

Dokument 4

(2010–2011)

Melding for året 2010

fra

Sivilombudsmannen

Avgitt til Stortinget i mars 2011

Til Stortinget

I samsvar med lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12, jf. Stortingets instruks for ombudsmannen 19. februar 1980 § 12, gir jeg med dette Stortinget melding om virksomheten i 2010.

Kapittel I inneholder en orientering om arbeidet og saksbehandlingen ved institusjonen. Her gjøres det også rede for administrative forhold. Kapittel II tar for seg statistiske opplysninger om saksfordelingen og saksbehandlingen. I kapittel III refereres saker hvor det er påvist mangler ved lover, forskrifter eller forvaltningspraksis. I kapittel V gis en oversikt over saker av alminnelig interesse fra meldingsåret, jf. instruksens § 12 annet ledd. Uttalelsene er denne gang ikke gjengitt i fulltekst siden de er lett tilgjengelig både på ombudsmannens nettsider og på Lovdata. Sakene gjengis derfor bare med ingress.

En nyvinning i år er kapittel IV som jeg har kalt «Problemer som går igjen i forvaltningens behandling av borgerne». Arbeidet med enkeltsaker, de daglige telefonhenvendelsene fra borgerne og min kontakt med forvaltningen, gir meg et grunnlag for å kunne formidle generelle inntrykk fra forvaltningens saksbehandling og virksomhet. En slik gjennomgang gir mulighet for å se klagene i sammenheng – også de som ikke fører til nærmere undersøkelser fra min side – og å peke på trender i klagetilfanget og andre forhold jeg blir oppmerksom på, som ikke nødvendigvis kommer til uttrykk gjennom de uttalelsene som publiseres.

Som vedlegg til meldingen følger opplysninger om personalet, kontorets organisering og saksområdene fordelt på avdelingene. Det gis også en oversikt over møter og besøk som fant sted i meldingsåret. Til sist er Grunnloven § 75 bokstav l, ombudsmannsloven og ombudsmannsinstruksen lagt ved.

Oslo, mars 2011

Arne Fliflet

Innhold

I. OM VIRKSOMHETEN I 2010	9
1. Ombudsmannens arbeidsoppgaver	9
2. Klager i 2010 – behandlingen av klager og utfallet av klagebehandlingen	10
3. Ombudsmannens adgang til forvaltningens saksdokumenter	12
4. Saksbehandlingstid	13
5. Saker som er tatt opp av eget tiltak	14
6. Høringsuttalelser	14
7. Arbeid med internasjonale spørsmål og menneskerettigheter	15
8. Møter, besøk og foredrag	19
9. Organisasjon og personale	19
10. Likestilling og arbeid mot diskriminering	20
II. STATISTIKK	21
1. Innledning	21
2. Tilgangen på saker i meldingsåret	21
3. Sakenes utfall	22
4. Saksbehandlingstid	24
5. Fordeling av saker ut fra geografi, forvaltningsorgan og saksområder	24
III. SAKER DER OMBUDSMANNEN HAR GJORT FORVALTNINGEN OPPMERKSOM PÅ MANGLER VED LOVER, FORSKRIFTER ELLER PRAKSIS	32
IV. PROBLEMER SOM GÅR IGJEN I FORVALTNINGENS BEHANDLING AV BORGERNE	41
Innledning	41
Forventninger til forvaltningen	41
Forskjellsbehandling	46
Forvaltningens informasjons- og veiledningsplikt	47
Omorganisering i forvaltningen	48
Øvrige problemområder	50
V. OVERSIKT OVER SAKER AV ALMINNELIG INTERESSE I ÅRET 2010	54
1. Liste over saker av alminnelig interesse i året 2010, jf. instruksens § 12	54
Innledning	54
Alminnelig forvaltningsrett	54
Gebyr for mudring – veiledningsplikt og habilitet	54
Arbeids- og velferdsetatens behandlingstid for oversendelser av saksdokumenter til saksparter og fullmektiger	54
Navs saksbehandlingstid og rutiner for utsendelse av foreløpig svar – saker om avtalefestet pensjon og alderspensjon	54
Helsepersonells brudd på taushetsplikt ved oversendelse av pasientjournal til Legeforeningens råd for legeetikk	55
Avvisning av søknad – rettskraftsvirkninger av forvaltningsvedtak	55
Skjulte lydopptak som dokumentasjon i sak om retting og sletting av journalopplysninger ...	55
Rettslig klageinteresse for hytteeierforening	55
Sakskostnader – opphevelse av avvisningsvedtak i sak knyttet til vedtak om løpende tvangsmulkt	56
Strand kommunes klagebehandling av saker om startlån	56
Saksbehandlingstiden i Statens sivilrettsforvaltning og politiet i saker om erstatning etter strafforfølgning	56

Henstilling til Halden kommune om undersøkelser av mulige misligheter	56
Innsyn i statistisk materiale fra nasjonale prøver	56
Dekning av saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 annet ledd	57
Dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen og kommuneplanens LNF-formål for oppføring av badehus	57
Innsyn i pristilbud i forlagskontrakt	57
Brukarens høve til samtale med sakshandsamar i Nav	57
Overføring til fengsel med høyere sikkerhetsnivå	57
Dekning av saksomkostnader etter forvaltningsloven § 36 der Nav Klage og anke hadde opphevet Nav lokals avslag på søknad om uføreytelser	58
Tvilsom praksis ved ileggelse av tvangsmulkt og manglende klageadgang	58
Fritak fra taushetsplikt for forskning	58
Tillatelse til oppføring av veranda – omgjøringsadgang og saksbehandling	58
Tildeling av fastlegehjemler – mangelfull utredning og kontradiksjon m.v.	58
Taushetsplikt for opplysninger om deltakere i frikjøpsordning knyttet til seismikkskyting	58
Kravene til sakens opplysning ved inndragning av skjenkebevilling	59
Taushetsplikt for opplysning om enhetspris på influensavaksine	59
Krav til begrunnelse - vedtak om ordensstraff	59
Krav til reell toinstansbehandling – sak om avkjørsel fra riksvei	59
Spørsmål om taushetsplikt for straffbare forhold og dokumentinnsyn	59
Unnlatt varsling om reguleringsendring og spørsmål om fylkesmannen var inhabil i klagesak	60
Barn	60
Fylkesmannens tilsynsansvar i barnehagesak – dokumenthåndtering	60
Barnebidrag – fastsetting av inntekt etter skjønn	60
Helse	60
Klage over avslag på søknad om sykehjemsplass	60
Avvisning av klage på vedtak om overføring til tvungent psykisk helsevern med døgnopphold	60
Kriminalomsorg (fengsler m.v.)	61
Undersøkelse av INFOFLYT-systemet i kriminalomsorgen	61
Lang ventetid fra rettskraftig dom til soningsinnkalling	61
Landbruk, skogbruk og reindrift	61
Avslag på søknad om konsesjon for erverv av landbrukseiendom	61
Avslag på søknad om konsesjon ved kjøp av landbrukseiendom	61
Overføring av siidaandel	61
Oppføring av gjeterhytte til reindriften	62
Menneskerettigheter	62
Skriftlig advarsel etter publisering av kronikk	62
Beregning av tilleggsavgift – forholdet til uskyldspresumsjonen i EMK	62
Besøk til Politiets utlendingsinternat høsten 2008	62
Ansvar for politiets maktbruk i forbindelse med pågripelser – særlig knyttet til bruken av maseleie	62
Offentlighet og innsyn	63
Innsyn i vedlegg til aksjekjøpsavtale – miljøinformasjon	63
Plikten til å opprette søkerliste ved forlengelse av søknadsfristen	63
Behandlingen av nye innsynskrav i samme dokument	63
Innsyn i organinternt dokument – vurderinga av meirinnsyn	63
Klageorgan for universiteter og høyskoler i saker om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven	63
Innsyn i begjæring om gjenåpning av straffesak – saksdokumentbegrepet	63
Sak om innsyn i Forsvarssjefens årsrapport for 2008	64
Spørsmål om offentleglova sitt verkeområde	64
Offentleglovas verkeområde – Karmsund Havnevesen IKS	64

Plan og bygg	64
Fritak fra renovasjonsavgift for bygninger som ikke er i bruk	64
Fradeling av tomt til fritidsformål	64
Spørsmål om ekstra vanntilknytningsgebyr var tilstrekkelig kunngjort	65
Reglene om utbyggingsavtaler – virkningene av brudd på plan- og bygningsloven 2008 § 17-4 femte ledd	65
Avvisning av byggesøknad på grunn av uklare privatrettslige forhold	65
Avslag på søknad om dispensasjon for utvidelse av brygge på strandeieendom regulert til friområde	65
Gebyr for behandling av privat reguleringsforslag	65
Klage på manglende byggesaksbehandling av terrengendringer	65
Plassering av bygg over vann- og avløpsledning – plbl. §§ 70 og 7	66
Søknadsplikt for tennisbane med gjerde og lysstolper	66
Fylkesmannens adgang til omgjøring av underliggende reguleringsvedtak ved behandling av klage over byggetillatelse	66
Egengodkjenning av reguleringsplan – frist for innsigelse	67
Regulering av hyttetomter ved etablering av skjærgårdspark	67
Reguleringsplan – hensynet til barn og unge	67
Plan- og bygningsetatens behandling av byggesak på eiendom som senere ble omfattet av vedtak om midlertidig dele- og byggeforbud	67
Fylkesmannens prøvelsesadgang i reguleringssaker og lovligheten av regulering til fellesområde for bading	68
Feil ved oppmåling av eiendom	68
Kravet om at byggetomten skal være «sikret lovlig atkomst til veg som er åpen for alminnelig ferdsel»	68
Politiet og påtalemyndigheten	68
Sittetiden i politiarrest – hovedregelen om overføring til fengsel innen to døgn m.v.	68
Skatt og ligning (eiendomsskatt)	69
Eiendomsskatt – Elverum kommunes taksering av fritidsboliger	69
Klage på avvisning av anmodning om bindende forhåndsuttalelse i skattesak – forholdet til skatteavtaler	69
Eiendomsskatt på landbrukseiendom	69
Skole	69
Utvidet rett til videregående utdanning for elever ved private skoler	69
Nedleggelse av skoler – kommunenes saksbehandling og forvaltningslovens regler om forskrifter	70
Dekning av utgifter til skoleskyss – privatskole i nabokommune	70
Sosialhjelp	70
Refusjon i etterbetalte trygdeytelser	70
Tilsettings saker, tilsettingsforhold	70
Tilsetting av politibetjent – adgang til å søke lignende stilling i samme virksomhet	70
Endring av arbeidsavtale i forbindelse med omorganisering	70
Saksbehandlingskrav ved inngåelse av avtale om omplassering som alternativ til oppsigelse	71
Krav om tilbakebetaling av feilutbetalt lønn	71
Trygd og pensjon	71
Sak om tilbakekreving av feilutbetalt kontantstøtte	71
Foreldrepenger – erstatning for feilaktig vedtak	71
Arbeidsavklaringspenger – viktigheten av rettidig og riktig informasjon til brukerne ved overgangen til ny stønadsordning	71

Vegtrafikk	72
Krav til ledsageren ved øvingskjøring – vegtrafikkloven § 26	72
Utlendingssaker	72
Statsborgerlovens oppholds krav for statsløse	72
Statsborgerskap for barn – spørsmål om uavklart identitet	72
Utvisingssak. Ung alder ved ankomst til Norge – behandlingsform i Utlendingsnemda	72
VEDLEGG	
Vedlegg 1 Ombudsmannens kontor – personaloversikt	73
Vedlegg 2 Likestillingsoversikt	74
Vedlegg 3 Oversikt over avdelingsinndelingen og saksområdene	75
Vedlegg 4 Ombudsmannens foredrag, møter, besøk og reiser i 2010	76
Vedlegg 5 Grunnlov § 75 bokstav l	78
Vedlegg 6 Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen	79
Vedlegg 7 Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen	82

I. Om virksomheten i 2010

1. Ombudsmannens arbeidsoppgaver

Det er min oppgave som ombudsmann å undersøke og uttale på rettslig grunnlag om offentlige myndigheter har handlet feil eller begått urett mot borgerne. Det aller meste av offentlig virksomhet og av den offentlige forvaltningen kan kontrolleres og overprøves. Kontrollen omfatter også om myndighetene har respektert og sikret menneskerettighetene, og om saksbehandlingen har vært i samsvar med god forvaltningsskikk.

Undersøkelsene blir først og fremst gjort på grunnlag av klager fra enkeltpersoner, organisasjoner eller andre juridiske personer. Undersøkelser kan også settes i verk av eget tiltak, det vil si uten at noen har kommet med en klage, se punkt 5 nedenfor om slike saker i 2010. Som ombudsmann kan jeg si min mening i sakene som er undersøkt, men kan ikke fatte vedtak som er rettslig bindende. Myndighetene pleier å rette seg etter det ombudsmannen har uttalt.

Det er ikke bare avgjørelser i forvaltningen som kan undersøkes og overprøves, men også myndighetenes handlemåte, unnlatelser de har gjort seg skyldige i, og andre forhold knyttet til forvaltningens virksomhet. Når forvaltningen ikke svarer på skriftlige

henvendelser, når saksbehandlingen drar ut i tid, eller når tjenestemenn i forvaltningen oppfører seg på en uhøvisk eller krenkende måte, kan borgerne klage til ombudsmannen. Å klage til ombudsmannen er en praktisk og billig måte å få en nøytral og objektiv rettslig undersøkelse og vurdering av sin sak på, eller av det problemet borgerne har med offentlige myndigheter. Undersøkelsene kan være et nyttig og praktisk alternativ til å måtte gå til domstolene. Det er også viktig at den enkelte kan klage til ombudsmannen på egen hånd, uten å bruke sakkyndig hjelp, for eksempel advokat.

Ved mitt kontor arbeider det 34 jurister og et administrativt støtteapparat på 12 personer. Kontoret er inndelt i fem avdelinger med ansvar for hver sine fagområder. Inndelingen i fagavdelinger gir meg og kontorsjefene kontinuerlig oversikt over saksporteføljen og gode forutsetninger for å prioritere og effektivisere saksbehandlingen.

Jeg går gjennom klagenes som kommer inn og tar standpunkt i alle saker som blir tatt opp med forvaltningen, også, etter forholdene, i saker som blir avsluttet uten nærmere undersøkelser.

Foto: Jo Michael



Sivilombudsmann Arne Fliflet

Figur 1.1 Oversikt over avdelingsinndelingen og saksområdene.



2. Klager i 2010 – behandlingen av klager og utfallet av klagebehandlingen

I 2010 kom det inn 2959 klager. Det er en økning på 264 klager i forhold til i 2009 og på 490 klager i forhold til i 2008.

Av de innkomne klagene ble 1462 avvist på formelt grunnlag. Dette gjelder blant annet klager rettet mot organer, institusjoner og andre selvstendige rettssubjekter som ikke er en del av den offentlige forvaltningen og som faller utenfor ombudsmannsordningen. Også dersom en anke- eller klagemulighet i forvaltningen ikke er benyttet, eller klagen for øvrig ikke tidligere er tatt opp med forvaltningen, blir en klage vanligvis avvist. Årsaken er at ombudsmannens kontroll som hovedregel skal være etterfølgende. Det vil si at forvaltningen først selv må få anledning til å behandle og avgjøre det spørsmålet klagen gjelder. Klager vil også som hovedregel bli avvist dersom de innkommer etter tidsfristen for å klage til ombudsmannen. De må være fremsatt senest innen ett år etter at tjenestehandlingen eller forholdet det klages over, ble utført eller opphørte.

