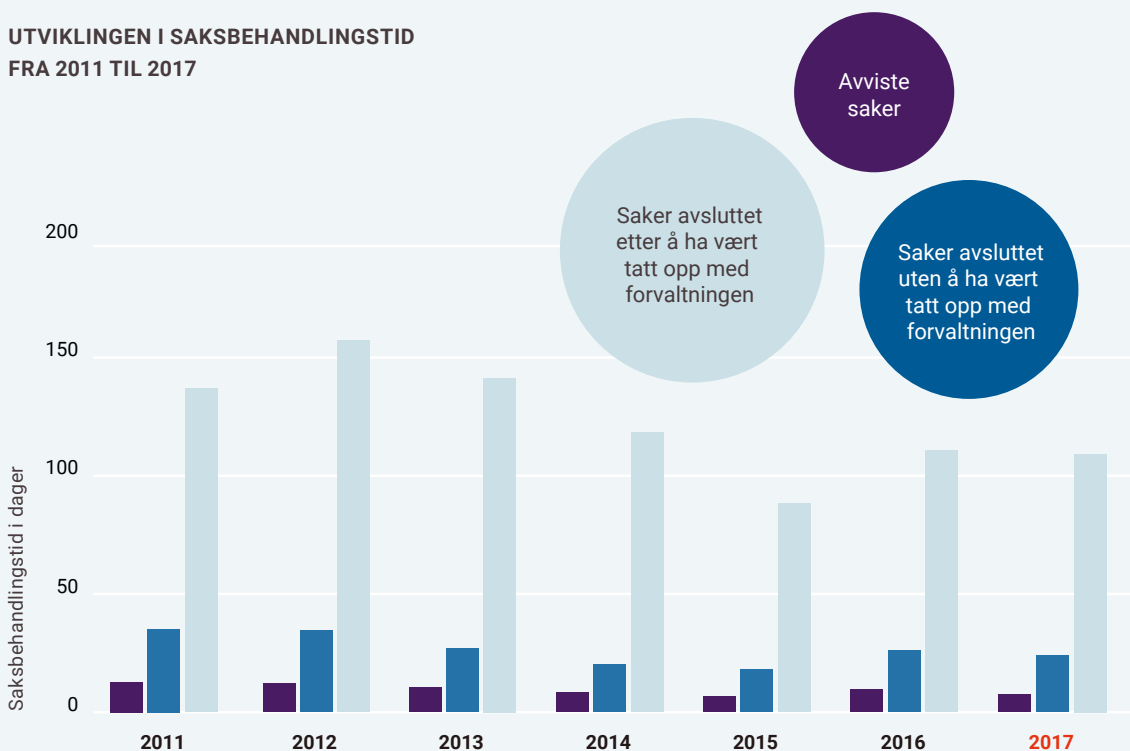
Fullt innsyn – dokumentene oversendes uredigert.

Delvis innsyn – dokumentene sladdes delvis eller enkelte dokumenter i en sak unntas.

Saksbehandlingstid

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

UTVIKLINGEN I SAKSBEHANDLINGSTID FRA 2011 TIL 2017



GJENNOMSNITTLIG SAKSBEHANDLINGSTID I ANTALL DAGER

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

Utfallet av sakene

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

I 2017 kom det over 3600 klager og henvendelser til Sivilombudsmannen. Av disse ble mer enn halvparten avvist. Antallet klagesaker har økt siste år, men andel avviste saker er relativt stabilt (opp sju prosentpoeng fra 2016). Halvparten av alle avvisningene skyldtes at sakene fortsatt var til behandling i forvaltningen. Øvrige hyppige avvisningsgrunner er at saken er uegnet eller har utilstrekkelig klagegrunn, at saken er foreldet eller er sendt som en orientering.

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

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

Avviste og realitetsbehandlede saker

Saker der det ikke foreligger en avvisningsgrunn, regnes som realitetsbehandlede. Når ombudsmannen foretar en foreløpig undersøkelse om det er tilstrekkelig grunn til å behandle klagen, regnes den også som realitetsbehandlet selv om saken avsluttes uten at den er tatt opp med forvaltningen. Saker som ordner seg for klageren, regnes også som realitetsbehandlet. Disse kan inneholde kritikk av det aktuelle forvaltningsorganet. Generelle forespørsler uten tilknytning til en konkret klagesak og henvendelser til orientering, regnes som avviste saker.

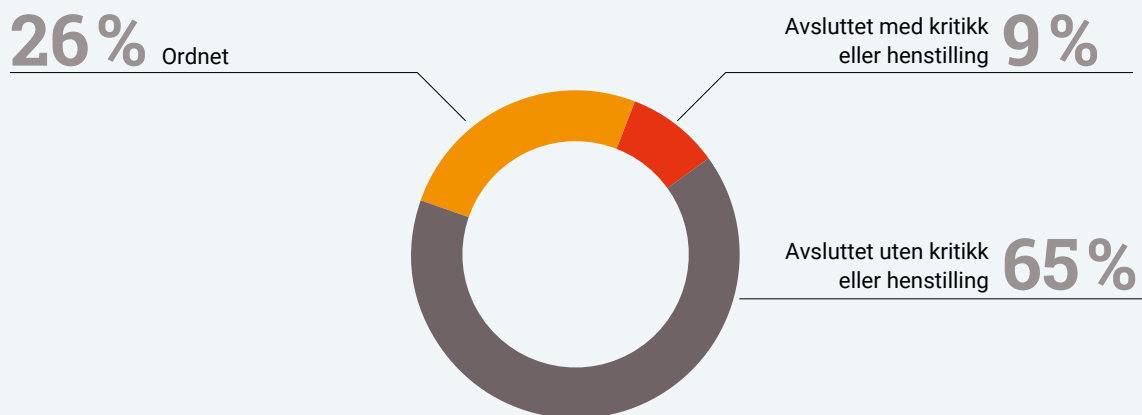
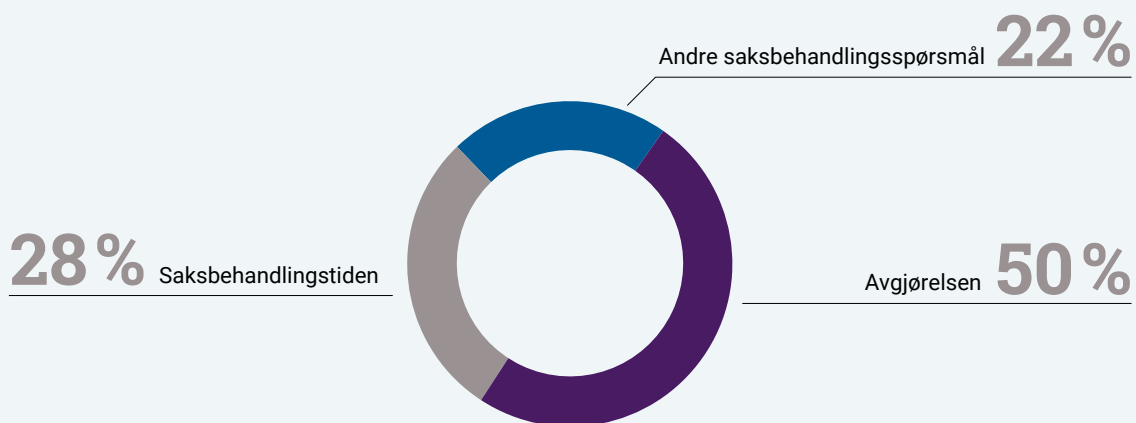
Det ble avsluttet 3600 saker i 2017. Utfallet av dem fordeler seg på følgende måte:

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

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

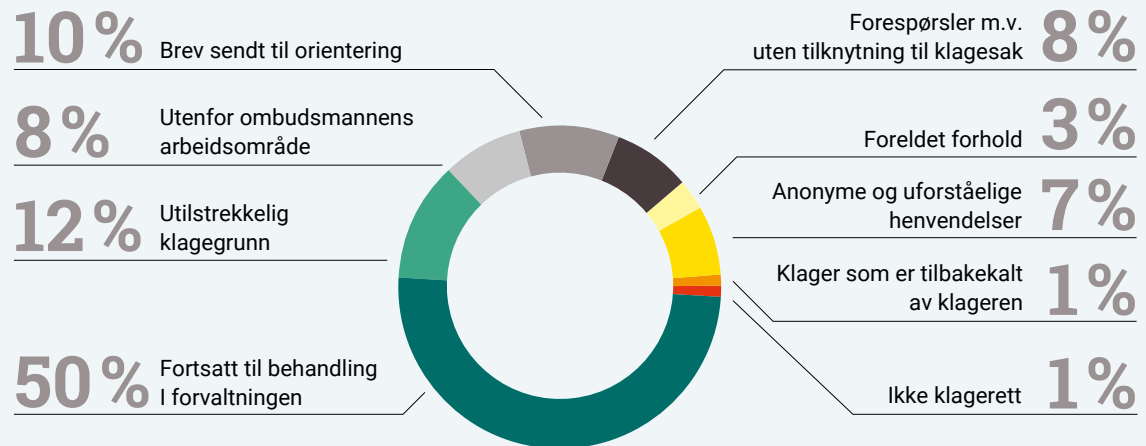
REALITETSBEHANDLEDE SAKER**Saker som blir tatt til behandling får tre ulike utfall:**

- saken ordner seg for klager og kan avsluttes
- saken avsluttes uten kritikk eller henstilling
- saken avsluttes med kritikk eller henstilling

**GRUNNLAGET FOR KRITIKK I DE AVSLUTTEDE SAKENE**

GRUNNLAG FOR AVVISNINGER

Mer enn halvparten av sakene ombudsmannen mottar blir avvist. Dette skyldes ulike forhold, men hovedgrunnen er at saken fortsatt er til behandling i forvaltningen.



Saksområder

Ombudsmannen mottar flest klager om saksbehandlingstid og manglende svar fra forvaltningen. Det er også mange som klager på byggesaker, trygdeytelser og avslag på innsyn. En klagesak kan klassifiseres etter flere saksområder, summen av dem vil derfor bli høyere enn antallet klager.