Dersom en klage kan behandles, er første skritt å innhente sakens dokumenter fra forvaltningen. Klagen, saksdokumentene som klageren har sendt inn og forvaltningens saksdokumenter blir deretter gjennomgått. Siktemålet i denne innledende fasen er å finne ut om det er noe som tyder på at det kan være gjort feil eller urett mot den som har klaget. Det er slik sett riktig å si at alle klager blir undersøkt. Men det som blir fremført i klagen, og det som fremgår av saksdokumentene, avgjør omfanget av undersøkelsen og den videre behandlingen av saken. Det vil også bli vurdert om det er tilstrekkelig grunn til å behandle klagen. Selv om det blir konstatert at det er gjort feil, bør feilen være av en slik karakter at det kan være grunn til å påtale den.

Av de sakene som ble tatt opp til nærmere undersøkelser i 2010, ble 1079 avsluttet etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene som forvaltningen hadde sendt inn, men uten at saken ellers ble lagt

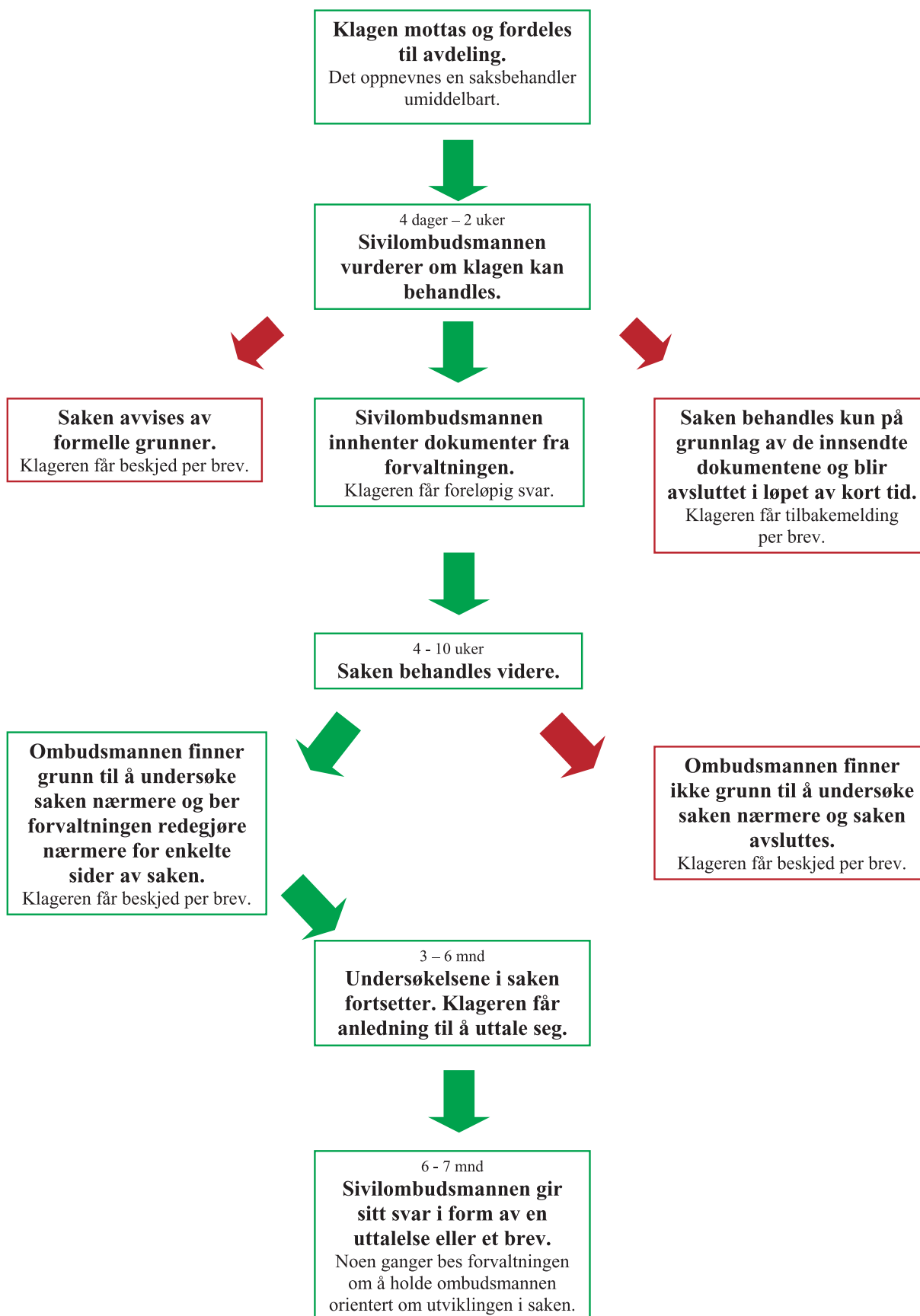
frem for eller tatt opp med forvaltningen. I 740 av disse sakene viste det seg, etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene, at klagen opplagt ikke kunne føre frem. I de andre 339 sakene var en telefon til forvaltningen nok til å ordne opp i saken. Disse sakene gjaldt i hovedsak lang saksbehandlingstid eller manglende svar fra forvaltningen.

Av de innkomne klagene endte 155 med en eller annen form for kritikk eller oppfordring til forvaltningen. Dette er en nedgang fra 2009, da det var 212 saker som ble avsluttet med kritikk eller oppfordring til forvaltningen. Det følger av ombudsmannsloven § 10 første ledd at ombudsmannen «kan uttale sin mening om saken». Ombudsmannen kan påpeke at det er gjort feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen, og gi uttrykk for at en avgjørelse må regnes som ugyldig, klart urimelig eller i strid med god forvaltningsskikk. Dessuten kan ombudsmannen gi uttrykk for at det bør ytes erstatning dersom forvaltningen har gjort feil som tilsier det. Viktig er det òg at ombudsmannen kan påpeke at det knytter seg tvil til forhold av betydning ved avgjørelser som det er klaget på. Slik tvil kan gjelde både faktiske og rettslige forhold.

Når jeg mener at det er handlet feil eller gjort urett, ber jeg normalt forvaltningen om å vurdere eller behandle den aktuelle saken på nytt. Erfaringen viser at forvaltningen følger slike oppfordringer. Vanligvis legger forvaltningen også til grunn de oppfatningene jeg gir uttrykk for. Hovedinntrykket er at forvaltningen retter seg lojalt etter det ombudsmannen ber om. Når forvaltningen ikke retter seg etter dette, kan ombudsmannen råde borgeren til å reise sak for domstolene. Konsekvensen av dette er at borgeren har krav på fri sakførsel, jf. rettshjelplova 13. juni 1980 nr. 35 § 16 første ledd nr. 3. I meldingsåret var det én sak som ga meg grunnlag for å tilrå søksmål.

Kapittel IV inneholder en omtale av saker og temaer av alminnelig interesse fra mitt arbeid i 2010. En oversikt med sammendrag av alle uttalelsene som er publisert på Internett er tatt inn som kapittel V i meldingen. De enkelte uttalelsene kan leses i fulltekst på www.sivilombudsmannen.no og www.lovdatab.no.

Figur 2.1 Oversikt over saksgangen og veiledende saksbehandlingstid hos ombudsmannen.



3. Ombudsmannens adgang til forvaltningens saksdokumenter

Saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig, og undersøkelsene herfra baserer seg i all hovedsak på en gjennomgang av forvaltningens saksdokumenter. Det er derfor avgjørende for en reell og effektiv kontroll med forvaltningen at ombudsmannen har tilgang til alle relevante saksdokumenter. Av denne grunn har Stortinget gitt ombudsmannen hjemmel i ombudsmannsloven § 7 første ledd til å innhente fra forvaltningen de dokumenter og opplysninger «han trenger for å kunne utføre sitt verv». Bestemmelsen er sentral for ombudsmannens virksomhet.

Adgangen til forvaltningens dokumenter er imidlertid begrenset i bestemmelsens annet ledd. Ved en henvisning til tvisteloven kapittel 22 begrenses ombudsmannens rett til forvaltningens saksdokumenter etter hovedsakelig de samme regler som gjelder for bevisforbud og bevisfritak for domstolene. Dersom loven skal leses etter sin ordlyd, vil blant annet opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt i utgangspunktet være unntatt fra ombudsmannens innsynsrett. Det samme gjelder dokumenter som er gradert etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen. I hvilken grad ombudsmannen har ubetinget rett til å få oversendt forvaltningens interne saksdokumenter, er heller ikke åpenbart bare utfra ordlyden i loven.

En vesentlig del av arbeidet her forutsetter at ombudsmannen og hans medarbeidere gis tilgang på taushetsbelagt informasjon fra forvaltningen. For taushetsplikt etter forvaltningsloven vil dette stort sett være uproblematisk, ettersom forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4 fastslår at taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysningene brukes i forbindelse med «kontroll med forvaltningen». Noe tilsvarende unntak finnes imidlertid ikke alltid i taushetspliktsbestemmelsene i særlovgivningen, og heller ikke for graderte dokumenter. Henvisningen i ombudsmannsloven § 7 annet ledd til tvisteloven (og den tidligere henvisningen til tvistemålsloven §§ 204-209) har i realiteten alltid hatt en mer begrenset rekkevidde og betydning enn det ordlyden isolert sett har kunnet tyde på. Dette har naturlig nok å gjøre med de åpenbare forskjellene mellom domstolenes og ombudsmannens virksomhet, jf. det som er sagt om dette nedenfor. Det er imidlertid uheldig at ombudsmannsloven er uklar om hvilken rett ombudsmannen har til å få utlevert dokumenter fra forvaltningen, og dette skaper tidvis problemer for saksbehandlingen her.

Ett eksempel er en sak som tidligere er omtalt i en særskilt melding til Stortinget (Dokument nr. 4:2 (2008-2009)), som gjaldt et saksdokument hos Olje- og energidepartementet. Departementet nektet i denne saken å oversende et dokument fra Regjeringsadvokaten til Olje- og energidepartementet, blant annet

under henvisning til bevisforbudet for advokatkommunikasjon. Slik klagen var utformet, var det umulig å behandle den her uten å gjennomgå det aktuelle dokumentet. Det var først etter at jeg hadde redegjort for saken for Stortinget i den særskilte meldingen, at ombudsmannen fikk tilgang til dokumentet. Fra klagen innkom til mitt kontor til jeg fikk tilgang til det aktuelle dokumentet, tok det omtrent ett år.

Et annet eksempel er en sak med Innovasjon Norge fra 2010 (sak 2010/1745), der jeg ba om å få oversendt saksdokumenter som var underlagt taushetsplikt etter lov om Innovasjon Norge § 27. Loven inneholder ingen eksplisitt henvisning til unntakene i forvaltningsloven § 13 b. Innovasjon Norge viste til taushetsplikten og ombudsmannsloven § 7 annet ledd og fremholdt at de aktuelle dokumentene ikke kunne oversendes. Fra ombudsmannens side ble det fastholdt at de taushetspliktige opplysningene måtte oversendes, men Innovasjon Norge fant det likevel nødvendig å innhente samtykke fra Nærings- og handelsdepartementet før de aktuelle dokumentene ble frigitt.

Endelig har jeg hatt en sak med Miljøverndepartementet (sak 2010/1728) om dokumenter som er gradert etter sikkerhetsloven. Under henvisning til begrensningen i ombudsmannsloven § 7 annet ledd fant departementet at det ikke kunne utlevere de aktuelle dokumentene. Også i denne saken var det først etter flere brev mellom ombudsmannen og departementet, og etter at Miljøverndepartementet hadde innhentet samtykke fra henholdsvis Justis- og politidepartementet og Forsvarsdepartementet, at dokumentet kunne oversendes mitt kontor.

Som eksemplene ovenfor viser, har ombudsmannen hittil stort sett fått tilgang på de dokumentene som har vært ansett som nødvendige for behandlingen her. Dette har imidlertid først skjedd etter en omstendelig prosess som forsinket klagebehandlingen betydelig. Etter mitt syn innebærer dette et rettssikkerhetsproblem, og det svekker tilliten til ombudsmannskontrollen. Det er grunn til å stille spørsmål på prinsipielt grunnlag om berettigelsen av å ha en henvisning i ombudsmannsloven til de bevisforbuds og -fritaksgrunnene som gjelder for domstolenes virksomhet, all den tid virksomhetene har en så vidt åpenbar ulik karakter.

Den viktigste forskjellen i denne sammenhengen, er at dokumentbevis som føres for de alminnelige domstolene i sivile saker normalt føres i åpen hovedforhandling der publikum har fri tilgang. Offentlig rettergang er et viktig prinsipp i vår rettstradisjon, og det gjelder strenge regler for å føre rettssaker for lukkede dører. Publikum kan således i normaltilfellene lett gjøre seg kjent med de dokumenter som fremlegges som bevis i en sivil hovedforhandling. Dette medfører igjen at det er et legitimt og saklig behov

for å ha strenge regler for når og hvordan taushetsbelagte opplysninger føres for en domstol.

Forvaltningsdokumenter som oversendes ombudsmannen blir ikke tilgjengelig for offentligheten. Saksbehandlingen her er ikke offentlig på samme måte som en rettssak. De saksdokumenter som oversendes fra forvaltningen, regnes ikke som ombudsmannens saksdokumenter, og dokumentene vil således heller ikke bli oversendt klager eller undergitt offentlighet på annen måte uten forvaltningens samtykke. Ombudsmannen og hans personale har dessuten en omfattende taushetsplikt med hensyn til opplysninger som mottas i tjenesten, jf. ombudsmannsloven § 9 annet ledd. Denne taushetsplikten gjelder ikke bare ovenfor offentligheten, men også overfor Stortinget.

Det er nettopp i de saker der forvaltningen arbeider i lukkede rom – de sakene der allmennheten ikke har rett til innsyn – at ombudsmannskontrollen er særlig viktig. Den lovregulering som i dag gjelder for ombudsmannens rett til forvaltningens dokumenter er lite tilfredsstillende i et slikt perspektiv. Jeg peker også på at den danske ombudsmannslovgivningen, som var gjenstand for en inngående og grundig gjennomgang så sent som på 1990-tallet, ikke inneholder noen tilsvarende begrensninger i ombudsmannens rett til å kreve å få seg forelagt opplysninger fra forvaltningen.

På denne bakgrunn mener jeg det er hensiktsmessig med en gjennomgang av utformingen av ombudsmannsloven § 7, og særlig henvisningen til tvisteloven i bestemmelsens annet ledd. Spørsmålet har tidligere vært tatt opp herfra ved et par anledninger, blant annet i høringsrunden i 2006 i forbindelse med ikraftsettingen av tvisteloven. Det ble den gangen ikke funnet grunn til å oppheve begrensningen i ombudsmannsloven § 7 annet ledd slik jeg foreslo, men dette syntes først og fremst å være begrunnet i at en slik endring falt utenfor rammen av arbeidet med ikraftsettingen av den nye tvisteloven.

4. Saksbehandlingstid

Tiden det tar å behandle klagesakene hos ombudsmannen, varierer etter hva saken gjelder, hvor omfattende den er, og hva slags undersøkelser som synes nødvendige for å få saken tilstrekkelig opplyst.