Utvalgte saksområder for avsluttede saker i 2017

SAKSOMRÅDE	ANTALL SAKER	KRITIKK
Saksbehandlingstid, manglende svar	850	43
Plan og bygg – herunder byggesaker	549	19
Trygdeytelser	468	7
Tilsetningssaker og arbeid- og tjenesteforhold – herunder ytringsfrihet	294	26
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	286	29
Politi og påtalemyndighet, kriminalomsorg	241	7
Utlendingssaker, asyl, visum, opphold- og arbeidstillatelser, familieinnvandring etc	209	8
Helsebehandling, tvang, klage på personell, pasientskade	203	8

Fordelingen av avsluttede saker per forvaltningsorgan

Oversikten viser hvor mange saker som er avsluttet i 2017 fordelt på det enkelte forvaltningsorgan.

Hele den offentlige forvaltningen er representert i sakene, det vil si statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning.

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

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

FORDELING PÅ FORVALTNINGSORGAN	I ALT	AVVIST	REALITET	KRITIKK
Statsministerens kontor	4	2	2	0
Arbeids- og sosialdepartementet	12	7	5	0
Arbeids- og velferdsetaten (NAV)	560	320	240	9
Arbeidstilsynet	4	1	3	0
Statens pensjonskasse	4	2	2	0
Trygderetten	42	18	24	0
Petroleumstilsynet	3	3	0	0
Barne- og likestillingsdepartementet	2	1	1	0
Barne-, ungdoms- og familieetaten	5	2	3	0
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	2	2	0	0
Forbrukerrådet	2	2	0	0
Forbrukertvistutvalget	2	2	0	0
Likestillings- og diskrimineringsombudet	1	0	1	1
Finansdepartementet	23	10	13	4
Finanstilsynet	4	2	2	0
Skatteetaten	102	46	56	5
Statens innkrevingsentral	21	12	9	0
Statistisk sentralbyrå	5	3	2	0
Toll- og avgiftsetaten	5	3	2	1

FORDELING PÅ FORVALTNINGSORGAN	I ALT	AVVIST	REALITET	KRITIKK
Forsvarsdepartementet	14	6	8	2
Forsvaret	3	3	0	0
Forsvarsbygg	2	1	1	0
Helse- og omsorgsdepartementet	17	5	12	3
Hesledirektoratet	15	8	7	1
Helfo (Helseøkonomiforvaltningen)	9	6	3	0
Helseklage (Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten)	18	8	10	0
Klagenemnda for behandling i utlandet	1	1	0	0
Kontrollkommisjoner	2	2	0	0
Norsk pasientskadeerstatning	26	11	15	2
Pasient- og brukerombudene	1	0	1	0
Pasientreiser	6	6	0	0
Regionale helseforetak	6	5	1	0
Statens helsepersonellnemnd	4	2	2	0
Statens helsetilsyn	13	7	6	1
Statens legemiddelverk	1	1	0	0
Sykehus og helseinstitusjoner	58	40	18	5
Apotekklagenemnda	1	0	1	0
Norsk Helsenet HF	1	1	0	0
Justis- og beredskapsdepartementet	32	16	16	3
Advokatbevillingsnemnda	1	1	0	0
Advokatforeningens disiplinærutvalg, Disiplinærnemnda for advokater	8	3	5	0
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap	4	4	0	0
Domstolene, Domstolsadministrasjonen	39	35	4	0
Erstatningsnemnda for voldsofre	1	1	0	0
Husleietvistutvalget	2	2	0	0
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	2	1	1	0
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker	5	2	3	0
Konfliktrådet	1	1	0	0
Kontoret for voldsoffererstatning	1	1	0	0
Kriminalomsorgen	84	59	25	2
Namsmenn	21	21	0	0

FORDELING PÅ FORVALTNINGSORGAN	I ALT	AVVIST	REALITET	KRITIKK
Politidirektoratet	58	22	36	9
Politi- og påtalemyndighet	160	118	42	0
Statens sivilrettsforvaltning	38	13	25	2
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	2	2	0	0
Utlendingsdirektoratet	83	59	24	4
Utlendingsnemnda	91	43	48	2
Klima- og miljødepartementet	12	4	8	2
Miljødirektoratet	4	3	1	0
Riksantikvaren	5	1	4	2
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	21	10	11	3
Datatilsynet	6	3	3	0
Direktoratet for byggkvalitet	1	0	1	0
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)	5	4	1	0
Husbanken	6	3	3	0
Statens kartverk	5	4	1	0
Kulturdepartementet	10	5	5	0
Arkivverket	1	0	1	0
Klagenemnda for stedsnavnssaker	2	2	0	0
Lotteri- og stiftelsestilsynet	8	5	3	1
Medietilsynet	2	1	1	0
Norsk rikskringkasting	4	4	0	0
Kunnskapsdepartementet	7	5	2	0
NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen)	5	3	2	0
Statens lånekasse for utdanning	14	11	3	0
Utdanningsdirektoratet	4	3	1	1
Universiteter og høyskoler	57	26	31	1
Patentstyret	1	1	0	0
Landbruks- og matdepartementet	5	3	2	0
Landbruksdirektoratet	11	3	8	2
Mattilsynet	23	11	12	2
Statsskog	2	2	0	0

FORDELING PÅ FORVALTNINGSORGAN	I ALT	AVVIST	REALITET	KRITIKK
Nærings- og fiskeridepartementet	15	5	10	5
Brønnøysundsregistrene	11	4	7	0
Fiskeridirektoratet	5	2	3	0
Innovasjon Norge	2	1	1	0
Patentstyret	1	1	0	0
Olje- og energidepartementet	12	7	5	1
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	4	3	1	0
Oljedirektoratet	1	1	0	0
Samferdselsdepartementet	20	8	12	2
Bane NOR SF	3	3	0	0
Kystverket	1	0	1	0
Luftfartstilsynet	4	3	1	0
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)	1	1	0	0
Parkeringsklagenemnda	3	3	0	0
Statens havarikomisjon	1	1	0	0
Statens vegvesen	42	23	19	1
Transportklagenemnda	2	1	1	0
Utenriksdepartementet	23	13	10	1
Norad	8	8	0	0
Fylkesmenn	646	280	366	19
Fylkeskommunal forvaltning	38	25	13	0
Kommunal forvaltning	726	455	271	36
Andre	176	169	7	1



Om oss

Avdelingsinndeling og saksområder



Virksomhetens måloppnåelse

Arbeidsprosessene våre styres etter strategiplanen 2015–2019 med tilhørende virksomhetsplan. Strategiplanen har tre mål for forholdene til omgivelsene og tre mål for interne arbeidsforhold. De tre interne målene omtales under.

Mål:
Våre arbeidsprosesser skal være effektive og gode

Prioriteringskriterier: Med økende saksmengde i 2017 har det vært viktig å bruke minst mulig tid på saker som skal avvises. I virksomhetsplanen har vi jobbet målbevisst for å utvikle prioriteringskriteriene og bruken av dem. Med en saksmengde som aldri har vært større (3600) er det positivt at saksbehandlingstiden på saker som avvises nå er nede på 12 dager. Andelen avviste saker har økt fra 50 til 57 prosent.

Det følger av sivilombudsmannsloven at han selv kan velge hvilke saker som skal behandles. For å sikre ensartet praksis benyttes prioriteringskriterier i silingen. Vurderinger foretas blant annet på bakgrunn av om saken er prinsipiell, hvor mange den angår, hvilken betydning den har for klageren og om den er egnet til behandling hos ombudsmannen.

IT: I 2017 byttet vi ITleverandører og system. Dette var både kostbart og krevende for store deler av administrasjonen. Anskaffelsen skjedde etter et offentlig anbud i 2016 der valgt leverandør iverksatte utskiftingen og ny drift første halvår 2017. Den valgte driftsmodellen innebærer brukerstøtte per telefon og noe tilstedeværelse av personell. Vi har nå bedre sikkerhet og driftsstabilitet.



Kontorsjefene ledes gjennom utarbeidningen av virksomhetsplanen av Marianne Guettler Monrad, HRansvarlig.

Sikker og effektiv forsendelse av klager: Å sikre bedre innsending og behandling av elektroniske klager var et av målene ved utarbeidelse av nye nettsider. Våren 2017 kom en forbedret funksjon på plass. Vi har mottatt drøyt 1500 klager via nettsidene, om lag 1000 av dem på det nye systemet. En integrasjon mellom skjemaet og saksbehandlersystemet oppretter automatisk en sak i saksbehandlersystemet med nødvendige parametere. Dette sparer arkivpersonalet for mange manuelle operasjoner. Antall telefonforespørsler har gått ned med over 500. Et av målene med nye nettsider var også at publikum skal finne det de lurte på raskere. Nedgangen i telefonhenvendelser kan tyde på at dette har vært et bidrag.

Nye nettsider: Sivilombudsmannens nye nettsider ble lansert 21. mai 2017. Nettsidene møter dagens krav til universell utforming og er responsive, det vil si at innholdet vises godt leselig på mobil, nettbrett og pc. Den største gruppen brukere besøker sidene i vanlig arbeidstid og benytter pc. Både kunnskap om uttalelser og rapporter og behov for å sende klage er forsøkt ivarettatt ved synlige innganger fra forsiden.

Det har vært et mål å vise Sivilombudsmannens to mandater på en likeverdig måte. På grunn av usikre data fra de gamle nettsidene, er det ikke mulig å se om antall besøkende har gått opp. Fra analyser på nye sider vet vi midlertid at antall besøkende er høyt – om lag 1000 besøkende per hverdag. Hver bruker er i gjennomsnitt inne på sidene i to minutter og de besøker mer enn to sider per gang. Antall besøkende fra mobile enheter er økende, men fortsatt er overhalvparten av trafikken fra pc.

Mål:
**Vårt arbeidsmiljø skal være faglig
stimulerende og sosialt inkluderende**

Medarbeidertilfredshet: Resultatene fra medarbeiderundersøkelsen AVANT som ble foretatt sent 2016 og analysert i 2017, viser at medarbeidere hos Sivilombudsmannen oppnår høye resultater på flere områder sammenlignet med andre statlige virksomheter. 88 prosent av medarbeiderne har svært høyt eller høyt engasjement. Utfordringene er særlig knyttet til digitale arbeidsverktøy og utnyttelsen av potensialet i disse.

Vår egen ytringsfrihet: Under den årlige samlingen for alle medarbeidere ble ytringsfrihet og tistedværelse i sosiale medier debattert. Årlig mottar ombudsmannen flere henvendelser og klager på manglende ytringsfrihet i offentlig sektor. Vi stilte spørsmålet om hvordan det står til med vår egen ytringsfrihet og, ikke minst, vår egen ytringskultur.

Mål:
Vi skal ha en tydelig ledelse

I 2017 er det gjennomført korte månedlige medarbeider-samtaler med alle for å fremme god ledelse. Disse er ikke en erstatning for den årlige medarbeider-samtalen, men en kort avsjekk og tilbud til alle om å snakke om det som er viktig der og da. Varighet har vært ca. ti minutter per samtale. Tiltaket får positive tilbakemeldinger fra både ledelse og medarbeidere og betegnes som enkelt, nyttig og godt og er videreført i 2018 for de som ønsker det.

Ledergruppen har gjennomført et lederutviklingsprogram i regi av en profesjonell leverandør. Her har samhandling i gruppen og forventninger til hverandre og organisasjonen vært tema.

Bemanning: Fra 2016 har ombudsmannen ansatt medarbeidere i faste stillinger ved langvarige permisjoner. Erfaringsmessig har ikke medarbeidere kommet tilbake etter endt permisjon, hvilke førte til mange ansatte på midlertidige engasjementer og vikariater. Situasjonen var ustabil for både arbeidstaker og arbeidsgiver. Staben er nå styrket og mer varig, hvilket har vært avgjørende for saksavviklingen gitt den store økningen i antall klager. Fra slutten av 2017 har flere medarbeidere likevel kommet tilbake fra permisjon. Dette er svært positivt, men fører på sikt til økte lønnsforpliktelser.



Pause for gjensidige oppdateringer om forvaltningens oppfølginger i sentrale saker fra Avdeling 3.

Ombudsmannens kontor – personaloversikt

Ombudsmannens kontor hadde per 31. desember 2017 følgende avdelingsinndeling og personalsammensetning.

AVDELING 1		AVDELING 3		ANDRE	
Kontorsjef:	Bjørn Dæhlin	Kontorsjef:	Annette Dahl	Kontorsjef:	Harald Gram
Nestleder:	Annicken Elisabeth Sogn	Nestleder:	Ingeborg Skonnord	Spesialrådgiver:	Yeung Fong Cheung * (Finansiert av UD)
Seniorrådgiver:	Heidi Quamme Kittilsen	Seniorrådgiver:	Elisabeth Fougner		
Seniorrådgiver:	Eirik Namli	Seniorrådgiver:	Marianne Aasland Kortner	ADMINISTRASJONEN	
Seniorrådgiver:	Kathrine Evers	Seniorrådgiver:	Siv Nylenna	Administrasjonssjef:	Solveig Antila
Seniorrådgiver:	Karen Elise Haug Aronsen	Seniorrådgiver:	Sigrd M. F. Oftebro	Økonomi, personal, generell drift:	
Seniorrådgiver:	Lindy Helene Ulltveit-Moe	Seniorrådgiver:	Thea Jåtog Trygstad	Seniorrådgiver:	Einar Fiskvik
Rådgiver:	Hilde Kjensmo	Seniorrådgiver:	André Klakegg	Seniorrådgiver:	Marianne Guettler Monrad
Rådgiver:	Charlotte Bårtvedt Eriksen	Seniorrådgiver:	Kari Bjella Unneberg	IT-sjef:	Svein Lasse Hansen
Rådgiver:	May Linn Aurstad Foss	Seniorrådgiver:	Kari Rørstad	Kontor- og sentralbordtjeneste:	
Rådgiver:	Hanne Sofie Logstein	Seniorrådgiver:	Åse Bækkevold Kloster	Seniorkonsulent:	Mary Anita Borge
førstekonsulent:	Mie Cecilie Myhrvold	Seniorrådgiver:	Janicke Wiggen	Seniorkonsulent:	Torill H. Carlsen
Saksbehandler:	Stud.jur Åsa Sveine	Rådgiver:	Martin Nikolai Ness Richardsen	Seniorkonsulent:	Nina Olafsen
		Rådgiver:	Ingrid Jerve Aanstad	Seniorkonsulent:	Mette Stenwig
		Rådgiver:	Rune Mykkeltvedt		
		Saksbehandler:	Stud.jur Ingrid Elida Kroken		
AVDELING 2		UTREDNINGSAVDELINGEN		Kommunikasjon	
Kontorsjef:	Gustav Haver	Kontorsjef:	Berit Sollie	Kommunikasjonssjef: Anette Hansen	
Seniorrådgiver:	Jostein Løvøll	Seniorrådgiver:	Bente Kristiansen	Arkiv, bibliotek, web:	
Seniorrådgiver:	Marianne Lie Løwe			Arkivleder:	Annika Båshus
Seniorrådgiver:	Anders Eldor Boye	FOREBYGGINGSENHETEN:		Rådgiver:	Liv Jakobsen Føyn
Seniorrådgiver:	Helene Oeding Christensen	Kontorsjef:	Helga Fastrup Ervik	Rådgiver:	Elisabeth Nordby
Seniorrådgiver:	Stine Elde	Seniorrådgiver:	Johannes Flisnes Nilsen	Seniorkonsulent:	Anne Kristin Larsen
Seniorrådgiver:	Wenche Drangsholt	Seniorrådgiver:	Mette Jansen Wannerstedt	Seniorkonsulent:	Beate Braastad
Seniorrådgiver:	Rasmus Sand	Seniorrådgiver:	Jonina Hermannsdottir	IT-drift, vakt- og resepsjonstjeneste:	Eksternt tilsatt personale
Seniorrådgiver:	Kjetil Fredvik	Seniorrådgiver:	Christian Ranheim		
Seniorrådgiver:	Eivind Vigeland Grøn	Seniorrådgiver:	Ingvild Bartels	FØLGENDE HADDE PERMISJON PER 31. DESEMBER 2017:	
Rådgiver:	Rannveig Bakke Tvedten	Seniorrådgiver:	Jannicke Godø	Seniorrådgiver:	Øystein Nyhus
Førstekonsulent:	Alf Robin Gundersen Minothi	Rådgiver:	Caroline Klæth Eriksen	Seniorrådgiver:	Martine Refsland Kaspersen
Førstekonsulent:	Henrik Dingsør Myrvold-Torsnes			seniorrådgiver:	May-Britt Mori Seim
Førstekonsulent:	Marie Slyngstadli			Seniorrådgiver:	Caroline Lundblad
Saksbehandler:	Stud.jur Madiha Khalil			Seniorrådgiver:	Aina Holmén
				Rådgiver:	Kristin Johanne Rydning

Personal

ANTALL ÅRSVERK:

58,27

ANTALL
TIMELØNTE: 5

ANTALL ANSATTE:

70



70% 30%

KVINNER MENN

ANTALL
PERMISJONER:

6

		Lønn			
		Menn %	Kvinner %	Menn gj.snitt per mnd	Kvinner gj.snitt per mnd
Totalt i virksomheten	2016	28 %	72 %	54 787	53 541
	2017	30 %	70 %	54 820	54 111
Ledergruppen	2016	43 %	57 %	93 562	94 021
	2017	43 %	57 %	94 517	94 054
Deltid	2016	5 %	11,7 %		
	2017	1,25 %	10 %		
Legemeldt sykefravær	2016	0,81 %	7,03 %		
	2017	1,75 %	7,15 %		



Sivilombudsmannen utarbeidet nye nettsider og forbedret den elektroniske klagemuligheten i 2017. En del av dette var en animasjon der klageprosessen forklares. Se sivilombudsmannen.no/klage

Sivilombudsmannens ressursbruk i 2017

Sivilombudsmannens bevilgning i 2017 var på 76,3 millioner kroner. I tillegg kommer en overføring fra mindreforbruket i 2016 på 3 755 000 kroner, samt penger fra lønnsoppgjøret på 376 000 kroner. Total disponibel ramme for 2017 har vært 80,4 millioner kroner.

I tillegg disponerer ombudsmannen belastningsfullmakter fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) og Utenriksdepartementet. I statsregnskapet fremkommer disse som regnskapsføring på Sivilombudsmannens regnskap. I regnskapet vises både ressursbruken knyttet til ombudsmannens egen virksomhet og totalt inklusive belastningsfullmaktene.

Ombudsmannen har i år et mindreforbruk på 590 000. Hovedårsaken til dette er en refusjon fra NAV som ble overført 29.12.2017. Mindreforbruket i 2017 på drøyt 590 000 kroner er 0,74 prosent av samlede bevilgninger for 2017. Beløpet blir overført til 2018.

Sivilombudsmannens egne kostnader til drift utgjorde 24,95 millioner kroner. Dette er noe mer enn budsjettet og knytter seg til særinstallasjoner i forbindelse med ombyggingen av kontorlokalene og utgifter til vikarer.

Lønnsforbruket i 2017 er 2,1 millioner kroner høyere enn budsjettet. Årsaken er ansettelse i flere midlertidige stillinger for å avhjelpe behovet i klagesakavdelingene blant annet på grunn av økt mengde innkomne klager, samt helårseffekten av lønnsoppgjøret i 2016.

Større prosjekter i 2017

Etter en offentlig anbudsutlysning i 2016 valgte Sivilombudsmannen vinteren 2017 å inngå leieavtale med gårdeieren av eksisterende lokaler, fra og med kontraktsutløpet i 2018. Avtalen ble inngått for de neste ti årene med opsjon på utvidelse for ytterligere ti år. Statsbygg bisto i konkurransen og utvelgelsen av lokaler som ble befart og rangert etter kriterier som var økonomisk mest fordelaktig. Valget av lokaler medførte ombygging og oppgradering av bygget i Akersgata 8. Sivilombudsmannen og NIM har i denne perioden hatt tilhold i midlertidige lokaler tilbudt av gårdeier til samme vilkår som i Akersgata 8. Selve flyttingen til midlertidige lokaler har medført noen ekstra kostnader, mens de største vil påløpe i 2018.