Normalt får klageren et foreløpig svar innen en uke etter at klagen er mottatt her. Dersom klagen må avvises på formelt grunnlag, blir det som regel også avklart innen kort tid. Er det grunn til å undersøke saken nærmere og ta den opp med forvaltningen, kan det ta en del tid før saken avsluttes. Dette har sammenheng med at det aktuelle forvaltningsorganet i disse sakene må få redegjøre for sitt syn på klagen. Forvaltningens svar blir deretter oversendt til klage-

ren for merknader, som forvaltningsorganet deretter får anledning til å kommentere. Både hensynet til kontradiksjon og hensynet til at saken skal bli best mulig opplyst, tilsier at saksbehandlingstiden for disse sakene kan bli lang. For saker som gjelder innsyn i forvaltningens saksdokumenter, er saksbehandlingstiden derimot kortere enn for andre sakstyper.

I 2010 har kontoret fått et elektronisk verktøy for beregning av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker hos ombudsmannen. Beregningen baserer seg på samtlige saker innenfor de ulike sakskategoriene og viser følgende saksbehandlingstid:

Tabell 1.2 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved ombudsmannens kontor

	2010	2009	2008
Avviste saker	15 dager	18 dager	17 dager
Saker avsluttet <i>uten</i> å ha vært tatt opp med forvaltningen	39 dager	41 dager	39 dager
Saker avsluttet <i>etter</i> å ha vært tatt opp med forvaltningen	170 dager	197 dager	203 dager

Tabellen over viser en liten nedgang i saksbehandlingstiden i 2010 for samtlige av de tre sakskategoriene. Trolig merkes ikke svingningene i saksbehandlingstid som gjennomsnittstallene gir uttrykk for i vesentlig grad av klagerne – verken i den ene eller andre retningen. Jeg er likevel fornøyd med at saksbehandlingstiden tilsynelatende ikke er påvirket av det økte antallet klager i 2010.

Dersom de elektronisk beregnede tallene fra 2010 sammenliknes med de tidligere manuelt beregnede tallene, kan det se ut som at det foreligger en markant økning i saksbehandlingstid ved kontoret. Differansen mellom den manuelt beregnede saksbehandlingstiden, og det reelle gjennomsnittet må ses i sammenheng med de to ulike beregningsmåtene. De tidligere rapporterte tallene fra 2008 og 2009 baserer seg på et begrenset antall *typiske* saker, mens den elektroniske beregningen finner gjennomsnittstallet beregnet på grunnlag av *samtlig*e saker.

I løpet av 2011 vil ytterligere beregningsverktøy for saksbehandlingstid trolig være på plass. Disse vil bl.a. ta høyde for at enkeltsaker kan påvirke gjennomsnittstallet i stor grad, og derved kunne gi et mer reelt bilde av den saksbehandlingstiden klagerne normalt opplever ved mitt kontor. Videre er det planlagt å differensiere ytterligere på saks kategorier, da særlig «Saker avsluttet *uten* å ha vært tatt opp med forvaltningen» er en lite ensartet gruppe. Kontoret har også som mål å få på plass et elektronisk verktøy som kan vise den differensierte saksbehandlingstiden

innenfor hver kategori basert på det totale antallet saker – justert for standardavvik.

5. Saker som er tatt opp av eget tiltak

I tillegg til å behandle klager fra borgerne, kan ombudsmannen ta opp saker på eget initiativ. Alle saker som tas opp på denne måten uten grunnlag i en klage, regnes som en «ET-sak». Bakgrunnen for at saker tas opp av eget tiltak, er vanligvis at jeg i forbindelse med behandlingen av en klagesak har fått kjennskap til forhold i forvaltningen som det kan være grunn til å ta opp særskilt. Dersom det kommer inn flere klager som gjelder samme type forhold, kan det også være mer praktisk å ta saken opp med forvaltningen på generelt grunnlag fremfor å forfølge de konkrete enkeltsakene. Det kan også være at opplysninger fra publikum, eller forhold som omtales i media, gir grunn til å ta opp en sak på eget initiativ uten at noen har fremmet en konkret klage. Besøk og inspeksjoner regnes som saker tatt opp av eget tiltak. I meldingsåret 2010 er det tatt opp 34 nye saker av eget tiltak. Dette er en økning i forhold til tidligere år. Ni av disse sakene var besøk hos ulike forvaltningsorganer som ikke ledet til noen ytterligere undersøkelser eller oppfølging overfor forvaltningsorganet. Totalt ble det avsluttet 39 ET-saker i 2010. Følgende ET-saker som ble avsluttet i 2010, ble publisert på Internett som saker av alminnelig interesse og et sammendrag av disse er således inntatt i årsmeldingens kapittel V. Her nøyer jeg meg med å gjengi saksnummer og tittel:

- Sak 2007/2224: Undersøkelse av INFOFLYT-systemet i kriminalomsorgen
- Sak 2007/2439: Ansvar for politiets maktbruk i forbindelse med pågrepelser – særlig knyttet til bruken av mageleie
- Sak 2008/1966: Besøk til politiets utlendingsinternat høsten 2008
- Sak 2009/2829: Arbeidsavklaringspenger og innføring av meldeplikt
- Sak 2009/2897: Reglene om utbyggingsavtaler – virkningene av brudd på plan- og bygningsloven av 2008 § 17-4 femte ledd
- Sak 2010/489: Eiendomsskatt i Elverum kommune – spørsmål om taksering av kommunens fritidsboliger var i strid med gjeldende takseringsbestemmelser og det forvaltningsmessige likhetsprinsippet
- Sak 2010/632: Klageorgan for universiteter og høyskoler i saker om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven
- Sak 2010/868: Nedleggelse av skoler – kommunenes saksbehandling ved beslutningene og forholdet til forvaltningslovens regler om forskrifter

- Sak 2010/946: Brukarens høve til samtale med saksbehandlende i Nav
- Sak 2010/949: Strand kommunes klagebehandling av saker om startlån
- Sak 2010/1516: Henstilling til Halden kommune om undersøkelse av mulige misligheter
- Sak 2010/1682: Saksbehandlingstiden i Statens sivilrettsforvaltning og politet i saker om erstatning etter strafforfølgning
- Sak 2010/1911: Arbeids- og velferdsetatens behandlingstid for oversendelse av saksdokumenter til saksparter og fullmektiger

6. Høringsuttalelser

Ombudsmannen har i 2010 fått inn 101 høringsbrev fra forvaltningen med forslag til nytt eller endret regelverk. Utgangspunktet for ombudsmannens undersøkelser er gjeldende lovgivning, og det faller utenfor ombudsmannens mandat å overprøve de vurderingene lovgiver har gjort. Med unntak av saker som direkte angår ombudsmannsinstitusjonen eller forhold som tidligere har vært behandlet her, har ombudsmannen av prinsipielle grunner derfor vært tilbakeholden med å avgi høringsuttalelser til lovforslag. Jeg ga i 2010 tre høringsuttalelser.

Den ene høringsuttalelsen ble gitt i forbindelse med innstillingen fra arbeidsgruppen for utvikling av jusstudiet ved Universitetet i Oslo, der det ble tatt til orde for innføring av et fag om konflikthåndtering og alternativ tvisteløsning. Jeg ønsket å redegjøre for hvilken plass ombudsmannen eventuelt kunne få i et slikt nytt fag. Selv om private tvister – i langt større grad enn tvister mellom private og det offentlige – kan løses gjennom forhandlinger og minnelige løsninger, mente jeg at ombudsmannsordningen har en plass i et slikt fag. Det ble vist til at ombudsmannen har flere strenger å spille på enn domstolene og at en klagebehandling hos ombudsmannen kan være mykere og smidigere enn en domstolsbehandling. Behandling hos ombudsmannen kan også føre til en unnskyldning eller en forklaring fra forvaltningen som klageren kan slå seg til ro med. Selv om ombudsmannen etter min mening ville kunne ha en rettmessig plass i det nye faget, ble det understreket at rollen bør være beskjeden.

Den andre høringsuttalelsen gjaldt forslag til endringer i voldsoffererstatningsloven. *For det første* hadde Justisdepartementet foreslått at Statens sivilrettsforvaltning skulle overta som klageorgan i saker om voldsoffererstatning fremfor Erstatningsnemnda for voldsofre. Nemndsordningen førte til at saksbehandlingstiden ble noe forlenget, og en overføring av avgjørelsesmyndighet til Statens sivilrettsforvaltning – som hittil bare hadde fungert som sekretariat for nemnda – ville etter departementets mening kunne

føre til en kortere behandlingstid. Jeg hadde ikke innvendinger mot at Statens sivilrettsforvaltning overtok som klageinstans, under forutsetning av at Statens sivilrettsforvaltning har tilstrekkelige ressurser til å sørge for en tilfredsstillende saksbehandlingstid og at en nytillagt avgjørelsesmyndighet ikke ville føre til lengre saksbehandlingstid på andre områder. Flere klagesaker hit hadde gitt grunn til usikkerhet om dette, og det ble vist til et brev til Justisdepartementet om saksbehandlingstiden i saker om erstatning etter strafforfølgning (ombudsmannsak 2010/1682). *For det andre* hadde departementet i høringsnotatet gått inn for å tilpasse voldsoffererstatningsloven bedre til «uskyldspresumsjonen» i Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6 nr. 2, for å gjøre det lettere for voldsoffererstatningsmyndigheten å kunne begrunne sine vedtak på en god og egnet måte. Jeg var enig i forslaget og fremholdt at dette var helt i tråd med mine anbefalinger i tidligere høringsuttalelser fra 2000 og 2005, om at reglene om voldsoffererstatning bør utformes slik at forvaltningen – i saker uten fellende dom – ikke trenger å vurdere om den skadevoldende handlingen var straffbar.

Den tredje høringsuttalelsen gjaldt forslag til endringer i arkivforskriften. Det fremgikk av høringsnotatet at forslaget til endringene bl.a. var foranlediget av min uttalelse inntatt i årsmeldingen for 2009 side 177 (Somb-2009-41). Jeg hadde enkelte kommentarer til forslaget om at informasjon som blir formidlet gjennom tekstmeldinger skal håndteres på samme måte som informasjon fra telefonsamtaler. I høringsnotatet var det vist til at den forståelsen av gjeldende rett som ble lagt til grunn i den ovennevnte uttalelsen «vil vera vanskeleg å følgja i praksis». Videre ble det vist til at utfordringene knyttet til organiseringen og etterlevelsen av en slik ordning taler imot journalføringsplikt for tekstmeldinger, herunder vurderingen av om hver enkelt SMS er et «saksdokument» med journalføringsplikt. Det ble i notatet også vist til at å skille tekstmeldinger som er knyttet til en sak på en slik måte at de skal journalføres, fra tekstmeldinger som ikke har noen direkte betydning for saken og således ikke er underlagt journalføringsplikten, vil gi vidt rom for skjønn og utfordringer knyttet til en ensartet praksis. På bakgrunn av departementets forslag om at tekstmeldinger i hovedsak skal behandles som telefonsamtaler og begrunnelsen for dette, fant jeg grunn til å minne om det som fremkommer av min uttalelse, inntatt i meldingen for 2009 side 177 (Somb-2009-41). I uttalelsen har jeg lagt til grunn at det er mer nærliggende å sammenlikne tekstmeldinger med e-post enn med telefonsamtaler, bl.a. fordi tekstmeldinger også har kommet til skriftlig uttrykk i motsetning til telefonsamtaler. Videre stilte jeg spørsmål om det er formålstjenlig å legge opp til at tekstmeldinger som nedtegnes, ikke

behøver å nedtegnes ordrett. Sett hen til at en SMS er en skrevet tekst som både avsender eller mottaker har lest og forholdt seg til, taler hensynet til notoritet for at en eventuell nedtegnelse gjøres ordrett, med de utfyllende kommentarer som måtte være hensiktsmessig. Jeg pekte også på den betydningen journalføring har for et reelt og effektivt offentlighetsprinsipp. Endelig viste jeg til at selv om vurderingen av om en tekstmelding er et saksdokument eller ikke kan by på praktiske utfordringer, gjøres tilsvarende vurderinger i dag i stor utstrekning for e-postkorrespondanse, og at jeg derfor vanskelig kunne se at vil være «tilnærma praktisk uoverkomeleg» å foreta tilsvarende vurderinger når det gjelder tekstmeldinger.

7. Arbeid med internasjonale spørsmål og menneskerettigheter

Ombudsmannens arbeid med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål ble ytterligere styrket ved at det ble ansatt en rådgiver som spesielt skal bistå meg og mine medarbeidere innenfor dette saksområdet.

Utenriksdepartementet nedsatte i august 2010 et team for gjennomgang av Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Norsk senter for menneskerettigheter (UiO). Teamet fikk i oppdrag å gjennomgå funksjon og organisering av institusjonen, foreslå måter å styrke denne på samt å sikre at institusjonen oppfyller mandatet slik det er nedfelt i de såkalte Paris-prinsippene. Ombudsmannen var involvert i gjennomgangen som medlem av Nasjonal institusjons rådgivende utvalg og hadde et møte med teamet 9. desember 2010. Teamets rapport skal leveres Utenriksdepartementet i 2011.

Deltakelse i International Ombudsman Institute (IOI) og andre internasjonale nettverk

Ombudsmannen deltar aktivt i flere internasjonale nettverk, herunder det internasjonale ombudsmannsnettverket International Ombudsman Institute (IOI). IOI ble etablert i 1978 og er en global organisasjon for samarbeid og informasjonsutveksling mellom ombudsmannsinstitusjoner. Organisasjonen har sekretariat i Wien i Østerrike og har 150 medlemmer fra 75 ulike land.

På generalforsamlingen for den europeiske gruppen av ombudsmannsinstitusjoner 5. oktober 2010 ble jeg valgt til nytt styremedlem. Generalforsamlingen fant sted under en konferanse i Barcelona arrangert av den katalanske ombudsmannen om «Europe as an Open Society: A Global and Inclusive Vision of the Migration Phenomenon within our Countries». Jeg deltok på et styremøte i organisasjonen 16. - 20. oktober og var 28. - 29. november 2010 vertskap for et møte med de europeiske styremedlemmene i Oslo.



Tirsdag 30. november fikk Sivilombudsmannen besøk av den nordirske ombudsmannen, Dr. Tom Frawley (t.v.).

I september 2010 deltok jeg på et seminar i Brüssel om «Transparency at the EU level and in the member states» arrangert av EU-ombudsmannen og organisasjonen Transparency International.

Jeg deltar i et samarbeidsprosjekt mellom Europarådets menneskerettighetskommisær og nasjonale menneskerettighetsstrukturer, det vil si ombudsmenn og nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner. Samarbeidsprosjektet kalles The Peer-to-Peer Project. Målet med prosjektet er blant annet å styrke den nasjonale implementeringen av menneskerettighetene.

Etter invitasjon fra the International Association of Anti-Corruption Authorities (IAACA) deltok en av mine medarbeidere i «The 4th IAACA Annual Conference & General Meeting» i Macao i november 2010. IAACA ble etablert i 2006, med Kina som den viktigste støttespilleren, og med en målsetting om å styrke gjennomføringen av FNs konvensjon mot korrupsjon som Norge har ratifisert. Temaet for konferansen i Macao var «International Cooperation». Totalt deltok 725 representanter fra 140 land, herunder Norge og Danmark, på konferansen. I tillegg deltok 10 internasjonale organisasjoner, Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), FNs program for narkotika og kriminalitet (UNODC) og Transparency International.

Forvaltningens oppfølging av internasjonale pålegg og avgjørelser

Etter ombudsmannsloven § 3 skal ombudsmannen blant annet overvåke og kontrollere at forvaltningen «respekterer og sikrer menneskerettighetene». En side ved dette arbeidet er å føre tilsyn med forvaltningens oppfølging av dommer mot Norge i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Dette vil særlig være aktuelt der EMDs avgjørelser innebærer at norsk regelverk eller forvaltningspraksis må legges om for å hindre at tilsvarende krenkelser av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) skal finne sted i fremtiden.

I 2010 har det vært avsagt dom i én sak mot Norge i EMD, saken Aune mot Norge. Det ble ikke konstatert krenkelse av EMK i saken.

Uttalelser fra ombudsmannen som omhandler internasjonale menneskerettighetsnormer

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs barnekonvensjon (BK) gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og gis i henhold til § 3 forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. I 2010 avga jeg flere uttalelser hvor Norges menneskerettslige forpliktelser er berørt.

Ansvar for politiets maktbruk i forbindelse med pågripelser (16. februar 2010, sak 2007/2439)

Ifølge EMK artikkel 1 har staten plikt til å sikre menneskerettighetene. Retten til liv er beskyttet i EMK artikkel 2 og SP artikkel 6.

Eugene Ejike Obiora døde da han ble pågrepet av politiet i Trondheim 7. september 2006. Ombudsmannen igangsatte en undersøkelse av saken på eget initiativ, særlig rettet mot sider ved ansvaret for politiets rutiner for maktbruk ved pågripelser og bruken av mangleleie. Ombudsmannen ba blant annet Justis- og politidepartementet om å redegjøre for sitt syn på om Norge har overholdt sine forpliktelser etter EMK med hensyn til regulering av bruken av mangleleie ved pågrepelse, og sin plikt til å sikre tilstrekkelig og sikker opplæring av landets polititjenestemenn. Ved avslutningen av undersøkelsen kritiserte jeg justis- og politimyndighetene for å ha hatt manglende kunnskap om sikkerhets- og helsemessige risikofaktorer knyttet til bruken av mangleleie. EMK artikkel 2 fastslår at retten til liv skal beskyttes ved lov. Manglende rettslig regulering av bruken av mangleleie ved pågrepelse og manglende opplæring om farene ved plassering i mangleleie innebærer etter ombudsmannens syn et brudd på de menneskerettighetsforpliktelser Norge har påtatt seg. I etterkant av Obioras dødsfall har Politidirektoratet i rundskriv 2007/011 «Halsgrep, mangleleie ved pågrepelse/innbringelse og transport av arrestanter m.v.» gitt nærmere retningslinjer for politiets bruk av mangleleie m.v. Det har i tillegg blitt utgitt en ny lærebok til bruk i politiutdanningen i faget arrestasjonsteknikker og blitt etablert et prosjekt om helsefarene ved politiets maktbruk.

Besøk til Politiets utlendingsinternat på Trandum (26. mars 2010, sak 2008/1966)

EMK artikkel 1 og SP artikkel 2 første ledd pålegger staten å sikre at alle som oppholder seg innenfor statens jurisdiksjon, får like rettigheter etter konvensjonen. EMK artikkel 3 og SP artiklene 7 og 10 nr. 1 gir alle mennesker en ufravikelig rett til ikke å bli utsatt for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behand-

ling eller straff. Rettigheten er også utdypet i FNs torturkonvensjon og Den europeiske torturforebyggelseskonvensjonen.

I 2007 ble det gitt en særskilt melding til Stortinget om forholdene knyttet til driften ved Politiets utlendingsinternat på Trandum basert på et besøk i 2006. Saken ble fulgt opp med et nytt besøk i oktober 2008. Besøket og gjennomgangen av innhentet skriftlig informasjon ga grunn til videre undersøkelser knyttet til temaene materiell standard, besøksordningen, midlertidig fratakelse av eiendeler, alternativer til aktivitetssenteret og tilsynsrutiner ved sikkerhetsavdelingen. Undersøkelsen ble avsluttet i 2010. Jeg bemerket at utrustning og særlig oppbevaringsmuligheter også har en side mot EMK art. 8 om retten til respekt for privatliv. I uttalelsen kom jeg til at de fysiske forholdene og de internertes rettssikkerhet var blitt betydelig bedret siden besøket i 2006. På tidspunktet for det nye besøket gjensto det imidlertid fortsatt arbeid med å få fullt samsvar mellom utlendingsloven § 37d (dagens utlendingslov § 107) og utlendingsinternatforskriften på den ene siden, og interne regler og rutiner på den andre siden. Hvis de rettslige garantiene som er nedfelt i regelverket skal ha sin funksjon, må de interne reglene og rutinene ved internatet forholde seg lojalt til regelverket og intensjonene. Mitt inntrykk var at hensynet til kontroll og sikkerhet på enkelte områder hadde fått for stor gjennomslagskraft i forhold til hensynet til de internertes privatliv innenfor rammen av frihetsberøvelsen. Det ble påpekt at lovgiverens forutsetning om konkrete vurderinger ikke kan tilsesettes gjennom rigide rutiner og regler i instruksverket. Jeg ba om å bli holdt orientert om politiets utlendingsenhets oppfølging av mine merknader.

Sittetid i politiarrest (14. mai 2010, sak 2008/1775)

Det menneskerettslige vernet mot vilkårlig frihetsberøvelse er nedfelt i EMK artikkel 5 og SP artikkel 9.

Hovedregelen for sittetid i politiarrest er at den pågrepne skal overføres fra politiarrest til fengsel innen to døgn etter pågripelsen. Unntak kan bare finne sted dersom dette ikke er praktisk mulig. Bruken av politiarrest i Norge er imidlertid ikke alltid i tråd med disse reglene i politiarrestforskriften.¹ Jeg har ved flere anledninger undersøkt forholdene i politiets arrester og i 2008 ble det satt i gang en ny undersøkelse av den såkalte «sittetiden». Undersøkelsen ble avsluttet våren 2010. Justis- og politidepartementet ble blant annet bedt om å redegjøre for om sittetiden er i tråd med reglene i politiarrestforskriften og om systemet for registrering av sittetid er godt nok. I min uttalelse ved avslutningen av undersøkelsen ga jeg uttrykk for at statistikkgrunnlaget

rundt innsattes oppholdstid i politiets arrester ikke var tilfredsstillende. De tallene jeg har fått tilgang til viser imidlertid at det fortsatt er et urovekkende høyt antall overskridelser av todøgnsfristen for å overføre arrestanter til fengsel. Jeg har gitt uttrykk for at jeg forutsetter at de ansvarlige myndigheter vil arbeide aktivt med å få ned antall overskridelser, og at det i denne forbindelse særlig blir sett hen til samlet oppholdstid i arrestene.

Beregning av tilleggsavgift – forholdet til uskyldspresumsjonen i EMK (15. april 2010, sak 2008/2261)

Retten til en rettferdig rettergang er beskyttet av EMK artikkel 6 og SP artikkel 14. I straffesaker må en rekke minimumsgarantier innfris. Disse inkluderer blant annet retten til å bli ansett som uskyldig inntil det motsatte er bevist.

I 2010 har jeg behandlet en sak som gjaldt hvordan tilleggsavgiften skulle beregnes i et tilfelle der et selskap feilaktig hadde fradragsført inngående merverdiavgift for tidlig – dvs. før det egentlig forelå fradragsrett – og feilen ble oppdaget av avgiftsmyndighetene gjennom et bokettersyn før selskapet hadde hatt anledning til selv å rette opp feilen uoppfordret. Tilleggsavgift anses som straff i relasjon til EMK. Jeg kom til at det var galt av avgiftsmyndighetene automatisk å beregne tilleggsavgiften på grunnlag av hele beløpet som feilaktig var ført til fradrag, og at det isteden ville samsvare best med uskyldspresumsjonen i EMK og alminnelige forholdsmessighetsbetraktninger å gi selskapet adgang til å sannsynliggjøre at feilen i alle tilfeller ville ha blitt rettet, innen det ble besluttet om og i tilfelle på hvilket grunnlag tilleggsavgift skulle ilegges. Jeg ba om at Skattedirektoratet vurderte saken på nytt.

Statsborgerskap for barn – spørsmål om uavklart identitet (26. april 2010, sak 2009/345)

Barns rettigheter er nedfelt i FNs barnekonvensjon, i tillegg til at barn – som voksne – har rettigheter etter de øvrige menneskerettighetskonvensjonene.

Fire irakiske barn fikk avslag på sine søknader om norsk statsborgerskap selv om moren var blitt norsk borger og to av barna var født i riket. Begrunnelsen var at identiteten deres ble ansett som uavklart på grunn av usikkerhet knyttet til farens identitet. Spørsmålet var om denne usikkerheten også heftet ved barna på en slik måte at norsk statsborgerskap kunne nektes.

Jeg uttalte 26. april 2010 at praksisen med å nekte norsk statsborgerskap for barn der det hefter tvil ved en av foreldrenes identitet, er streng og kan gi urimelige utslag, særlig der den andre av foreldrene er blitt norsk borger. Praksisen og regelverket burde etter mitt syn endres, og det var derfor positivt at departe-

¹ Forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest § 3-1.

mentet hadde satt i gang et lovgivningsarbeid vedrørende disse spørsmålene. Det var ikke tilstrekkelige holdepunkter for på rettslig grunnlag å kritisere utfallet av de fire sakene som klagen omfattet. Denne vurderingen hadde imidlertid budt på tvil. Jeg uttalte at hensynet til barnets beste etter FNs barnekonvensjon art. 3 må vurderes her som på andre områder, og denne vurderingen bør synliggjøres i begrunnelsene som gis. Utlendingsnemda har opplyst at den vil endre sin praksis med hensyn til begrunnelse som følge av ombudsmannens uttalelse, og vil heretter «vurdere barnets situasjon opp mot barnekonvensjonen i andre sakstyper hvor dette frem til nå ikke er gjort konsekvent, herunder i saker som gjelder avgjørelser om permanent oppholdstillatelse».

Skriftlig advarsel etter publisering av kronikk (15. april 2010, sak 2009/2770)

SP artikkel 19 og EMK artikkel 10 slår fast at enhver har rett til meningsfrihet uten inngrep og til ytringsfrihet.

Jeg avga 15. april 2010 en uttalelse om en arbeidsgiver hadde rettslig adgang til å gi en ansatt (A) en skriftlig advarsel på bakgrunn av at han hadde skrevet og fått publisert en kronikk i en avis. Etter min mening var det ikke tvilsomt at både det som ble gjort for å hindre at As artikkel ble trykket i avisen, og den etterfølgende skriftlige advarselen, representerte inngrep i den rett til å ytre seg som A har etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Spørsmålet i saken var om inngrepene var berettiget, det vil si om det forelå et rettslig grunnlag for å begrense As adgang til å få artikkelen publisert som kronikk i en avis. Etter en nærmere vurdering kom jeg til at det ikke var rettslig grunnlag, verken i medhold av den ulovfestede lojalitetsplikten eller annet grunnlag, for en arbeidsrettslig reaksjon i saken. Det var da ikke nødvendig å gå nærmere inn på avveining mellom lojalitetsplikten på den ene siden og hensynet til As ytringsfrihet på den annen. Arbeidsgiveren ble bedt om å vurdere saken på nytt. Etter en fornyet vurdering trakk arbeidsgiveren tilbake advarselen.

Arbeidet med å styrke menneskerettighetene i Kina

Også i 2010 har ombudsmannen stilt en juridisk medarbeider med særlig kjennskap til kinesisk språk og samfunn til rådighet for Utenriksdepartementet i forbindelse med den norske innsatsen for å styrke menneskerettigheter og rettsstatsoppbygging i Kina. I tillegg til å være kontaktperson mellom kinesiske og norske myndigheter, har vedkommende jurist som spesialoppgave å arbeide for styrking av fangers og pågrepnes rettigheter. I tilknytning til dette har ombudsmannens kontor mottatt besøk av flere delegasjoner fra Kina.

En delegasjon fra the Supreme People's Procuratorate (SPP) – Kinas riksadvokatembete – kom på studiebesøk til Norge i april. Temaene for besøket var fangers og anholdtes rettigheter, de grunnleggende menneskerettighetene etter norske og internasjonale standarder samt den norske ombudsmannsordningen. Det ble gjennomført en rekke besøk og møter med representanter innenfor norsk rettspleie.

Under et offisielt besøk av Mr. He Guoqiang, Member of the Standing Committee of the Political Bureau/Secretary of the CPC (Communist Party of China) Central Commission for Discipline Inspections, ble det også avholdt et møte mellom ombudsmannen og Mr. Hes representant, Mr. Gan Yisheng. Sistnevnte er Vice Secretary of the CPC Central Commission for Discipline Inspection. Antikorrupsjonsarbeid og ulike tilsynsordninger var hovedtemaer for møtet. Etter møtet mottok ombudsmannen en invitasjon fra Mrs. Ma Wen, Minister of Supervision, til et besøk i Kina i 2011 for å utforske mulighetene for et samarbeid om antikorrupsjon i offentlig sektor.

I juni hadde min medarbeider med særlig kjennskap til kinesisk språk og samfunn et møte med Kinas Prosecutor General, Mr. Cao Jianming – lederen for Kinas Riksadvokatembetet (SPP) og hans 8-mannsdelegasjon. Samarbeidet mellom SPP og ombudsmannen om styrking av fangers/anholdtes rettigheter og videreutviklingen av dette, stod sentralt under møtet. I samme måned var ombudsmannen vertskap for en delegasjon fra the Central Institute for Correctional Police (CICP) i Kina. CICP er organisatorisk direkte knyttet til det kinesiske Ministry of Justice og er det eneste universitet som tilbyr den høyeste utdanningen for studenter som ønsker å jobbe i fengselsvesenet.

I oktober tok kontoret imot en delegasjon bestående av journalister, professorer og en representant for en NGO. Den nordiske velferdsmodellen og ombudsmannens tilsynsrolle var temaer for besøket. Det ble gitt en kort orientering om ombudsmannsinstitusjonen; hvordan institusjonen gjennom klagesaksbehandling og på eget initiativ søker å sikre borgernes rettigheter i trygde-, sosial- og helsesektoren. Også offentlighetsprinsippet som effektivt middel mot korrupsjon og for styrking av et godt styresett, ble nærmere omtalt. I tillegg mottok kontoret tre andre delegasjoner bestående av kinesiske jurister, statsadvokater og andre myndighetsrepresentanter i meldingsåret.

Også i år arrangerte ombudsmannen i samarbeid med SPP et seminar om beskyttelsen av anholdtes/pågrepnes rettigheter, herunder deres menneskerettigheter i strafferettspleien i Kina. Bakgrunnen for seminaret var Kinas pågående revisjon av landets straffelov og straffeprosesslov. Under henvisning til at en av de mest grunnleggende rettighetene for anholdte, er

retten til en upartisk og rettferdig rettergang, jf. ICCPR (SP), ble domstolers/dommeres, påtalemyndighets samt forsvareres uavhengighet nærmere belyst. Kina signerte ICCPR i 1998, men har ennå ikke ratifisert konvensjonen. Det ble også gitt en presentasjon om arbeidet den norske ombudsmannen utfører for å sikre og styrke anholdtes rettigheter. Debatten bar tydelig preg av at det er store forskjeller mellom det kinesiske og det norske rettssystemet. Særlig opplysningen om dommernes uavhengighet og uavsettelighet i Norge utløste mange spørsmål fra kinesiske deltakere. Totalt deltok 125 personer på seminaret.