IT-anskaffelse og nye nettsider

I 2017 byttet Sivilombudsmannen IT-leverandør- og system. Det ble også gjennomført anskaffelse og utvikling av nye nettsider. Begge disse prosjektene har vært kostnadskrevende.

Sivilombudsmannens regnskap og bevilgning for 2017

POST	Kap. 43 Sivilombuds- mannen – budsjett 2017	Kap. 43 Sivilombuds- mannen – regnskap pr. 31.12.17	Kap. 45 NIM – regnskap belastnings- fullmakt pr. 31.12.17	Kap. 16372 UD – regnskap belastnings- fullmakt pr. 31.12.17	Totalt forbruk – Sivilombuds- mannen – egen bevilgning og belastnings- fullmakter
------	--	---	---	---	--

INVESTERINGER					
Inventar over 30.000	100 000	113 383			113 383
Datamaskiner (PCer, servere m.m.) over 30.000	1 500 000	924 469			924 469
	1 600 000	1 037 852	-	-	1 037 852

LØNNSKOSTNADER					
Lønn fast ansatte (inkl. lønnsoppgjøret)	43 436 000	45 752 003	35 496	266 218	46 053 716
Overtid fast ansatte	750 000	1 028 476			1 028 476
Lønn midlertidig ansatte	1 500 000	3 478 701			3 478 701
Overtid midlertidige ansatte	200 000	74 957			74 957
Honorarer	160 000	311 533			311 533
Arbeidsgiveravgift innberettede ytelser	6 500 000	6 845 420	5 005	37 921	6 888 345
Refusjon av sykepenger	-	-744 683			-744 683
Refusjon av foreldrepenger	-	-2 034 304			-2 034 304
Gaver til ansatte	30 000	13 974			13 974
Gruppelivsforsikring	90 000	91 149		1 250	92 399
Yrskeskadeforsikring	50 000	41 054			41 054
Velferdstiltak	120 000	38 362			38 362
	52 836 000	54 896 641	40 501	305 388	55 242 531

DRIFTSKOSTNADER					
Leie lokaler	8 100 000	8 367 636	1 534 542		9 902 178
Lys, varme	110 000	73 941			73 941
Renhold, vakthold, vaktmester-tjenester	1 500 000	1 221 136	20 801		1 241 936
Leie av datasystemer (årlige lisenser m.m.)	1 000 000	1 054 877			1 054 877
Leie av andre kontormaskiner	175 000	77 392			77 392
Leie av biler	15 000	5 688			5 688

Annen leiekostnad	125 000	26 694			26 694
Inventar under 30.000	165 000	99 887			99 887
Datamaskiner (PCer, servere m.m.) under 30.000	125 000	89 553			89 553
Reparasjon og vedlikehold leide lokaler	130 000	1 103 235	117 040		1 220 275
Regnskaps-, revisjons- og økonomitjenester	85 000	79 907	19 399		99 306
Kjøp av tjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv.	1 150 000	756 029	205 627		961 656
Kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IKT	2 000 000	2 262 890			2 262 890
Innleid personell fra vikarbyrå o.l.	500 000	1 045 259			1 045 259
Kjøp av andre fremmede tjenester	2 100 000	2 648 087			2 648 087
Kontorrekvisita	300 000	291 809			291 809
Trykksak	440 000	876 597			876 597
Annonser, kunngjøringer	200 000	87 063			87 063
Aviser, tidsskrifter, bøker o.l.	800 000	873 942			873 942
Møter og seminarer	500 000	353 039		365 000	718 039
Kurs for egne ansatte	550 000	553 740			553 740
Annen kontorkostnad	400 000	396 457	339		396 796
Telefoni og datakommunikasjon, samband, internett	350 000	365 011			365 011
Porto	250 000	246 131	17 832		263 963
Annen kostnad transportmidler	650 000	503 827			503 827
Bilgodtgjørelse	60 000	20 156		9 917	30 072
Reisekostnad	250 000	201 585		1 473	203 058
Diettkostnad	150 000	185 593			185 593
Representasjon	25 000				-
Kontingent	30 000	13 350			13 350
	22 235 000	23 880 511	1 915 579	376 390	26 172 479

FINANSKOSTNADER					
Rentekostnad	5 000	25 809	-	-	25 809
	5 000	25 809	-	-	25 809

INVESTERINGER	1 600 000	1 037 852	-	-	1 037 852
LØNNSKOSTNADER	52 836 000	54 896 641	40 501	305 388	55 242 531
DRIFTSKOSTNADER	22 235 000	23 880 511	1 915 579	376 390	26 172 479
FINANSKOSTNADER	5 000	25 809	-	-	25 809
FORBRUK OG BEVILGNING	80 431 000	79 840 813	1 956 080	681 778	82 478 670



Debatt under Arendalsuken mellom Riksrevisjonen, Civita, Norsk presseforbund og Sivilombudsmannen i regi av Tinius Stiftelsen: «Trenger vi pressen?»

Utadrettet virksomhet

NYHETSREVY

16. juni	Ny uttalelse: Unntak for mva. for ideelle organisasjoner
20. juni	Undersøkelse av førerkortsaker har ført til bedre rutiner hos politiet
21. juni	Sivilombudsmannen om rutiner i nytt ungdomsfengsel
3. juli	Partisekretær i Jiangsu Provins i Kina på studiebesøk hos Sivilombudsmannen
7. juli	Uttalelser om innsyn, Navs veiledningsplikt og plikten til å beklage feil
1. august	Krav om sletting i pasientjournal
7. august	Anla hage i luftegård etter påpekning fra Sivilombudsmannen
23. august	Sivilombudsmannen er sterkt bekymret for situasjonen til isolerte ved Ila
6. september	Rettsikkerheten ved Hedmark ungdoms- og familiesenter bør bedres
6. september	Ber kommunen beklage klagenemndas saksbehandling
12. september	Tvil om vurdering av innsyn er foretatt etter miljøinformasjonsloven
13. september	Sivilombudsmannens seminar om helsepersonells rolle i fengsel
4. oktober	Barnets beste blir ikke hensyntatt ved bostedsregistrering etter samlivsbrudd
9. oktober	Feil i avslag om sakskostnader
17. oktober	Lyste ikke ut nyopprettet stilling i rådmannens stab
25. oktober	Uakseptabel saksbehandlingstid og hemmelighold av opplysninger
1. november	Justismyndighetenes oppfølging av besøksrapporten fra Norgerhaven fengsel
3. november	Bekymret for saksavviklingen i Nesodden kommune
14. november	Private kapitalpensjoner opptjent utenfor arbeidsforhold opptjent i Danmark og beskatning i Norge
21. november	Ber UNE foreta en grundigere vurdering av barnets beste
22. november	Partsinnsyn i ansettelsessaker med påstand om diskriminering
24. november	Uakseptabel behandlingstid på klage om at kosthold i fengsel krenker religionsfrihet
27. november	Kompensasjon av merverdiavgift for private barnehager
30. november	FN-anbefalinger til Norge om å bedre forholdene for kvinner i fengsel
5. desember	Opplysninger om Ruters billettkontroller kan hemmeligholdes for å hindre sniking
18. desember	Kritikkverdig behandlingstid i saken til enslig mindreårig asylsøker
21. desember	Foreldelse av krav på tilbakebetaling av for mye betalt særavgift
22. desember	Kritikkverdig behandling av søknad om tilskudd til skredsikringsarbeid

PRESSEMELDINGER OG INNLEGG

16. februar	Pressemelding – Barnevernsinstitusjon reduserer bruk av tvang
2. mars	Røverradioens arrangement om psykisk syke i fengsel
14. mars	Pressemelding – Soning i Nederland bryter med Norges menneskerettighetsforpliktelser
22. mars	Pressemelding – Besøk til Barnevernets akuttinstitusjon for ungdom viser behov for klarere rutiner ved gjennomføring av kroppsvisitasjon
30. mars	Pressemelding – Eksempler i forvaltningen på at utsatte grupper ikke blir hørt
9. mai	Pressemelding – Redusert bruk av belter, men inngripende skjerming ved Stavanger psykiatriske døgnposter
19. mai	Innlegg i Aftenposten – Det går en øvre grense for hvor lang tid UDI kan bruke (kommentar til innlegg 15.05.2017 fra Bjørn Hareide)
24.mai	Ønsker flere klager fra nye nettsider
10. august	Kronikk i Kommunal Rapport om den vanskelige vurderingen av personlig egnethet ved tilsetninger
22. august	Pressemelding – Sivilombudsmannen sterkt bekymret for situasjonen til isolerte ved Ila Fengsel og forvaringsanstalt
6. september	Pressemelding – Ungdoms rettssikkerhet ved Hedmark ungdoms- og familiesenter bør bedres
22. september	Pressemelding – Sivilombudsmannen: Bekymret over maktbruk på Trandum
24. oktober	Pressemelding – Mangelfull dokumentasjon går ut over rettssikkerheten ved Ahus
8. november	Pressemelding – Klokkegårdenkollektivet bruker urovekkende metoder ved behandling av unge med rus- og atferdsproblemer
3. november	Pressemelding – Sivilombudsmannen bekymret for saksavviklingen i byggesaksavdelingen i Nesodden kommune
27. november	Nyhetsbrev om tidspunkt for momskompensasjon for bygging og drift av barnehage
29. november	Pressemelding – Ungdomssenter i Alta jobber planmessig mot tvangsbruk
13. desember	Pressemelding – Sivilombudsmannen: Nesodden må følge lovens frister for saksbehandling
13. desember	Pressemelding – Utrygghet blant personalet skaper risiko for tvangsbruk ved Ålesund sjukehus