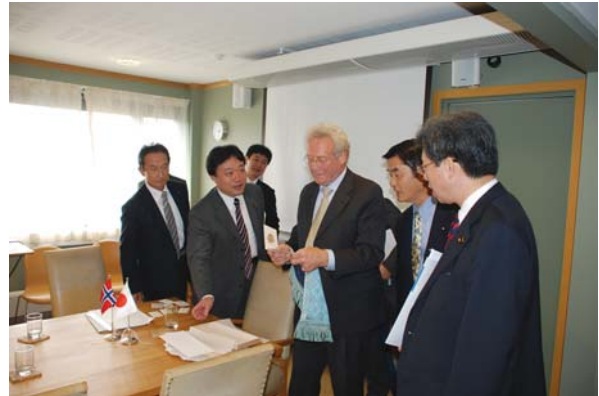
I samarbeid med det kinesiske riksadvokatembetet arrangerte ombudsmannen et seminar om anholdtes/pågrepnes rettigheter. Seminaret samlet 125 personer i Louyang i Kina fra 6. - 9. september 2010.

Videre deltok ombudsmannens kontor også i år i den norsk-kinesiske menneskerettighetsdialogen i regi av Utenriksdepartementet. Hvordan beskytte anholdte og fanger mot tortur og umenneskelig eller ydmykende behandling, var temaet i årets arbeidsgruppe for fangers og anholdtes rettigheter. Arbeidsgruppen var enig i at følgende forhold er viktig for forebygging av tortur: 1) opprettholdelsen av innsattes kontakt med omverdenen, 2) tilståelsen alene skal ikke være tilstrekkelig for konstatering av skyld i en straffesak, 3) etableringen av selvstendige organer som skal føre tilsyn med politistasjoner og fengsler, 4) enhver klage over tortur skal granskes, 5) den som torturerer skal strafforfølges, 6) ofre for tortur har krav på erstatning og 7) man bør være åpen for internasjonale tilsynsordninger.

8. Møter, besøk og foredrag

I løpet av meldingsåret 2010 har mine medarbeidere og jeg hatt møter med ulike organisasjoner og offentlige etater. Møtene åpner for menings- og informasjonsutveksling og gir nyttig innsikt i forvaltningens arbeid samt et bedre grunnlag for å behandle klagesakene som kommer inn.

I 2010 gjennomførte jeg blant annet tre besøk på lukkede institusjoner, fire besøk hos andre forvaltningsorganer og holdt elleve foredrag. Videre deltok jeg på 12 ulike representasjonsoppdrag i utlandet og mottok like mange delegasjonsbesøk ved mitt kontor. En oversikt over mine møter, besøk, foredrag og reiser i 2010 er inntatt som vedlegg 3 til meldingen.



Ombudsmannen tok 26. august 2010 imot en japansk delegasjon på seks medlemmer fra kontrollkomiteen i det japanske parlamentet, anført av Japans ambassadør til Norge, Hisao Yamaguchi.



Onsdag 15. september 2010 fikk ombudsmannen besøk av den indiske ministeren for regional utvikling og lokalt selvstyre, dr. Chandra Prakash Joshi, dr. Hemlata Joshi og Indias ambassadør i Norge, Banbit A. Roy.

9. Organisasjon og personale

Per 31. desember 2010 hadde ombudsmannens kontor 46 årsverk, inklusive ombudsmannen, seks kontorsjefer og én administrasjonssjef. Kontoret hadde 27 årsverk for juridiske saksbehandlere og 11 knyttet til administrasjonen. I tillegg kommer en stilling som er finansiert av Utenriksdepartementet med ombudsmannen som arbeidsgiver. Vedkommende jurist arbeider med menneskerettsspørsmål i Kina og har som spesialoppgave å arbeide for fangers rettigheter i tillegg til å være kontaktperson mellom kinesiske og norske myndigheter.

Kontoret er delt inn i fem avdelinger. Hver avdeling ledes av en kontorsjef. Kontorsjefene har siden februar 2002 hatt fullmakt til å avslutte klagesaker som åpenbart ikke kan føre frem. Dette er nærmere omtalt i årsmeldingene for 2002 og 2003. Delegeringen har vist seg å være hensiktsmessig og har bidratt til å effektivisere saksbehandlingen. Det er etablert rutiner som gjør det mulig for meg å følge med på disse sakene, slik at det personlige elementet som skal ligge i ombudsmannsordningen, anses å være tilstrekkelig ivaretatt. Kontorsjefene må for øvrig sies å være gitt en særskilt legitimitet i den parlamentariske kontrollen av forvaltningen i og med at de er tilsatt av Stortingets presidentskap.

Delegeringen innebærer et større faglig ansvar for kontorsjefene. Et utvidet og tydeligere lederansvar fikk de for øvrig ved omorganiseringen høsten 2002 da kontoret ble delt inn i fagavdelinger. Dette medførte flere lederoppgaver for kontorsjefene, både faglig og administrativt. Jeg har faste ukentlige ledermøter med kontorsjefene og administrasjonssjefen. På denne måten deltar kontorsjefene også i alle sentrale saker og spørsmål som angår virksomheten.

Fordelingen av ombudsmannens juridiske medarbeidere på de fem fagavdelingene fremgår av personaloversikten i vedlegg 2. Administrasjonens sammensetning og arbeidsoppgaver fremgår også av oversikten.

På årsbasis er det tilstrebet at fagavdelingene skal ha et så likt sakstilfang og en så lik arbeidsbelastning som mulig. I 2010 har enkelte avdelinger hatt større sakstilfang enn vanlig grunnet en stor økning i antall klager og også spesielt klager over manglende svar fra en etat. Med det økte antall saker ombudsmannen nå har er kontoret spesielt sårbart ved sykdom og i forbindelse med overgang til andre stillinger og nytilsetninger. Den enkelte saksbehandler kan derfor til tider bli påført for store saksportefølger. Dette får følger for saksbehandlingstiden og muligheten for å kunne fordype seg i de store og viktige sakene. Sårbarhet ved fravær gjelder også i høyeste grad administrasjonen som siden 2002 bare har økt med ett årsverk, mens de juridiske saksbehandlerne har økt med 9 årsverk.

Ombudsmannen har i 2010 fornyet og profesjonalisert sitt intranett. Fra 1. oktober 2010 er ombudsmannens kontor tilnærmet fullelektronisk i sin saksbehandling og arkivføring. Videre kan oppdaterte brosjyrer om ombudsmannsordningen lastes ned fra www.sivilombudsmannen.no på henholdsvis bokmål, nynorsk, samisk og engelsk.

10. Likestilling og arbeid mot diskriminering

En skjematisk oversikt der det redegjøres for likestillingssituasjonen ved mitt kontor, følger som vedlegg 2 til meldingen.

Lønn

Ombudsmannens kontor har en stillingsstruktur og lønnspolitikk som gir alle like muligheter for lønnsopprykk og avansement. Av de juridiske saksbehandlerne er det 10 seniorrådgivere (2 menn og 8 kvinner), 12 rådgivere (6 menn og 6 kvinner) og 3 førstekonsulenter (2 menn og 1 kvinne).

Administrasjonen fordeler seg med 1 seniorrådgiver, 3 rådgivere, 1 arkivleder, 2 førstekonsulenter, 6 seniorkonsulenter.

Arbeidstid

Ombudsmannen har ingen normerte deltidstillinger, men redusert arbeidstid fordeler seg slik:

	Heltid	Redusert arbeidstid
<i>Juridiske saksbehandlere:</i>		
Kvinner:	11	4
Menn:	10	0
<i>Administrasjonen:</i>		
Kvinner:	9	3
Menn:	1	0
		Antall overtidstimer
<i>Totalt</i>		287
<i>Juridiske saksbehandlere:</i>		
Kvinner:		80
Menn:		207
<i>Administrasjonen:</i>		
		0

Iverksatte tiltak

Ombudsmannen har en enhetlig lønnspolitikk og stillingsstruktur. Ved rekruttering søkes en jevn kjønns sammensetning. Alle tilsatte har like muligheter til kompetanseheving. Arbeidstidsbestemmelsene og praktiseringen av disse er lagt til rette for fleksibel bruk både for kvinner og menn, det samme gjelder muligheter for permisjoner for omsorg og til karriereutvikling.

Etnisitet og funksjonsevne

Det er ingen barrierer for etnisitet og funksjonsevne hos ombudsmannen, forutsatt at man har de riktige kvalifikasjonene.

Planlagte tiltak

Ombudsmannen vil i sin rekrutterings- og personalpolitikk ta hensyn til kjønns sammensetning, samt legge til rette for arbeidstakere med ulike bakgrunn og funksjonsevne.

II. Statistikk

1. Innledning

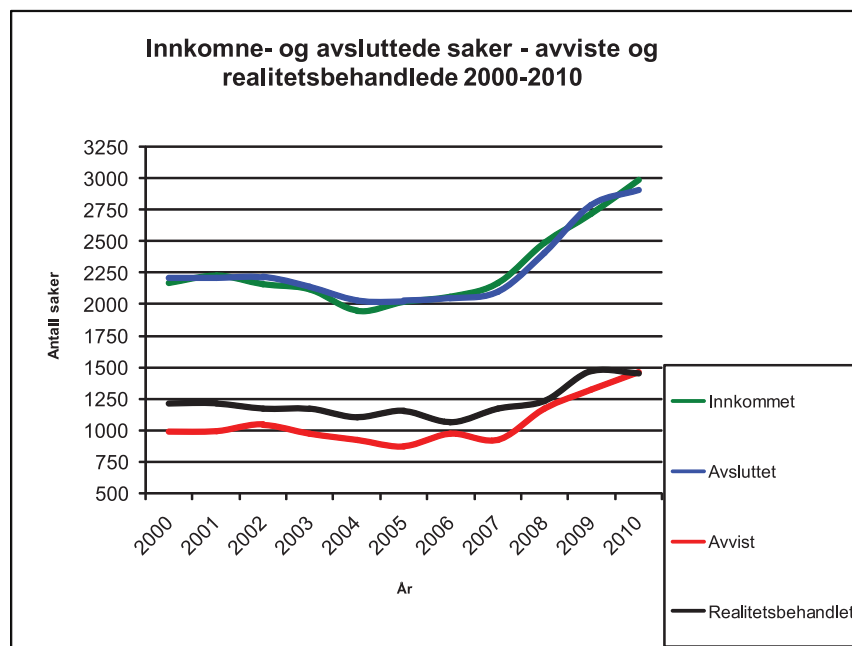
I dette kapitlet presenteres opplysninger om de sakene ombudsmannens kontor har behandlet i meldingsåret. Kapitlet gir en oversikt over tilgangen på saker i løpet av året, avsluttede saker, uavsluttede saker ved årets slutt, sakenes utfall, samt fordeling av saker geografisk, på forvaltningsorganer og saksområder.

Figur 1.1 gir en samlet oversikt over innkomne og avsluttede saker, avviste og realitetsbehandlede, siste

tiårsperiode. Tallmaterialet bak figuren utdypes i det følgende.

I tillegg til tallmaterialet som fremkommer i dette kapitlet, ble det i meldingsåret registrert 21517 dokumenter. Av disse er 9512 innkomne dokumenter og 12005 utgående. I tillegg kom det ca. 2040 generelle forespørsler over telefon. Videre kom det totalt inn 2187 innsynsbegjæringer. Av disse fikk 803 fullt innsyn, 128 delvis innsyn og 1256 avslag.

Figur 1.1 Innkomne og avsluttede saker – avviste og realitetsbehandlede 2000–2010



2. Tilgangen på saker i meldingsåret

Grunnlaget for ombudsmannens arbeid er hovedsakelig klager fra borgerne. Ombudsmannen kan imidlertid også ta opp saker av eget tiltak, jf. ombudsmannsloven § 5. Tabell 2.1 viser hvor mange klagesaker ombudsmannen mottok i meldingsåret og hvor

mange saker som er tatt opp av eget tiltak. Tabellen viser også hvordan sakstilfanget har utviklet seg siden forrige meldingsår. Tabell 2.2 viser hvor mange saker som er avsluttet i løpet av meldingsåret og restansene ved årets slutt, holdt opp mot forrige meldingsår.

Tabell 2.1 Sakstilfang

	2009	2010
Klagesaker og forespørsler	2695	2959
Saker tatt opp av eget tiltak	25	35
I alt	2720	2994

Tabell 2.2 Avsluttede og uavsluttede saker

	2009	2010
Avsluttede saker i løpet av året	2788	2911
Uavsluttede saker ved utgangen av året.....	430	513

3. Sakenes utfall

Utfallet av sakene som behandles hos ombudsmannen kan deles i to hovedkategorier; avviste og realitetsbehandlede saker. I 2010 ble ca. 50 % av henvendelsene til ombudsmannen avvist og 50 % realitetsbehandlet.

Som realitetsbehandlet regnes alle saker som ikke er avvist av formelle grunner. I dette ligger at det ved behandlingen har kommet til uttrykk et standpunkt i saken som er brakt inn for ombudsmannen. Som realitetsbehandlet regnes også saker som har vært ordnet for klageren. En sak regnes også som realitetsbehandlet når behandlingen har begrenset seg til en foreløpig undersøkelse av om det foreligger «tilstrekkelig grunn» til å behandle klagen, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd. I disse sakene vil behandlingen normalt bare ha hatt som siktemål å finne ut om det er grunnlag for å sette i verk en nærmere undersøkelse. I slike tilfeller vil det bare i begrenset grad være tatt stilling til realiteten i den forvaltningssaken det er klaget på. I mange saker begrenser undersøkelsene seg til forvaltningens saksbehandling. Mange klager over at offentlige organer

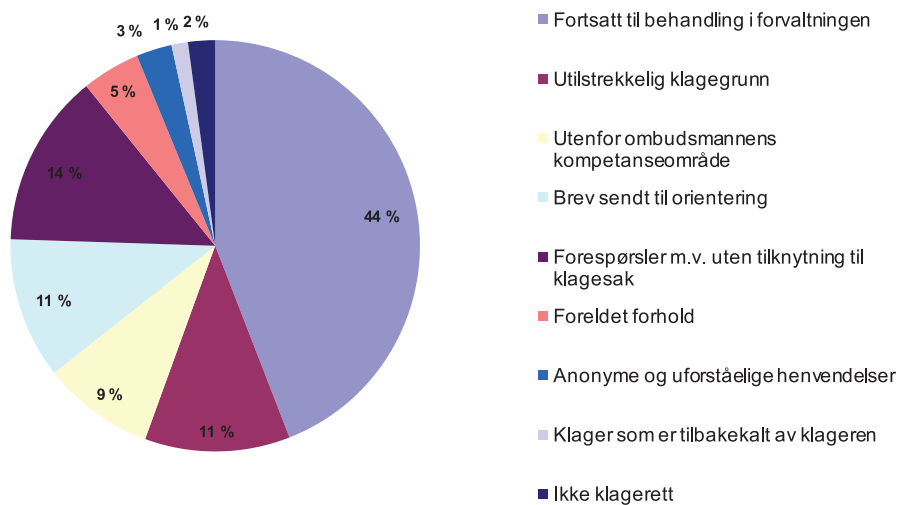
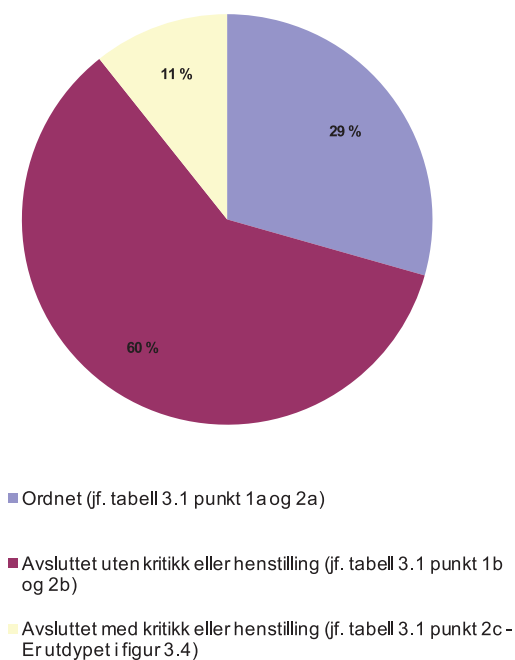
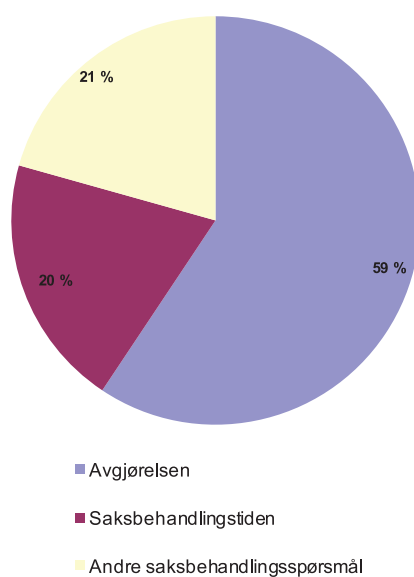
ikke svarer på henvendelser eller at behandlingen tar for lang tid. I disse sakene vil det ofte være tilstrekkelig med en telefon til vedkommende forvaltningsorgan.

Tabell 3.1 viser forholdet mellom de avviste og de realitetsbehandlede sakene i meldingsåret, og forholdet til forrige meldingsår. For de realitetsbehandlede sakene er det nærmere angitt hva som ble resultatet av saksbehandlingen her. En fullstendig oversikt over det endelige utfallet av behandlingen med hensyn til hvor mange klagerer som ble hjulpet til å få endret en avgjørelse, til å få erstatning osv., er det ikke mulig å gi, bl.a. fordi resultatet av fornyet behandling i forvaltningen ofte kommer etter utgangen av statistikkåret. Slike opplysninger vil imidlertid fortløpende bli oppdatert og publisert på nettsiden (www.sivilombudsmannen.no).

Figur 3.2 viser avvissningsgrunnene og den prosentvise fordelingen disse utgjorde av de avviste sakene. Figur 3.3. viser det prosentvise utfallet av de realitetsbehandlede sakene. I figur 3.4 fremgår nærmere hva min kritikk eller henstilling har rettet seg mot.

Tabell 3.1 Fordelingen mellom avviste og realitetsbehandlede saker

	2009	2010
Avviste saker	1319	1462
Realitetsbehandlede saker	1469	1449
1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen		
a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse	347	339
b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem	710	740
2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen		
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen	74	87
b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem.....	126	128
c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt, eventuelt avbøte skadevirkninger	212	155

Figur 3.2 Avviste saker (50 %)**Figur 3.3 Realitetsbehandlede saker (50 %)****Figur 3.4 Nærmere om hva sakene som ble avsluttet med kritikk eller henstilling rettet seg mot (11 %)**

4. Saksbehandlingstid

I 2010 har kontoret fått et elektronisk verktøy for beregning av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker hos ombudsmannen. Beregningen baserer seg på samtlige saker innenfor de ulike sakskategoriene:

– Avviste saker	15 dager
– Saker avsluttet <i>uten</i> å ha vært tatt opp med forvaltningen	39 dager
– Saker avsluttet <i>etter</i> å ha vært tatt opp med forvaltningen	170 dager

5. Fordelingen av saker ut fra geografi, forvaltningsorgan og saksområder

Tabell 5.1 viser den geografiske fordelingen av sakene. Det store flertallet av klager fremsettes av norske borgere bosatt i Norge. Enkelte klager kommer imidlertid fra borgere bosatt i utlandet eller på institusjon, f.eks. fengsler og psykiatriske institusjoner. Andre klager er anonyme eller kommer inn kun med e-postadresse. Disse fremgår av oversikten under «andre». Tabellene 5.2 og 5.3 viser avsluttede saker i meldingsåret fordelt på henholdsvis forvaltningsorganer og saksområder. Som det fremgår av tabellene, er klagesakene fordelt på hele den offentlige forvaltning, dvs. både statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Klagene er også fordelt på mange og ulike saksområder og sakstyper.

Tabell 5.1 Geografisk fordeling av klagesakene

Fylke	Antall klager	Klager i prosent	Folkemengde i prosent 01.01.2010
Østfold	152	6,1	5,6
Akershus	269	10,8	11
Oslo	460	18,5	12,1
Hedmark	72	2,9	3,9
Oppland	50	2	3,8
Buskerud.....	105	4,2	5,3
Vestfold	114	4,6	4,8
Telemark	60	2,4	3,5
Aust-Agder	70	2,8	2,2
Vest-Agder	97	3,9	3,5
Rogaland	166	6,7	8,8
Hordaland	259	10,4	9,8
Sogn og Fjordane	38	1,5	2,2
Møre og Romsdal	84	3,4	5,2
Sør-Trøndelag	138	5,6	6,0
Nord-Trøndelag	43	1,7	2,7
Nordland	128	5,2	4,9
Troms Romsa.....	110	4,4	3,2
Finnmark Finnmarku	70	2,8	1,5
Svalbard	0	0	0
	2485	100	100
Andre	509		
I alt	2994		

Tabell 5.2 Fordeling på forvaltningsorganer

	I alt	Avvist	Realitet
<i>Statsministerens kontor</i>	2	2	-
<i>Arbeidsdepartementet</i>	7	2	5
Arbeids- og velferdsetaten (Nav)	548	273	275
Arbeidstilsynet	8	5	3
Statens pensjonskasse	10	3	7
Trygderetten	29	11	18
Kommunal landspensjonskasse KLP	6	3	3
Pensjonstrygden for sjømenn	2	2	-
Petroleumstilsynet	1	1	-
<i>Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet</i>	2	1	1
Barne-, ungdoms- og familieetaten	11	3	8
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	1	1	-
Forbrukertvistutvalget	5	4	1
Likestillings- og diskrimineringsombudet / nemnda	1	-	1
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	1	-	1
<i>Finansdepartementet</i>	19	8	11
Finanstilsynet	4	2	2
Skatteetaten (folkeregistrene)	144	68	76
Toll- og avgiftsetaten	23	11	12
Statens innkrevingsentral	9	9	-
<i>Fiskeri- og kystdepartementet</i>	3	3	-
Fiskeridirektoratet	4	1	3
Kystverket	3	2	1
<i>Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet</i>	8	4	4
Statsbygg	2	2	-
Den norske kirke	5	2	3
<i>Forsvarsdepartementet</i>	8	1	7
Forsvaret	6	4	2
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i>	7	1	6
Kontrollkommisjoner	5	1	4
Norsk pasientskadeerstatning / Pasientskadenemnda	17	10	7
Helsedirektoratet	21	3	18
Statens helsetilsyn / Helsetilsynet i fylkene	42	11	31
Sykehus- og helseinstitusjoner	35	24	11
Regionale helseforetak	2	1	1

Tabell 5.2 Fordeling på forvaltningsorganer

	I alt	Avvist	Realitet
Klagenemnda for behandling i utlandet	2	1	1
Statens helsepersonellnemnd	3	1	2
HELFO Helseøkonomiforvaltningen	14	5	9
Statens autorisasjonskontor for helsepersonell	3	-	3
Statens strålevern	1	1	-
<i>Justis- og politidepartementet</i>	24	10	14
Politidirektoratet	19	9	10
Utlendingsdirektoratet	83	38	45
Utlendingsnemnda	123	27	96
Kriminalomsorgen	91	55	36
Politi- og påtalemyndigheter	86	54	32
Namsmenn	13	13	-
Rettsferdsvederlagsutvalget	24	23	1
Statens sivilrettsforvaltning	2	2	-
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker	18	5	13
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	4	1	3
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	4	4	-
Erstatningsnemnda for voldsofre / Kontoret for voldsoffererstatning	3	2	1
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	1	1	-
<i>Kommunal- og regionaldepartementet</i>	6	-	6
Husbanken	7	5	2
<i>Kulturdepartementet</i>	6	4	2
Norsk rikskringkasting	1	1	-
Lotteri- og stiftelsestilsynet	3	1	2
Språkrådet	1	1	-
Arkivverket	1	1	-
<i>Kunnskapsdepartementet</i>	10	4	6
Norges forskningsråd	1	-	1
Statens lånekasse for utdanning	24	8	16
Universiteter og høyskoler	48	14	34
Utdanningsdirektoratet	2	2	-
<i>Landbruks- og matdepartementet</i>	10	3	7
Fylkeslandbruksstyrene	14	4	10
Statens landbruksforvaltning	7	6	1
Mattilsynet / Dyrevernnemnda	16	10	6
Reindriftsforvaltningen	5	3	2
Statskog SF	1	1	-
Klagenemnda for kvoteordning for melk	1	-	1

Tabell 5.2 Fordeling på forvaltningsorganer

	I alt	Avvist	Realitet
<i>Miljøverndepartementet</i>	17	5	12
Direktoratet for naturforvaltning	8	6	2
Klima- og forurensningsdirektoratet	4	1	3
Statens kartverk	3	2	1
Riksantikvaren	2	2	-
<i>Nærings- og handelsdepartementet</i>	6	-	6
Innovasjon Norge	6	4	2
Sjøfartsdirektoratet	3	1	2
Brønnøysundregistrene	5	5	-
<i>Olje- og energidepartementet</i>	24	7	17
Norges vassdrags- og energidirektorat	10	6	4
<i>Samferdselsdepartementet</i>	11	8	3
Jernbaneverket	1	-	1
Norges statsbaner NSB	1	-	1
Statens vegvesen.....	31	20	11
Post- og teletilsynet	1	-	1
Luftfartstilsynet	1	-	1
Avinor	2	1	1
<i>Utenriksdepartementet</i>	16	13	3
<i>Fylkesmenn</i>	383	135	248
<i>Fylkeskommunal forvaltning</i>	37	20	17
<i>Kommunal forvaltning</i>	519	300	219
<i>Andre</i>	137	127	10
I alt	2911	1462	1449

Tabell 5.3 Fordeling på saksområder

	I alt	Avvist	Realitet
Arbeidsliv, utdanning, forskning, kultur, lotteri, åndsrett, målbruk i offentlig tjeneste			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål:</i>			
Saksbehandlingstid, manglende svar	30	11	19
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	21	8	13
Saksomkostninger, erstatning	3	1	2
Tilsetting	126	39	87

Tabell 5.3 Fordeling på saksområder

	I alt	Avvist	Realitet
Arbeids- og tjenesteforhold	49	24	25
Arbeidsmiljø, vernebestemmelser	12	10	2
Lønnsgaranti	1	-	1
Annet om arbeidsliv	9	6	3
Grunnskoler	33	17	16
Videregående opplæring i skole	23	16	17
Videregående opplæring i bedrift	5	3	2
Høgskoler og universiteter	36	14	22
Offentlig godkjenning av yrkesutøvere	17	8	9
Studiefinansiering	26	10	16
Annet om utdanning	3	2	1
Forskning	1	-	1
Målbruk i offentlig tjeneste	3	3	-
Annet om arbeidsliv m.v.	13	6	7
Helse- og sosialvesen, trygd, familie- og personsaker			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål:</i>			
Saksbehandlingstid, manglende svar	240	81	159
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	33	14	19
Saksomkostninger, erstatning	7	3	4
Ombudsmannen (klage på)	1	1	-
Godkjenning av tilbud	5	3	2
Behandling, tvang, klage på personell, pasientskade	86	47	39
Journalspørsmål m.v.	12	4	8
Betaling for opphold, refusjon, pasientmidler	19	9	10
Økonomisk stønad	77	51	26
Sosiale tjenester utenfor institusjon	50	27	23
Annet om helse- og sosialvesen	31	23	8
Medlemskap i folketrygden	2	1	1
Ytelser ved fødsel, adopsjon, forsørgelse av barn	36	18	18
Ytelser ved arbeidsløshet	45	26	19
Ytelser ved sykdom	268	107	161
Alderspensjon, etterlattepensjon	37	21	16
Krigspensjon	2	1	1
Annet om trygd	44	26	18
Barnebidrag, ektefellebidrag	92	45	47
Adopsjon	7	1	6
Barnevern, omsorg for barn	66	49	17

Tabell 5.3 Fordeling på saksområder

	I alt	Avvist	Realitet
Barnehager	8	6	2
Vergemål, hjelpeverge	13	8	5
Ekteskap, separasjon, skilsmisse	9	6	3
Navnesaker	3	1	2
Annet om familie- og personsaker	13	10	3
Annet	14	8	6
Ressurs- og miljøforvaltning, plan og bygg, ekspropriasjon, friluftsliv			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål:</i>			
Saksbehandlingstid, manglende svar	79	25	54
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	23	11	12
Saksomkostninger, erstatning	9	3	6
Energi	29	15	14
Miljøvern	47	24	23
Renovasjonsordning, feiing	18	6	12
Vannforsyning og avløp	23	8	15
Annet om ressurs- og miljøforvaltning	2	-	2
Kart- og delingssaker	12	8	4
Plansaker	96	54	42
Dispensasjon fra plan, strandsone	83	27	56
Andre byggesaker	182	77	105
Behandlingsgebyr	8	3	5
Annet om plan og bygg	23	15	8
Ekspropriasjon	8	4	4
Friluftsliv	2	2	-
Annet	9	6	3
Næring, kommunikasjon, distriktsutbyggingsfond, Husbanken, konkurranseforhold, pris			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål:</i>			
Saksbehandlingstid, manglende svar	32	12	20
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	29	10	19
Fiske, fangst, jakt	19	11	8
Landbruk, skogbruk, reindrift	64	33	31
Industri, håndverk, handel	7	4	3
Sjøfart, luftfart	11	7	4
Reiseliv, hoteller og restauranter, skjenkebevilling	4	3	1
Transportløyver, motorferdsel i utmark	8	4	4
Annet om næring	4	4	-

Tabell 5.3 Fordeling på saksområder

	I alt	Avvist	Realitet
Samferdsel (veier, jernbane, havn, flyplass)	54	30	24
Postvesen	4	3	1
Telefon, kringkasting	10	6	4
Vegtrafikk (førerkort, parkeringstillatelse m.v.)	39	23	16
Kollektivtransport	2	-	2
Distriktsutbygging	4	3	1
Husbanken m.m.	11	5	6
Konkurransforhold, pris	4	2	2
Annet	13	10	3
Skatter, avgifter			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål:</i>			
Saksbehandlingstid, manglende svar	43	12	31
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	8	5	3
Utligning av skattepliktig inntekt	77	28	49
Ettergivelse, lemping	9	3	6
Andre skattesaker	93	50	43
Toll	10	4	6
Merverdiavgift, investeringsavgift	20	6	14
Særavgifter	18	8	10
Annet om skatt og avgifter	5	3	2
Justis, stiftelser, utlendingssaker			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål:</i>			
Saksbehandlingstid, manglende svar	105	42	63
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	20	10	10
Saksomkostninger, erstatning	8	2	6
Domstoler	22	20	2
Påtalemyndighet og politi	93	57	36
Kriminalomsorg	94	58	36
Retts hjelp	26	12	14
Tvangsfullbyrdelse, gjeldsordning	20	17	3
Tinglysing	2	2	-
Offentlige erstatningsordninger	18	10	8
Annet om justis	7	5	2
Stiftelser	1	1	-

Tabell 5.3 Fordeling på saksområder

	I alt	Avvist	Realitet
Asylsaker	93	29	64
Visum.....	4	1	3
Oppholds- og arbeidstillatelse	68	24	44
Utvising, bortvisning	14	8	6
Statsborgerskap	22	2	20
Annet om utlendingssaker	15	10	5
Annet om justis, stiftelser, utlendingssaker	2	2	-
Offentlige registre, offentlige anskaffelser, offentlige eiendommer, forsvar, utenriksforvaltning			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål:</i>			
Saksbehandlingstid, manglende svar	8	5	3
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	21	4	17
Saksomkostninger, erstatning	1	1	-
Offentlige registre	16	10	6
Offentlige anskaffelser	3	2	1
Offentlige eiendommer	19	12	7
Forsvar	6	1	5
Utenriksforvaltning	12	8	4
Annet	20	15	5

III. Saker der ombudsmannen har gjort forvaltningen oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller praksis

Både i arbeidet med klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak blir jeg oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller administrativ praksis. Etter ombudsmannsloven § 11 kan jeg underrette forvaltningen om slike forhold. Meningen er at forvaltningen gjennom sine initiativ kan få rettet på forholdene. Disse tilfellene skal nevnes i den årlige meldingen til Stortinget, jf. ombudsmannsinstruksen § 12 annet ledd.