FOREDRAG I NORGE

13. januar	Foredrag for KRIPOS' fagforum for helsepersonellsaker/feilbehandling: Sivilombudsmannens rolle i klagesaker mot helsemyndighetene
20. januar	Foredrag for Juristforeningen i Alta
3. februar	Foredrag for Konstitusjonell avdeling i Stortinget om offentlig ansattes yringsfrihet
7. februar	Forvaltningsrett – nyheter og ajourføring, Høyres hus
10. februar	Foredrag på det årlige trygderettskurset, på Bristol
8. mars	Foredrag på NAV Klageinstans' Storsamling på Gardermoen om Sivilombudsmannens virke og konkrete erfaringer fra klagen på NAV
9. mars	Foredrag på seminar om rettshjelp i Stortinget, i regi av SP og AP
16. mars	Foredrag for internasjonale jusstudenter ved UiO, Amicitas, Congregatio Forensis
16. mars	Foredrag for NTL, Sørmarka, om offentlig ansattes yringsfrihet

29. mars	Foredrag for KS om eiendomsskatt, på Bristol
29. mars	Foredrag for Skatteetatens rettsavdelinger, om moms. Forvaltningspraksis betydning som rettskilde for Sivilombudsmannen
30. mars	Presentasjon av årsmeldingene for 2016 for Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite
31. mars	Foredrag på Vestliakonferansen, Geilo, i regi av forum for plan- og bygningsrett
31. mars	Foredrag om offentlighet og innsyn på SKUP-konferansen
4. april	Foredrag på nettverkssamling for Akuttnettverket
24.-25. april	Innlegg på den årlige nasjonale strafferettskonferansen i Loen, under temaet «Fengsel, hva det er og hva det burde være»
27. april	Foredrag for Juristforum Tromsø om offentlighet og innsyn
9. mai	Innlegg på fagdag om tvang, Sykehuset i Vestfold og Telemark sykehus, i Larvik
21. juni	Foredrag for DSB sammen med Lovavdelingen om offentliglova (orientering om konkrete saker/uttalelse)
15. august	Debutt på Arendalsuka 2017: Hvor mye journalistikk trenger vi egentlig, når vi har SOM og Riksrevisjonen
7. september	Foredrag på den årlige landskonferansen i plan- og bygningsrett for fylkesmennene i regi av KMD
25. september	Innlegg for Tvangslovsutvalget
11. oktober	Foredrag på Fylkesmannsmøte, i regi av KRD
13. oktober	Foredrag om offentlighet og innsyn ved UiA



Foredrag for Skatteetaten. Annicken Elisabeth Sogn og Bjørn Dæhlin.

17. oktober Innlegg om offentlig ansattes ytringsfrihet, på Rettssikkerhetskonferanse i regi av Juristforbundet
17. oktober Foredrag for Kriminalomsorgen Region øst om offentlighet og innsyn
17. oktober Foredrag for Skatt øst (også skypet til Skatteetatens øvrige region kontorer) «Forståelsen og rekkevidden av skatteforvaltningsloven § 5-1 om veiledningsplikt»
26. oktober Foredrag på det årlige plan- og bygningsrettskurset, Bergen, i regi av Juristenes Utdanningscenter (JUS)
1. november Foredrag for helseavdelingen hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus om fengselshelsetjenester
1. november Innlegg for lederne for tilsynsrådene i kriminalomsorgen (KDI/KRUS)
13. november Foredrag om nye lov om statsansatte, på toppillitsvalgtkonferanse for NTL på Sørmarka
14. november Foredrag på plan- og byggesakskonferansen, Tromsø, i regi av Fylkesmannen i Troms og Troms fylkeskommune
14. november Foredrag på fagsamling for NAV Familie og pensjon på Lillestrøm
16. november Innlegg på Kontrollkommisjonskonferansen 2017
21. november Innlegg på fagsamling om politiets arrestvirksomhet
21. november Presentasjon for ny kontroll- og konstitusjonskomite
23. november Foredrag på Felles barnefaglig dag i utlendingsforvaltningen: «Barnekonvensjonen og saksbehandlingen»
8. desember Undervisning for forsknings- og undervisningsavdelingen på A-hus
8. desember Foredrag for EOS-utvalget om arbeidsmetode
12. desember Undervisning av LIS-leger ved Universitetet i Oslo: «Menneskerettighetene; har de en plass i psykisk helsevern?»
13. desember Innlegg under LDO's seminar om tvang mot personer med nedsatt funksjonsevne



Deltakere i panledebatten under Sivilombudsmannens MRseminar.

MØTER, BESØK OG DELTAKELSE PÅ SEMINARER I NORGE

3. januar	Utredningsavdelingen hadde møte i Helse- og omsorgsdepartementet
4. januar	Utredningsavdelingen hadde møte i Riksrevisjonen
4. januar	Møte med Chefs Justitieombudsmann Elisabeth Rynning og leder for forebyggingsenheten i Sverige Gunilla Bergerèn
10. januar	Frokostmøte for lanseringen av Likestillings- og diskrimineringsombudets alternative rapport til FNs kvinnediskrimineringskomité
10.–13. januar	Besøk til Stavanger universitetssykehus, psykiatrisk divisjon
14.–15. januar	KROM-konferansen 2017
17. januar	Kontormøte (Allmøte): Aage orienterte om VP 2017, videre arbeid med medarbeiderundersøkelse, og prosjekt kontorlokaler
18. januar	Møte i NIMs rådgivende utvalg
18. januar	Besøk på Jusshuset – møte med Gatejuristen, Juridisk rådgiving for kvinner (JURK) og Jussbuss
26. januar	Møte med ledergruppen i Kriminalomsorgen region Øst
31. januar	Møte om høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler
2. februar	Nasjonalt forum for akuttpsykiatri
13. februar	Samarbeidsmøte med NIM og ombudene
13. februar	Møte i forebyggingsenhetens rådgivende utvalg
15. februar	Lansering av UNICEFs rapport om bærekraftigmålene og barn i Norge – en statusrapport
16. februar	Arbeidslunjs med NIM
17. februar	Møte med KMD og ASD, presentasjon om kvalifikasjonsprinsippets betydning
6. mars	Boken «Menneskerettighetene og Norge» lanseres på Litteraturhuset (AFA og ILB har skrevet et kapittel)
6.–9. mars	Besøk til Ila fengsel og forvaringsanstalt
17. mars	Møte med Helsetilsynet om tilsyn med barneverninstitusjoner
28. mars	Lansering av Nasjonal institusjon for menneskerettigheters årsmelding 2016, på Nasjonalbiblioteket
28.–29. mars	Besøk til Trandum utlendingsinternat
30. mars	Sivilombudsmannen overleverte årsmeldingene for 2016 til Stortingets presidentskap v/Marit Nybakk
5. april	Jussbuss lanserte ny podcast på frokostmøte om Norgerhaven fengsel, der ombudsmannen deltok i panelsamtale
6. april	Frokostseminar for lansering av Sivilombudsmannens årsmeldinger for 2016, på Det Norske Teatret. Tema: Barnekonvensjonens krav til forvaltningens saksbehandling og resultater fra arbeidet med torturforebygging
19. april	Møte med Justis- og beredskapsdepartementet
2. mai	Besøk til Akershus universitetssykehus, avdeling akuttpsykiatri
8. mai	Møte i forebyggingsenhetens rådgivende utvalg
10.–11. mai	Besøk til Hedmark ungdoms- og familiesenter, avdeling Vien
11. mai	Forsker Thomas Horn lanserer bok på Litteraturhuset, tema for seminaret er «Isolasjon- forslaget til ny straffeprosesslov, menneskerettigheter og rettspolitikk»
16. mai	Frokostmøte: «Innsatt og utsatt – rapport om soningsforholdene til utsatte grupper i fengsel», i regi av Likestillings- og diskrimineringsombudet

23. mai	Lansering av NOAS' rapport om barn under uttransportering
29.–30. mai	Deltakelse på konferanse om arbeid i møte med vold og trusler i helse- og sosialsektoren, på Gardermoen
29.–30. mai	Deltakelse på Barnevernskonferansen 2017
1. juni	Møte i NIMs rådgivende utvalg
1. juni	Møte med førsteamanuensis Merete Havre fra HiOA om rettssikkerhet på barnevernsinstitusjoner
7. juni	Møte med PST
8. juni	Samarbeidsmøte med Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM), Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet
14. juni	Møte med KRUS-forsker Yngve Hammerlin om selvmordsforebygging i fengsler
14. juni	Debatt om årsmeldingene våre i Stortinget
22. august	Møte med Marius Storvik, forsker ved Universitetet i Tromsø
29.–31. august	Besøk til Ullersmo fengsel
30. august	Samarbeidsmøte med Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM), Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet
1. september	Sommerseminar ved psykiatrisk klinikk på Lovisenberg Diakonale Sykehus: «Tvang i Psykiatrien med fokus på lovendringer som trer i kraft 1. september 2017»
4. september	Møte i forebyggingsenhetens rådgivende utvalg
4. september	Konferanse om kvinner i under kriminalomsorgens ansvar, i regi av KRUS
5. september	Møte med Mari Bræin fra RVTS øst om traumesensitivitet i barnevern
6. september	Kvinnekonferansen KRUS
8. september	Læringsbesøk til Lovisenberg sykehus
13.–15. september	Kontorseminar – Åsgårstrand
22.–24. september	Rettspolitisk forenings høstseminar 2017
25.–29. september	Besøk til Alta ungdomssenter
26. september	Møte med Mads Harlem og Charlotte Bayegan-Harlem fra folkerettsseksjon i Norges Røde Kors
26. september	Frokostseminar i regi av Barneombudet om deres rapport til FNs barnekomité og barns rett til å bli hørt
26. september	Deltakelse i panel/«live podcast» under studentforeningen Portals karriereuke ved Det juridiske fakultet i Oslo
29. september	Seminar i regi av Pasient- og brukerombudet Hedmark og Oppland: «Rettsikkerhet for pasienter innen psykisk helsevern»
9. oktober	Stortingets 162. høytidelige åpning
10. oktober	Møte med Helse- og omsorgsdepartementet
26. oktober	Sivilombudsmannens MR-seminar 2017: «Helsepersonells roll i møte med mennesker som er fratatt friheten i politiarrest og fengsel»
26. oktober	Slottsmiddag for stortingsrepresentanter
31. oktober	Kontormøte: Foredrag med Ph.d. Michael Reiertsen om EMK artikkel 13
31. oktober	Møte med advokat Else McClimans og Aurora – støtteforening for mennesker med psykiske helseproblemer

1. november	NIM og LDO arrangerte forberedelsesmøte før eksaminasjonen av Norge i FNs kvinnekommisjon (CEDAW)
7. november	Møte med Nesodden kommune
22. november	Lucy Smiths barnerettighetsdag «Barns rett til utvikling»
23. november	Deltakelse på feiringen av Helsingforskomiteens 40-årsjubileum
29. november	Møte med Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet
4. oktober	Workshop hos Politidirektoratet om barnevern og politi
10. oktober	Møte med Helse- og omsorgsdepartementet
1. desember	Deltakelse på institusjonkonferanse om barnevern, i regi av Fylkesmannen i Oslo og Akershus
4. desember	Møte i forebyggingsenhetens rådgivende utvalg
4. desember	Deltakelse på enhetsledermøte i regi av KDI
6. desember	Møte i NIMs rådgivende utvalg
8. desember	Orientering om forebyggingsenhetens besøksmetoder for EOS-utvalget
14. desember	Møte med forsker ved NTNU Gro Ulset – foredrag og arbeidsmøte om barnevern
15. desember	Møte med Helsetilsynet om besøk til barneverninstitusjoner
15. desember	Møte med Barneombudet om besøk til barneverninstitusjoner

MØTER OG BESØK FRA UTLANDET

16. februar	Delegasjon fra Tadsjikistan i regi av Barneombudet
31. mars	12 revisjonsmedarbeidere fra Gyeonggi provins i Sør-Korea på studiebesøk. Tema: Anti-korrupsjonssystem i Norge
2. mai	Delegasjon fra Ukraina i regi av Stortingets internasjonale avdeling
12. mai	Lunjsforedrag her av Hafsteinn Kristjánsson fra den islandske ombudsmannen
14. juni	Seminar med det ukrainske personaldirektoratet i samarbeid med FD/SIFS om offentlig ansattes yringsfrihet (deltakelse ikke bekreftet)
15. juni	Phd kandidat Viola Schäfer fra Tyskland møter AFA for informasjon om ombudsmannsordningen i Norge
21. juni	Partisekretær i Jiangsu provins i Kina og hans 8 manns delegasjon på studiebesøk for å få mer kunnskap om ombudsmannens rolle «as a supervisory institution on public administration incl in the field of anti-corruption in Norway»
23.–24. august	Møte for nordiske forebyggingsorganer i Oslo
28. august	Møte med russiske jurister som jobber med menneskerettigheter
11. sept	Studiebesøk fra Seoul Metropolitan Government Citizen's Ombudsman i Sør-Korea. Tema: Ombudsmannsordning og andre anti-korrupsjonssystem i Norge
11. sept	6 representanter fra Audit & Inspection Division in Seoul Metropolitan Government besøker ombudsmannen. Tema: «Anti-Corruption Policy and Audit & Inspection Systems»
26. september	Delegasjonsbesøk fra Nepal
25. oktober	Møte med Dr. Jörg Pont, ekspert på internasjonale standarder for behandling av arrestanter og innsatte
11.13. desember	Studiebesøk fra Justisiekansleren i Estland, i regi av Nordisk Råd

MØTER OG BESØK I UTLANDET, DELTAKELSE PÅ INTERNASJONALE KONFERANSER M.M.

- 17.–18. januar Møte for nordiske forebyggingsorganer i Helsinki
- 22.–24. februar Europeisk møte for ombudsmenn som jobber med offentlighet og innsyn (Information Commissioners, ICIC)
28. februar Webinar: How to Get Involved in the UN Global Study on Children Deprived of Liberty
3. april Deltakelse på konferanse om anvendelse av isolasjon som disiplinærstraff, arrangert av Dansk Institut mot Tortur (Dignity) i København
- 3.–4. april Deltakelse på Norsk senter for menneskerettigheters 30-års jubileum
- 4.–5. april Møte i regi av Europarådet om europeisk samarbeid for forebyggingsorganer, i Strasbourg
4. mai Besøk til International seksjon hos Folketingets Ombudsmand i København
15. mai Uformelt møte med Mrs Carrie Lam, Chief Executive of Hong Kong
18. mai Uformelt møte med Mr. Tommy Cheung og Mr. Bernad Chan. Begge er medlemmer i både Legislative Council og Exceutive Council i HK (sistnevnte er lederen for Executive Council)
- 29.–30. mai «Reputation Management in Public Organisations». Seminar i regi av European Academy for Taxes, Economics & Law i Berlin
- 19.–20. juni Konferanse for de europeiske ombudsmennene i Brüssel, Belgia
- 8.–10.august Folketingets Ombudsman i Danmark (FO) organiserte et 8 dagers studieopphold i København for 16 representanter fra State Bureau for Letters and Calls i Kina. Tema «The Petition Systems in Denmark». Spesialrådgiveren med ansvar for den norske ombudsmannens Kina prosjekt var også invitert og deltok 3 dager under studieoppholdet til delegasjonen
- 14.–17. august Sommerskole i Bristol om Mandelareglene
- 8.–11. september Vestnordisk ombudsmannsmøte i Nuuk, Grønland
- 19.–21. september The International Conference of Information Commissioners, Manchester UK
2. oktober Innlegg om Norges erfaringer med forebyggingsarbeid på seminar i Dublin, i regi av Irish Human Rights and Equality Commission
- 5.–6. oktober Nordisk-Baltisk samarbeidsmøte i Stockholm
- 6.–8. november I samarbeid med Kinas riksadvokatembete arrangerer Sivilombudsmannen «International Seminar Concerning Criminal Enforcement Supervision and Criminal Human Rights Protection between China and Norway in 2017» i Chengdu city, Sichuan
- 6.–7. November Workshop i Haag om «Own initiative investigation»



Årlig møte mellom Arbeids- og sosialdepartementet og ombudsmannen.



Aage Thor Falkanger deltok under pasient- og brukerombudets debatt i Arendal med temaet: Pasientrettigheter – gir det like rettigheter til alle?

Kongeriket Norges Grunnlov § 75 bokstav 1:

Det tilkommer Stortinget å utnevne en person som ikke er medlem av Stortinget, til på en måte som er nærmere bestemt i lov, å føre kontroll med den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, for å søke å sikre at det ikke øves urett mot den enkelte borger.*

* Tilføyd ved grunnlovsbestemmelse 23. juni 1995 nr 567

Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven)

Lov 22. juni 1962 nr. 8. Sist endret ved lov 21. juni 2013 nr. 89

§ 1. Valg av ombudsmann.

Etter hvert stortingsvalg velger Stortinget en ombudsmann for forvaltningen, Sivilombudsmannen. Valget gjelder for 4 år fra 1 januar året etter stortingsvalget.

Ombudsmannen må fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer. Han må ikke være medlem av Stortinget.

Hvis ombudsmannen dør eller blir ute av stand til å utføre sitt verv velger Stortinget en ny ombudsmann for den gjenværende del av tjenestetiden. Det samme gjelder dersom ombudsmannen sier fra seg vervet eller Stortinget med et flertall på minst to tredjedeler av de avgitte stemmer beslutter å frata ham vervet.

Er Ombudsmannen på grunn av sykdom eller av andre grunner midlertidig forhindret fra å utføre sitt verv, kan Stortinget velge en stedfortreder til å gjøre tjeneste så lenge fraværet varer. Ved fravær inntil 3 måneder kan Ombudsmannen bemyndige kontorsjefen til å gjøre tjeneste som stedfortreder.

Finner Stortingets presidentskap at ombudsmannen bør anses som inhabil ved behandlingen av en sak, velger det en setteombudsmann til å behandle saken.

Endret ved lover 8 feb 1980 nr. 1 (ikr. 1 mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19 feb 1980), 6 sep 1991 nr. 72.

§ 2. Instruks.

Stortinget fastsetter alminnelig instruks for Ombudsmannens virksomhet. For øvrig utfører Ombudsmannen sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Endret ved lov 8 feb 1980 nr. 1 (ikr. 1 mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19 feb 1980).

§ 3. Formål.

Som Stortingets tillitsmann skal ombudsmannen på den måte som fastsatt i denne lov og i hans instruks, søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.

Endret ved lover 8 feb 1980 nr. 1 (ikr. 1 mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19 feb 1980), 16 jan 2004 nr. 3 (ikr. 1 jan 2004), 29 juni 2007 nr. 82 (ikr. 1 juli 2007).

§ 3a. Nasjonal forebyggende mekanisme.

Ombudsmannen er nasjonal forebyggende mekanisme som beskrevet i artikkel 3 i valgfri protokoll 18. desember 2002 til De forente nasjoners internasjonale konvensjon 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Ombudsmannen skal etablere et rådgivende utvalg for arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

Tilføyd ved lov 21. juni 2013 nr. 89 (ikr. 1. juli 2013).

§ 4. Arbeidsområde.

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning, og alle som virker i dens tjeneste. 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.

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter ikke:

- forhold som Stortinget har tatt standpunkt til.
- avgjørelser truffet i statsråd,
- domstolenes virksomhet,
- Riksrevisjonens virksomhet,
- saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret,
- avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret, fylkestinget eller samkommunestyret selv, med mindre avgjørelse er truffet av formannskapet, fylkesutvalget, et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet etter lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 13. Avgjørelse som her nevnt kan Ombudsmannen likevel ta opp til undersøkelse av eget tiltak når han finner at hensynet til rettssikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det.

Stortinget kan i Ombudsmannens instruks fastsette:

- om en bestemt offentlig institusjon eller virksomhet skal anses for å være offentlig forvaltning eller en del av statens, kommunenes eller fylkeskommunenes tjeneste etter denne lov,
- at visse deler av et offentlig organ eller en offentlig institusjons virksomhet skal falle utenfor Ombudsmannens arbeidsområde.