Mangler ved lov eller forskrift kan være at en enkeltregel eller et regelsett er i strid med en rettsregel på et høyere trinn i regelhierarkiet. Eksempelvis må lovene være i tråd med Grunnloven og Norges menneskerettslige forpliktelser, mens forskriftene ikke må gå utenfor lovene Stortinget har vedtatt. Tvilsom harmoni mellom bestemmelser av samme rang eller uklare bestemmelser – for eksempel språklig, retts-teknisk eller innholdsmessig – kan også føre til at ombudsmannen melder fra til forvaltningen.

Det mest vanlige er imidlertid at ombudsmannen kommer over tilfeller der forvaltningspraksis og rundskriv antas å være i strid med gjeldende rettsregler, eller at regelverk praktiseres forskjellig innenfor forskjellige deler av forvaltningen.

Adgangen til å melde fra om slike mangler er et av eksemplene på at ombudsmannen, i tillegg til å behandle enkeltsaker, også kan være systemkontrollør overfor forvaltningen. Med systemkontroll mener jeg kontroll for å avdekke generelle trekk ved forvaltningen som bryter med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og som medfører at forvaltningen gjentatte ganger svikter, eller kan komme til å svikte, i sin omgang med borgerne. Foruten å melde fra om mangler etter ombudsmannsloven § 11, utøves ombudsmannens systemkontroll gjennom en kombinasjon av adgangen til å ta opp saker av eget tiltak, foreta systematiske undersøkelser samt melde fra til Stortinget om hvilke problemer som ofte går igjen i forvaltningen.

Den systematiske og generelle kontrollen med forvaltningen er det først og fremst forvaltningens egne kontrollorganer som står for (kommunenes kontrollutvalg, fylkesmennes tilsyn med kommunene på flere områder, fylkes- og kommunerevisjonene, samt de sentraliserte fagtilsynene som retter seg mot offentlige organers virksomhet). Videre foretar Riksrevisjonen forvaltningsrevisjoner, med systematiske gjennomganger av forhold i forvaltningen. Forvalt-

ningen er også underlagt Stortingets parlamentariske kontroll.

At også ombudsmannen er tiltenkt en rolle som systemkontrollør, følger direkte av Grunnloven § 75 bokstav l om at ombudsmannen skal «søge at sikre at der ikke øves Uret» mot den enkelte borger. Ordlyden tilsier at ombudsmannen har en rolle for å forhindre at det i fremtiden kan bli utøvd urett mot den enkelte. Dette kommer også frem i Innst. O. nr. 15 (1979-80):

«Komiteen vil presisere at ombudsmannen har en spesiell funksjon i tillitsvervet som Stortingets Ombudsmann for forvaltningen. Dette tilsier at hans oppgave, å være et vern for borgerne i forvaltningsaker, ikke bare betyr å ta opp klagesaker over urett som eventuelt er begått, men også at han bør søke å rette på forhold der urett kan komme til å bli begått. Dette vil etter komiteens mening gi Stortinget bedre muligheter for kontroll med forvaltningens virksomhet.»

I løpet av 2010 har jeg i 35 saker bedt et forvaltningsorgan vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter, eller omlegging av administrativ praksis. Av disse er 26 saker publisert på www.sivilombudsmannen.no/uttalelser.

Under følger en oversikt over samtlige saker i 2010 der jeg har påpekt mangler ved lover, forskrifter eller praksis.

Mangler ved lov

Refusjon i etterbetalte trygdeytelser for tidligere utbetalt sosialstønad

(Sak 2009/2874)

Ved behandlingen av en klagesak om refusjon i etterbetalte trygdeytelser for tidligere utbetalt sosialstønad, ble det avslutningsvis gitt noen generelle kommentarer om ordningen. Reglene om refusjon etter sosialtjenesteloven § 5-9 (nå lov om sosiale tjenester i Nav § 26) og folketrygdloven § 22-7 etterlater vanskelige, uavklarte spørsmål. Det er gitt særskilte regler for når og hvordan det offentlige kan kreve refusjon i etterbetaling av trygd. I flere saker som har vært til behandling hos ombudsmannen, har det vist seg at forvaltningen ikke har fulgt saksbehandlingsreglene for disse sakene. Det ble særlig vist til ombudsmannssak 2007/555, inntatt i årsmeldingen for

2008 side 370 (Somb-2008-95) og ombudsmannsak 2008/713. Arbeids- og velferdsdirektoratet ble derfor bedt om å vurdere regelverket, med sikte på å skape større klarhet, både med hensyn til den formelle fremgangsmåten og de materielle følgene dersom reglene ikke blir fulgt, jf. ombudsmannsak 2007/555.

Reglene om utbyggingsavtaler – virkningene av brudd på plan- og bygningsloven 2008 § 17-4 femte ledd

(Sak 2009/2897)

Reglene om utbyggingsavtaler. Etter plan- og bygningsloven 27. juni 2008 nr. 71 § 17-4 femte ledd, kan kommunen ikke inngå bindende utbyggingsavtale om et område før arealdelen for området er vedtatt. Ombudsmannen ba Kommunal- og regionaldepartementet om å vurdere å utrede hvilke rettsvirkninger § 17-4 femte ledd bør ha, for deretter å vurdere bestemmelsens ordlyd. Hensynet til forutsigbarhet kunne tilsi at bestemmelsens eventuelle rettsvirkninger bør synliggjøres på en klarere måte.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Utforming av helsepersonelloven § 48 tredje ledd om autorisasjon for helsepersonell

(Sak 2010/102)

Etter helsepersonelloven § 48 tredje ledd gis autorisasjon blant annet til helsepersonell som har utenlandsk eksamen som anerkjennes som jevngod med tilsvarende norsk eksamen (bokstav a), eller utenlandsk eksamen som er anerkjent etter avtale om gjensidig godkjenning etter § 52 (bokstav b). Eksamen fra EØS-området faller inn under dette alternativet. Det fremgår av lovforarbeidene at for søkere med utdanning fra utlandet følger vilkårene for autorisasjon av lovens annet ledd «bokstavene b-d og tredje ledd», jf. departementets høringsbrev 18. oktober 2006 s. 2. Loven har imidlertid ikke fått en utforming der dette kommer klart frem. Språklig sett fremstår alternativene i tredje ledd som uttømmende vilkår for autorisasjon. Dette ble påpekt herfra i brev til Helse- og omsorgsdepartementet.

Departementet opplyste i svarbrevet at det ville «vurdere å foreta en retts teknisk justering av helsepersonelloven § 48 andre og tredje ledd i forbindelse med annet fremtidig lovarbeid». Departementet mente at lovteksten bør «gi en så utfyllende veiledning som mulig slik at behovet for å konsultere forarbeidene reduseres».

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Utvidet rett til videregående utdanning for elever ved private skoler

(Sak 2010/338)

Kunnskapsdepartementet hadde i høringsnotat 4. november 2008 om forslag til endringer i opplæringslova og privatskolelova side 14-15 og i Ot.prp. nr. 55 (2008-2009) punkt 5 presisert at elever ved private videregående skoler ikke har rett til utvidet opplæring ved en privat skole. Ifølge klagen til ombudsmannen innebar dette en praksisendring, da disse elevene tidligere fritt hadde kunnet velge om de ville ta ut retten ved offentlige eller private skoler. Ombudsmannen kom til at det knyttet seg tvil til Kunnskapsdepartementets tolkning av privatskolelova § 3-6, jf. opplæringslova § 3-1, og ba om at saken ble vurdert på nytt. Departementet ble i alle tilfelle bedt om å ta initiativ til en presisering av loven. I høringsnotat 19. oktober 2010 foreslo departementet at retten til utvidet tid i videregående opplæring blir lovfestet i privatskolelova, slik at elever kan velge å ta ut retten i private skoler med rett til statstilskudd på tilsvarende vilkår som i offentlig skole.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Mangler ved forskrift

Klage på renovasjonsgebyr

(Sak 2010/385)

Ibestad kommunes forskrift om renovasjon gjaldt kun for «registrerte grunneiendommer». Utgangspunktet etter forurensningsloven er at den kommunale renovasjonsordningen skal gjelde for hele kommunen. Slik virkeområdet for Ibestad kommunes forskrift var definert, kunne den ikke gjøres gjeldende overfor ikke-registrerte grunneiendommer.

Mangler ved praksis

Helsetilsynet i Oslo og Akershus' avgjørelser om ikke å opprette tilsynssak – spørsmål om klagerett

(Sak 2007/1974 og 2007/2102)

I to ulike klagesaker ble det reist spørsmål om Helse- og omsorgsdepartementets avgjørelser om ikke å opprette tilsynssak er avvisninger etter forvaltningsloven § 2 tredje ledd, som eventuelt vil kunne påklages etter § 28 i samme lov. Bakgrunnen for dette var at det i forbindelse med flere klagesaker hadde fremkommet at det var en varierende praksis med hensyn til å opplyse om klagerett på slike avgjørelser og faktisk foreta klagebehandling. Dette er uheldig ut fra hensynet til likebehandling og forutberegnelighet for borgerne.

Helsetilsynet i Oslo og Akershus erkjente at praksis hadde vært noe ulik og skrev at spørsmålet «har vært gjenstand for diskusjoner i etaten i flere år, og pendelen har svingt litt frem og tilbake». Det ble imidlertid anført at spørsmålet om klagerett måtte anses avklart av Statens helsetilsyn i saksbehandlingsveilederen fra 2009 punkt 2.3. I dette punktet, som gir anvisning på en forenklet saksbehandling av henvendelser om forhold som kan anses som «bagatellmessige» og «åpenbart grunnløse», fremgår det uttrykkelig at det ikke er klagerett «på noen av disse avgjørelsene fordi disse beslutningene ikke er enkeltvedtak».

Ombudsmannen påpekte at det var uheldig at Helsetilsynet hadde hatt en varierende praksis med hensyn til klagerett på beslutninger om ikke å opprette tilsynssak. Han ga videre i brev til Statens helsetilsyn uttrykk for at veilederen ikke syntes å avklare spørsmålet om klagerett i tilfeller der det er andre grunnlag for at Helsetilsynet i fylket ikke går videre med behandlingen av en henvendelse, for eksempel fordi forholdet anses «foreldet». Etter ombudsmannens syn kunne det være grunn til å vurdere om veilederen burde klargjøres på dette punktet, for å sikre en enhetlig praksis hos de ulike lokale tilsynene.

INFOFLYT-systemet i kriminalomsorgen

(Sak 2007/2274)

Saken gjaldt INFOFLYT, som er et system for utveksling av informasjon mellom kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten på sentralt nivå i saker som er særlig alvorlige og med særlig høy risiko. Systemet kommer i tillegg til det sentrale databaserte informasjonssystemet Kompis (Kriminalomsorgens produktivitetsfremmende informasjonssystem), der en rekke opplysninger knyttet til innsatte under kriminalomsorgens ansvarsområde blir registrert. Kriminalomsorgen foretar utvidete registreringer for enkelte innsatte innen rammen av INFOFLYT, primært for å bedre sikkerhetsvurderingene i enkeltsaker. Videre fremskaffer politiet informasjon knyttet til de innsatte. INFOFLYT ble etablert i 2005, og det er opprettet et sentralt elektronisk INFOFLYT-register som forvaltes av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF). Justis- og politidepartementets rundskriv G-3/2005 og KSFs rundskriv 2/2005 omhandler ordningen.

Ombudsmannen kritiserte Justis- og politidepartementet og KSF for å ha innført INFOFLYT-systemet før de personvernmessige utfordringene var avklart. I brev 9. november 2005 vurderte Datatilsynet lovligheten av registreringene som tvilsom og ba om en rekke avklaringer. Etter ombudsmannens syn var det oppsiktsvekkende at personopplysninger var blitt behandlet i INFOFLYT med en uendret saksbehand-

lingsinstruks etter dette. Det tok over tre år før Datatilsynets brev ble besvart og over fire år før utvalget som skal vurdere INFOFLYT ble nedsatt. Videre ble departementet (og KSF) allerede i januar 2008 gjort kjent med Datatilsynets konklusjon om at behandling av personopplysninger i Kompis manglet et rettslig grunnlag og at det var konsesjonsplikt etter personopplysningsloven 14. april 2000 nr. 31. Likevel syntes det ikke å ha blitt gjort endringer i forhold til INFOFLYT, som er mer inngripende for de registrerte.

Det var gitt et relativt vidt mandat til utvalget som var nedsatt til å utrede INFOFLYT og avgi innstilling innen utgangen av 2010. Saken ble avsluttet fra ombudsmannens side på bakgrunn av det pågående utredningsarbeidet.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsman.no/uttalelser.