Endret ved lover 22. mars 1968 nr. 1, 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980), 19. des. 1980 nr. 63, 11. juni 1993 nr. 85, 15. mars 1996 nr. 13, 2. des. 2011 nr. 46 (ikr. 1. jan. 2012), 25. mai 2012 nr. 28 (ikr. 1. juli 2012 iflg. res. 25. mai 2012 nr. 449), 21. juni 2013 nr. 89 (ikr. 1 juli 2013).

§ 5. Grunnlag for arbeidet.

Ombudsmannen kan ta saker opp til behandling enten etter klage eller av eget tiltak.

Endret ved lov 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980).

§ 6. Nærmere om klage og klagefrist.

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side, kan klage til Ombudsmannen.

Den som er fratatt sin personlige frihet har rett til å klage til Ombudsmannen i lukket brev.

Klagen skal være navngitt og må være satt fram innen 1 år etter at den tjenestehandling eller det forhold det klages over ble foretatt eller opphørte. Har klageren brakt saken inn for høyere forvaltningsorgan, regnes fristen fra det tidspunkt denne myndighet treffer sin avgjørelse.

Ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling.

Endret ved lov 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980).

§ 7. Rett til å få opplysninger.

Ombudsmannen kan hos offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste, kreve de opplysninger han trenger for å kunne utføre sitt verv. Som nasjonal forebyggende mekanisme har Ombudsmannen tilsvarende rett til å kreve opplysninger fra person i tjeneste for private institusjoner som nevnt i § 4 første ledd annet punktum. I samme utstrekning kan han kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter.

Ombudsmannen kan kreve bevisopptak ved domstolene etter reglene i domstoloven § 43 annet ledd. Rettsmøtene er ikke offentlige.

Endret ved lover 22. mars 1968 nr. 1, 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980), 17. juni 2005 nr. 90 (ikr. 1. jan. 2008 iflg. res. 26. jan. 2007 nr. 88) som endret ved lov 26. jan. 2007 nr. 3, 2. des. 2011 nr. 46 (ikr. 1. jan. 2012), 21. juni 2013 nr. 89 (ikr. 1. juli 2013).

§ 8. Adgang til lokaler, tjenestesteder mv.

Ombudsmannen har adgang til tjenestesteder, kontorer og andre lokaler for ethvert forvaltningsorgan og enhver virksomhet som går inn under hans arbeidsområde.

Endret ved lover 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980), 21. juni 2013 nr. 89 (ikr. 1. juli 2013).

§ 9. Dokumentoffentlighet og taushetsplikt

Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige. Ombudsmannen avgjør med endelig virkning om et dokument helt eller delvis skal unntas fra offentlighet. Nærmere regler, herunder om adgangen til å unnta dokumenter fra offentlighet, gis i ombudsmannens instruks.

Ombudsmannen har taushetsplikt med omsyn til opplysninger han får i sin tjeneste om forhold av personlig karakter. Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts- og forretningshemmeligheter og informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen.

Taushetsplikten varer ved også etter ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikt påhviler hans personale og andre som bistår ved utførelsen av Ombudsmannens arbeidsoppgaver.

Endret ved lover 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980), 28. juli 2000 nr. 74 (ikr. 1. jan. 2001 iflg. stortingsvedtak 14. juni 2000 nr. 863), 2. des. 2011 nr. 46 (ikr. 1. jan. 2012), 21. juni 2013 nr. 89 (ikr. 1. juli 2013).

§ 10. Avslutning av Ombudsmannens saksbehandling.

Ombudsmannen har rett til å uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde.

Ombudsmannen kan påpeke at det er gjort feil eller utvist forsømmelig forhold i den offentlige forvaltning. Om han finner tilstrekkelig grunn til det, kan han meddele påtalemyndigheten eller tilsetningsmyndigheten hva han mener i den anledning bør foretas overfor vedkommende tjenestemann. Kommer Ombudsmannen til at en avgjørelse må anses ugyldig eller klart urimelig, eller klart strir mot god forvaltningspraksis, kan han gi uttrykk for dette. Mener Ombudsmannen at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken, kan han gjøre vedkommende forvaltningsorgan oppmerksom på det.

Finner ombudsmannen at det foreligger forhold som kan medføre erstatningsansvar, kan han etter omstendighetene gi uttrykk for at det bør ytes erstatning.

Ombudsmannen kan la saken bero med retting av feilen eller med den forklaring som gis.

Ombudsmannen skal gi klageren og den eller dem saken angår underretning om resultatet av sin behandling av en sak. Han kan også gi overordnet forvaltningsorgan slik underretning.

Ombudsmannen avgjør selv om, og i tilfelle i hvilken form, han skal gi offentligheten meddelelse om sin behandling av en sak.

Som nasjonal forebyggende mekanisme kan Ombudsmannen gi anbefalinger med sikte på å bedre behandlingen av og forholdene for frihetsberøvede og forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Ansvarlig myndighet skal gjennomgå anbefalingene og innlede en dialog med Ombudsmannen om mulige gjennomføringstiltak.

Endret ved lover 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980), 21. juni 2013 nr. 89 (ikr. 1. juli 2013).

§ 11. Innberetning om mangler i lovverk og praksis.

Blir Ombudsmannen oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis, kan han gi vedkommende departement underretning om det.

Endret ved lov 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980).

§ 12. Melding til Stortinget.

Ombudsmannen skal gi Stortinget årlig melding om sin virksomhet. Det skal avgis en særskilt melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme. Meldingene trykkes og offentliggjøres.

Ombudsmannen kan gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding om han finner det formålstjenlig.

Endret ved lover 22. mars 1968 nr. 1, 3. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. 19. feb. 1980), 21. juni 2013 nr. 88, 21. juni 2013 nr. 89 (ikr. 1. juli 2013).

§ 13. Lønn, pensjon, andre gjøremål.

Ombudsmannens lønn fastsettes av Stortinget eller den det gir fullmakt. Det samme gjelder godtgjørelse til stedfortreder som oppnevnes etter § 1 fjerde ledd første punktum. Godtgjørelse til stedfortreder antatt etter fjerde ledd annet punktum kan fastsettes av Stortingets presidentskap. Ombudsmannens pensjon fastsettes ved lov.

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

Endret ved lover 8. feb. 1980 nr. 1 (i kr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980), 28. juni 2002 nr. 56.

§ 14. Personalet.

Personalet ved Ombudsmannens kontor tilsettes av Stortingets presidentskap etter Ombudsmannens innstilling eller i henhold til Presidentskapets bestemmelse av et tilsettingsråd. Midlertidige tilsetninger for inntil 6 måneder foretas av Ombudsmannen. Presidentskapet gir nærmere regler om fremgangsmåte ved tilsetning og om rådets sammensetning.

Tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling.

Endret ved lover 8. feb. 1980 nr. 1 (i kr. 1. mars 1980 iflg. res. 19. feb. 1980), 19. juni 2009 nr. 82.

§ 15.

1. Denne lov trer i kraft 1 oktober 1962. – – –
2. – – –

Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Vedtatt av Stortinget 19. februar 1980 med hjemmel i lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 2.

§ 1. Formål.

(Til ombudsmannslovens § 3.)

Stortingets ombudsmann for forvaltningen – Sivilombudsmannen – skal arbeide for at det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter.

§ 2. Arbeidsområde.

(Til ombudsmannslovens § 4.)

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste skal ikke anses som en del av offentlig forvaltning etter sivilombudsmannsloven. Ombudsmannen skal ikke behandle klager på etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene som kontrollutvalget har behandlet.

Ombudsmannen skal ikke behandle klager på saker behandlet av Stortingets utvalg for rettferdsvederlag.

Unntaket for domstolenes virksomhet etter lovens § 4 første ledd c) omfatter også avgjørelser som ved klage, anke eller annet rettsmiddel kan innbringes for en domstol.

Endret ved stortingsvedtak 22 okt 1996 nr. 1479, 2 des 2003 nr. 1898 (i kraft 1 jan 2004), 17 juni 2013 nr. 1251 (i kraft 1 juli 2013).

§ 3. Utforming og underbygging av klage.

(Til ombudsmannslovens § 6.)

Klage kan inngis direkte til Ombudsmannen. Den bør settes fram skriftlig og være underskrevet av klageren eller en som handler på hans vegne. Hvis klagen settes fram muntlig for Ombudsmannen, skal han sørge for at den straks blir satt opp skriftlig og underskrevet av klageren.

Klageren bør så vidt mulig gjøre rede for de grunner klagen bygger på og legge fram sine bevis og andre dokumenter i saken.

§ 4. Overskridelse av klagefrist.

(Til ombudsmannslovens § 6.)

Om klagefristen etter lovens § 6 – 1 år – er oversittet, er ikke det til hinder for at Ombudsmannen tar opp forholdet av eget tiltak.

§ 5. Vilkår for klagebehandling.

Klages det over en avgjørelse som klageren har høve til å få overprøvd av et høyere forvaltningsorgan, skal Ombudsmannen ikke behandle klagen med mindre han finner særlig grunn til å ta saken opp straks. Ombudsmannen skal veilede klageren om den adgang han har til å få overprøvd avgjørelsen på administrativ veg. Kan klageren ikke få avgjørelsen overprøvd fordi han har oversittet klagefristen, avgjør Ombudsmannen om han etter omstendighetene likevel skal behandle klagen.

Angår klagen andre forhold som kan innbringes for høyere administrativ myndighet eller for spesielt tilsynsorgan, bør Ombudsmannen henvise klageren til å ta saken opp med vedkommende myndighet eller selv legge saken fram for denne, med mindre Ombudsmannen finner særlig grunn til selv å ta saken opp straks.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke dersom Kongen er eneste klageinstans som står åpen.

§ 6. Undersøkelse av klager.

(Til ombudsmannslovens §§ 7 og 8.)

Klage som Ombudsmannen tar opp til nærmere undersøkelse, skal i alminnelighet legges fram for det forvaltningsorgan eller den tjenestemann den gjelder. Det samme gjelder senere uttalelser og opplysninger fra klageren. Vedkommende forvaltningsorgan eller tjenestemann skal alltid gis anledning til å uttale seg før Ombudsmannen gir uttalelse som nevnt i ombudsmannslovens § 10 annet og tredje ledd.

Ombudsmannen avgjør hvilke skritt som bør tas til avklaring av saksforholdet. Han kan innhente de opplysninger han finner nødvendige i samsvar med bestemmelsene i ombudsmannslovens § 7 og kan sette frist for å etterkomme pålegg om å gi opplysninger eller legge fram dokumenter m.v. Han kan også foreta nærmere undersøkelser hos det forvaltningsorgan eller den virksomhet klagen gjelder, jfr. ombudsmannslovens § 8.

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.

Når Ombudsmannen av særlige grunner finner det nødvendig, kan han innhente uttalelse fra sakkyndige.

§ 7. Underretning til klageren når klage ikke tas opp.

(Til ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd.)

Finner Ombudsmannen at det ikke er grunnlag for å ta opp en klage, skal klageren snarest underrettes. Ombudsmannen bør så vidt mulig veilede ham om annen klageadgang som måtte foreligge eller selv sende saken til rette myndighet.

§ 8. Saker som opptas av eget tiltak.

(Til ombudsmannslovens § 5.)

Når Ombudsmannen finner grunn til det, kan han ta saksbehandling, avgjørelser eller andre forhold opp til nærmere undersøkelse av eget tiltak. Bestemmelsene i § 6 første, annet og fjerde ledd får tilsvarende anvendelse ved slike undersøkelser.

§ 8a. Særregler for Ombudsmannen som nasjonal forebyggende mekanisme.

Ombudsmannen kan få bistand fra personer med særlig fagkyndighet i forbindelse med arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme etter sivilombudsmannsloven § 3a.

Ombudsmannen skal etablere et rådgivende utvalg som skal bidra med kompetanse, informasjon, råd og innspill til arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

Det rådgivende utvalget skal være sammensatt av medlemmer med blant annet barnefaglig kompetanse og kompetanse på menneskerettigheter og psykiatri. Utvalget skal ha en god kjønnsbalanse, og hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent. Utvalget kan være sammensatt av både norske og utenlandske medlemmer.

Tilføyd ved stortingsvedtak 17. juni 2013 nr. 1251 (i kraft 1. juli 2013)

§ 9. Avslutning av Ombudsmannens saksbehandling.

(Til ombudsmannslovens § 10.)

Ombudsmannen skal personlig ta standpunkt i alle saker som kommer inn etter klage eller som han tar opp av eget tiltak. Han kan likevel gi bestemte medarbeidere fullmakt til å avslutte saker som klart må avvises eller som klart ikke gir tilstrekkelig grunn til nærmere behandling.

Ombudsmannen tar standpunkt i en uttalelse, der han sier sin mening om de spørsmål som saken gjelder og som går inn under hans arbeidsområde, jfr. ombudsmannslovens § 10.

Endret ved stortingsvedtak 2. des. 2003 nr. 1898 (i kraft 1. jan. 2004)

§ 10. Instruks for personalet.

(Til ombudsmannslovens § 2.)

Ombudsmannen fastsetter nærmere instruks for sitt personale. Han kan gi medarbeidere på sitt kontor fullmakt til å foreta den nødvendige forberedelse av de saker som behandles.

§ 11. Dokumentoffentlighet ved Ombudsmannens kontor

1. Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt eller av unntakene i nr. 2, 3 og 4 nedenfor. Med ombudsmannens saksdokumenter menes dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken. Forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.
2. Ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet når særlige grunner tilsier det.
3. Ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet.
4. Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Ombudsmannen og som gjelder Ombudsmannens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.
5. Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som Ombudsmannen fører for registrering av dokument i de sakene som opprettes. Arkivloven av 4. desember 1992 nr. 126 og arkivforskriften av 11. desember 1998 nr. 1193 gjelder tilsvarende så langt de passer på Ombudsmannens virksomhet.

§ 12. Årlig melding til Stortinget.

(Til ombudsmannslovens § 12.)

Ombudsmannens årlige melding til Stortinget skal avgis innen 1. april hvert år og omfatte ombudsmannens virksomhet i tidsrommet 1. januar – 31. desember det foregående år.

Meldingen skal inneholde en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som Ombudsmannen mener har alminnelig interesse, og nevne de tilfeller der han har gjort oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis eller har gitt særskilt melding etter ombudsmannslovens § 12 annet ledd. I meldingen skal ombudsmannen også orientere om sitt arbeid med å overvåke og kontrollere at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.

Når Ombudsmannen finner grunn til det, kan han unnlate å nevne navn i meldingen. Meldingen skal uansett ikke inneholde opplysninger som er undergitt taushetsplikt.

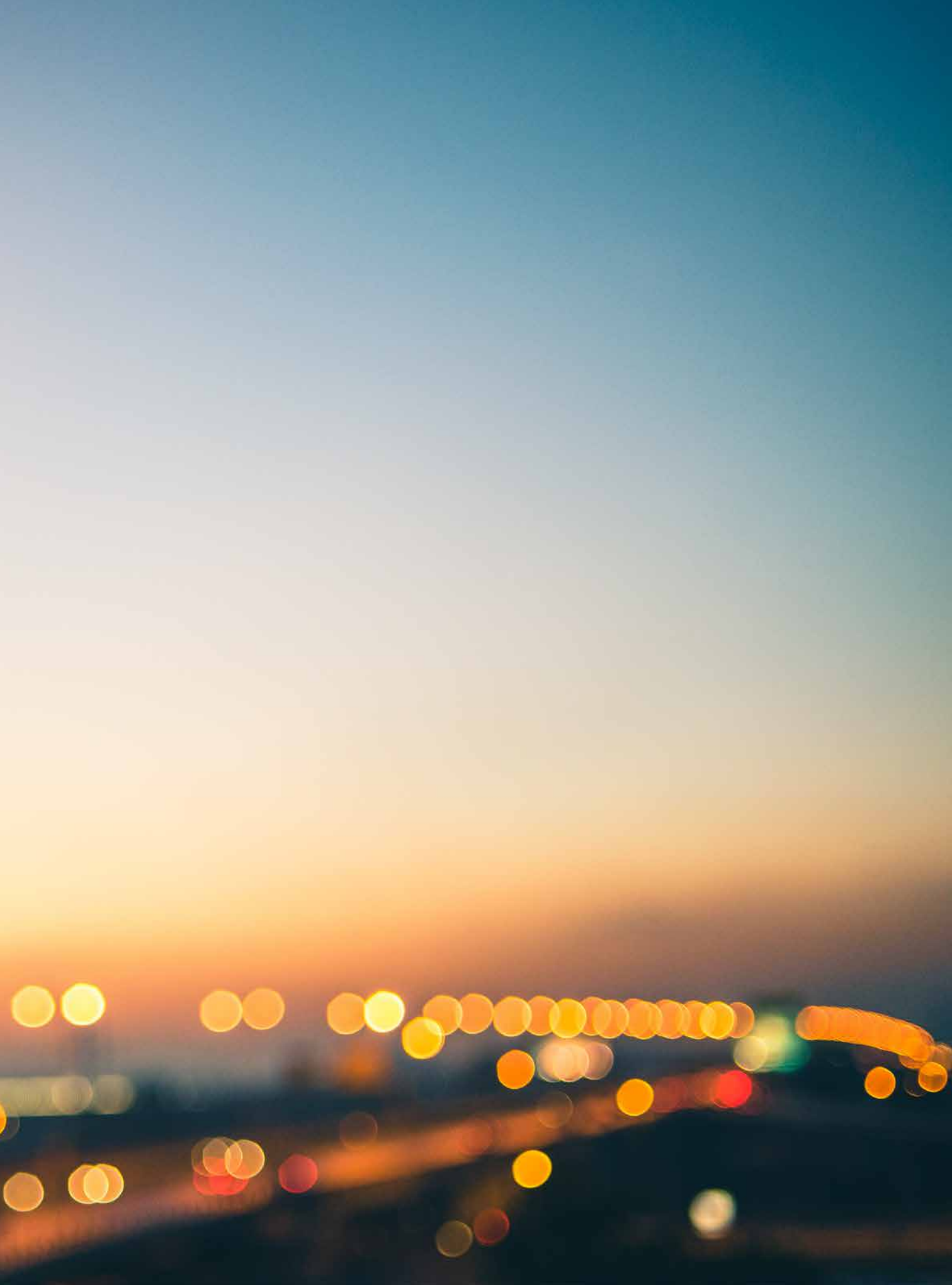
Omtalen av saker hvor Ombudsmannen har gitt uttalelse som nevnt i ombudsmannslovens § 10 annet, tredje og fjerde ledd, skal inneholde et referat av hva vedkommende forvaltningsorgan eller tjenestemann har uttalt om klagen, jfr. § 6 første ledd tredje punktum.

Det skal avgis en egen melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme innen 1. april hvert år. Meldingen skal omfatte tidsrommet 1. januar – 31. desember det foregående år.

Endret ved stortingsvedtak 14. juni 2000 nr. 1712 (i kraft 1. jan 2001), 12. juni 2007 nr. 1101 (i kraft 1. juli 2007), 17. juni 2013 nr. 1251 (i kraft 1. juli 2013).

§ 13. Ikrafttredelse.

Denne instruks trer i kraft 1. mars 1980. Fra samme dato oppheves Stortingets instruks for Ombudsmannen av 8. juni 1968.



Design: Miksmaster Creative

Foto: Mona Ødegård (s. 2 og 4-5)

Trykk: RKGrafisk

www.sivilombudsmannen.no
postmottak@sivilombudsmannen.no
Besøksadresse: Akersgata 8, Oslo
Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo
Telefon 22 82 85 00
Grønt nummer 800 80 039
Telefaks 22 82 85 11

Sivilombudsmannens årsmeldinger
er tilgjengelig på: sivilombudsmannen.no