Dødsfall i forbindelse med pågrepelse - ansvaret for politiets maktbruk, særlig bruk av mangleie

(Sak 2007/2439)

Det var ikke etablert tilfredsstillende rutiner for politiets maktbruk ved pågripelser, særlig bruken av mangleie. Ombudsmannen kritiserte justis- og politimyndighetene, i første rekke Politidirektoratet og Politihøgskolen, for å ha hatt manglende kunnskap om sikkerhets- og helsemessige risikofaktorer knyttet til bruken av mangleie. Bruken av mangleie ved pågrepelse, herunder helsefarene og muligheten for dødsfall som følge av dette, kunne og burde ha vært undergitt rettslig regulering. Ombudsmannen konkluderte med at rutinene for innhenting av medisinsk og annen informasjon knyttet til politiets maktanvendelsesteknikker måtte bli bedre. Unnlattelsen av tilfredsstillende regulering og opplæring av landets polititjenestemenn innebar etter ombudsmannens syn et brudd på de menneskerettighetsforpliktelser Norge har påtatt seg.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsman.no/uttalelser.

Krav om avfallsplan ved oppføring av bygg i Oslo kommune - vedtak om tvangsmulkt

(Sak 2008/998)

En kommune hadde som praksis å forhåndslegge tvangsmulkt etter forurensningsloven § 73 samtidig med godkjenning av avfallsplanen. Det ble samtidig opplyst at tvangsmulkten ikke forfalt til betaling før sluttrapporten ble sendt inn. Ettersom kommunen anså at klagefristen for vedtaket om tvangsmulkt begynte å løpe da vedtaket ble fattet, og ikke da betalingsplikten oppstod, var det ikke mulighet for å påklage vedtaket når det kom krav om betaling. Om-

budsmannen kom til at kommunens praksis med rutinemessig å ilegge tvangsmulkt på forhånd, før byggearbeidene ble igangsatt, ikke var i tråd med forureningslovens hensikt og at klagefristen på vedtaket først skulle begynne å løpe da kravet om betalingen av tvangsmulkten ble mottatt.

Sittetiden i politiarrest – hovedregelen om overføring til fengsel innen to døgn m.v.

(Sak 2008/1775)

Ombudsmannen fulgte opp tidligere undersøkelser vedrørende arrestanters oppholdstid i politiets arres-ter, jf. politiarrestforskriften § 3-1. Bestemmelsen fastslår at overføring skal skje innen to døgn, med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig. Ombudsmannen ga uttrykk for at antallet overskridelser av fristen på landsbasis fortsatt var urovekkende høyt og at tallmaterialet ikke var tilfredsstillende.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Besøk til Politiets utlendingsinternat høsten 2008

(Sak 2008/1966)

På tidspunktet for ombudsmannens besøk til Politiets utlendingsinternat på Trandum høsten 2008 var det ikke fullt samsvar mellom utlendingsloven 24. juni 1988 nr. 64 § 37 d (utlendingsloven 15. mai 2008 nr. 35 § 107) og utlendingsinternatforskriften på den ene siden og interne regler og rutiner på den andre siden. Dette gjaldt den rigide besøkskontrollen og ivaretagelsen av retten til privatliv, særlig for lengeværende utlendinger. Ombudsmannen ga uttrykk for at det fortsatt var tvilsomt om alle rutiner rettslig sett var akseptable.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Beregning av tilleggsavgift – forholdet til uskyldspresumsjonen i EMK

(Sak 2008/2261)

Tilleggsavgift til merverdiavgift. Av Skattedirektoratets interne retningslinjer fulgte det at dersom avgiftspliktige frivillig, uten at hans forhold var tatt opp til undersøkelse og uten at han hadde grunn til å regne med at forholdet likevel ville komme for dagen, ga opplysninger om unndratte beløp, så burde tilleggsavgiften nedsettes til det halve og i særlige tilfelle falle bort, dvs. at avgiftsmyndighetenes «kan»-kompetanse ikke ble benyttet. Av de samme retningslinjene fulgte det at innrømmelser under bokettersyn, når bokettersyn var varslet eller når den avgiftspliktige

av andre grunner regnet med oppdagelse, i alminnelighet ikke kunne anses som formildende omstendigheter. Ombudsmannen stilte spørsmål om denne praksisen der et varsel om kontroll utgjorde et absolutt skjæringstidspunkt og satte bom for enhver vurdering av hvordan den avgiftspliktige ville ha handlet uten varselet, lenger kunne opprettholdes i lys av uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Statsborgerlovens oppholds krav for statsløse

(Sak 2008/2790)

Saken gjaldt utlendingsmyndighetenes praktisering av oppholds kravet for statsløse personer ved vurdering av søknader om norsk statsborgerskap, jf. statsborgerloven 10. juni 2005 nr. 51 § 16 tredje punktum. Utlendingsmyndighetene syntes å legge en for streng norm til grunn når det ble forutsatt at lovens krav til opphold i riket med oppholdstillatelse av minst ett års varighet «de siste tre årene» innebar at det ikke kunne aksepteres noen perioder uten tillatelse (glipper) innenfor treårsperioden. Ombudsmannen pekte ved avslutningen av saken på de uheldige virkningene ved praksisen som ble fulgt, og orienterte Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om saken.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Statsborgerskap for barn – spørsmål om uavklart identitet

(Sak 2009/345)

Fire irakiske barn søkte om norsk statsborgerskap, men fikk avslag fordi farens identitet var usikker. Ombudsmannen fant ikke tilstrekkelig rettslig grunnlag for å kritisere avslagene. I sakene, og i flere tilsvarende klagesaker, hadde imidlertid ikke Utlendingsnemnda uttrykkelig vurdert søknadene opp mot bestemmelsen i FNs barnekonvensjon om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Ombudsmannen uttalte at en slik vurdering måtte foretas her som på andre områder, og vurderingen burde synliggjøres i begrunnelsene.

Utlendingsnemnda opplyste senere at den heretter ville vurdere barnets situasjon opp mot barnekonvensjonen i statsborgerskapsaker og i andre sakstyper «hvor dette frem til nå ikke er gjort konsekvent, herunder i saker som gjelder avgjørelser om permanent oppholdstillatelse».

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Klage på endring av AutoPass-avtale

(Sak 2009/385)

Samferdselsdepartementet la ved behandlingen av en konkret sak lagt til grunn at prisen for passeringer i bomringen i Oslo var «avtalt» mellom Fjellinjen AS og den enkelte bilist. Ombudsmannen mente dette var lite treffende da prisen per passering av bompengeringen er vedtatt av Stortinget og må anses som en forskrift. Den grunnleggende forutsetningen om at det er Stortinget som fastsetter hvilke priser som til enhver tid gjelder, burde vært tydeliggjort for den enkelte bilist. Fjellinjen AS står ikke fritt til å fastsette prisen i avtalene som inngås med bilisten, og det er da uheldig at prisen fremstår som et avtalevilkår på lik linje med de øvrige i autopassavtalen.

Spørsmål om taushetsplikt for straffbare forhold og dokumentinnsyn

(Sak 2009/544)

Klage over brudd på taushetsplikten. Det var ikke dokumentert hvordan begjæringer om dokumentinnsyn ble behandlet av dyrevernemnda, og dette vanskeliggjorde ombudsmannskontrollen. Ombudsmannen uttalte at et forvaltningsorgan må ha systemer for å kunne gjenfinne informasjon om hvordan en innsynsbegjæring er blitt behandlet, herunder hvilke dokumenter som er gitt ut, til hvem dokumentene er gitt ut, og om dokumentet ble sladdet, eventuelt på hvilken måte. Mattilsynet opplyste at alle henvendelser om dokumentinnsyn heretter skulle registreres hos Mattilsynets distriktskontor, som fungerer som sekretariatet for dyrevernemndene, og at alt som utleveres i sladdet form skal arkiveres.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Manglende svar fra Utlendingsdirektoratet - søknad om norsk statsborgerskap

(Sak 2009/869)

Saken gjaldt svært lang saksbehandlingstid i sak om norsk statsborgerskap (over tre år på klagetidspunktet). Ombudsmannen kritiserte Utlendingsdirektoratet for manglende informasjon om forsinkelsen og manglende svar på søkerens henvendelser. Det så ut til å være rutinesvikt i direktoratet knyttet til saker med behov for videre avklaringer av ulikt slag, jf. omtale av tilsvarende saker i årsmeldingen for 2008 på s. 220 flg. Direktoratet ble bedt om å vurdere å gjennomgå porteføljen av slike saker.

Pålegg om å rydde opp avfall – spørsmål om skyldkrav

(Sak 2009/1104)

I en sak om opprydding av avfall på en eiendom påpekte ombudsmannen overfor Miljøverndepartementet at teksten i veileder fra Statens forurensningstilsyn (nå Klima- og forurensningsdirektoratet) til kommunene om «Forsøpling og avfallsopprydding» (SFT-rapport 1713/2000) kunne virke villedende når det sto:

«En grunneier som lar avfall forbli på sin eiendom, oppbevarer avfall, og kan bli pålagt å fjerne dette. Det må selvsagt vurderes om han kan klandres for at avfallet er havnet der.»

Ordlyden kunne tyde på at det gjaldt et skyldkrav for å kunne gi pålegg om opprydding etter forurensningsloven § 37 jf. § 28. Departementet hadde i et brev til ombudsmannen lagt til grunn at det *ikke* kunne oppstilles et slikt krav. Ombudsmannen ba departementet avklare med Klima- og forurensningsdirektoratet om direktoratet og departementet hadde motstridende oppfatninger på dette punktet, og om det eventuelt var grunn til å foreta endringer eller presiseringer i veilederen.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Offentlighetslovens virkeområde – Karmsund Havnevesen IKS

(Sak 2009/1203)

Fylkesmannen som klageinstans avviste et krav om innsyn i postjournalen til Karmsund Havnevesen IKS, under henvisning til at havnevesenet ikke var omfattet av offentlighetsloven 19. mai 2006 nr. 16. Ut fra formålet med selskapet og sett hen til at oppgavene knyttet til forvaltning og myndighetsutøvelse utgjorde en ikke ubetydelig del av virksomheten, kom ombudsmannen til at havnevesenet var omfattet av offentlighetsloven.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Krav til reell toinstansbehandling - sak om avkjørsel fra riksvei

(Sak 2009/1233)

Statens vegvesen som veimyndighet og kommunen som planmyndighet var uenige om hvilket organ som skulle avgjøre en søknad om avkjørsel fra riksvei etter veglova § 40 annet ledd, og det ble atskillig brevsveksling mellom Vegvesenet, kommunen, fylkesmannen og søkerens advokat. Fylkesmannen mente

det måtte kreves både godkjenning fra veimyndighetene og dispensasjon eller planendring etter plan- og bygningsloven, noe ombudsmannen var enig i. Ombudsmannen påpekte at det i saker der det er uklart hvilken myndighet som er den rette til å treffe vedtak, er viktig at myndighetene konfererer seg imellom og blir enige om hvilken fremgangsmåte som er den rette. Den som henvender seg til forvaltningen skal slippe å være kasteball mellom ulike etater.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Reguleringsplan – hensynet til barn og unge

(Sak 2009/2016)

Ombudsmannen påpekte mangler ved saksbehandlingsrutinene for reguleringssaker i en kommune og hos en fylkesmann når det gjaldt ivaretagelsen av hensynet til barn og unge.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Saken er også omtalt i kapittel IV.

Krav om tilbakebetaling av feilutbetalt lønn

(Sak 2009/2194)

Klagen gjaldt Trondheim kommunes krav om tilbakebetaling av feilutbetalt lønn etter den ulovfestede læren om *condicito indebiti*. Kommunens behandling av saken var dårlig dokumentert og det var tilsynelatende ikke gjort en konkret helhetsvurdering der hensynene for og imot tilbakebetaling ble vurdert slik læren om *condicito indebiti* gir anvisning på.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Spørsmål om offentlighetslovens virkeområde

(Sak 2009/2282)

Olje- og energidepartementet mente at offentlighetsloven 19. mai 2006 nr. 16 ikke kom til anvendelse for dokumenter som gjaldt forvaltningen av statens interesser i CO₂-håndteringsprosjektet i Gassnova SF når de befant seg hos departementet, og hadde ved flere anledninger avslått innsyn i slike dokumenter med hjemmel i offentlighetsforskriften 17. oktober 2008 nr. 1119 § 1 tredje ledd bokstav f), jf. offentlighetsloven § 2 annet ledd. Ombudsmannen kom til at departementet hadde tolket offentlighetsforskriften feil, og at dokumenter som gjelder forvaltningen av statens interesser i CO₂-håndteringsprosjektet i Gassnova SF er omfattet av offentlighetslovens virkeområde når dokumentene befinner seg hos Olje- og energidepartementet.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Innsattes rett til sosiale tjenester og økonomisk stønad

(Sak 2009/2726)

På bakgrunn av en klagesak tok ombudsmannen i november 2009 opp med Arbeidsdepartementet på generelt grunnlag visse forhold i rundskriv I-11/2000 «Kriminalomsorgens og sosialtjenestens ansvar for sosiale tjenester og økonomisk stønad til innsatte i fengselsvesenets anstalter m.v.» som ble antatt å være feil. Rundskrivets forutsetning om at «[i]nnsatte i fengsel eller sikringsanstalt kan få lån til skolepenger, bøker og materiell etter Lånekassens satser», medførte ikke lenger riktighet. Departementet viste til at regelendringer på områder som ligger utenfor dets ansvarsområde, hadde ført til at deler av rundskrivet ikke lenger var korrekt. Dette var ikke fanget opp, og kommunene var derfor heller ikke informert om nødvendige tilpasninger. Tilpasninger ville bli gjort i det nye rundskrivet til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, som ble antatt å være ferdigstilt sommeren 2011.

Manglende informasjon om ordningen med veiledet tjeneste for medisinske kandidater med utdanning fra enkelte EU/EØS-land som alternativ til turnustjeneste

(Sak 2010/102)

For medisinske kandidater med utdanning «fra EU/EØS-land der det ikke stilles krav om praktisk tjeneste etter avsluttet cand.med.-eksamen» og for kandidater fra EU/EØS-land der det stilles krav om slik tjeneste «men kandidaten ønsker å gjennomføre den praktiske tjenesten i Norge», kan det ikke stilles krav om turnustjeneste for å få norsk autorisasjon. Dette er nedfelt i rundskriv fra Helse- og omsorgsdepartementet

I-1/2008. I disse tilfellene kan de medisinske kandidatene i stedet velge en ordning med veiledet tjeneste. Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAFH) og Helse- og omsorgsdepartementet hadde imidlertid ikke gitt informasjon om denne ordningen på relevante nettadresser. På adressen www.safh.no under fanen Yrkesgrupper/leger/autorisasjon stod det tvert imot pr. januar 2010 at medisinske kandidater fra EØS-land uten turnustjeneste etter helsepersonelloven § 48 annet ledd bokstav b «må ha gjennomført praktisk tjeneste (turnustjeneste) for å oppnå norsk autorisasjon. Lovbestemmelsen praktiseres nå slik at også leger utdannet i EØS-land må gjennomføre norsk turnustjeneste for å oppnå au-

torisasjon.» Departementets rundskriv lå imidlertid under fanen Regelverk. Helse- og omsorgsdepartementets nettsted under www.regjeringen.no viste til informasjonen på nettstedet til SAFH.

På spørsmål herfra opplyste departementet at «oppdatert og tilstrekkelig informasjon om den nye ordningen vil være tilgjengelig på hjemmesiden til SAFH innen 1. april 2010».

Per august 2010 ga SAFHs nettsider adekvat informasjon om veiledet tjeneste under fanen Yrkesgrupper – Legeturnus. Den informasjonen som lå under Yrkesgrupper – Lege: Autorisasjon, var imidlertid fortsatt ikke tilfredsstillende. Ombudsmannen uttalte at det var svært uheldig at nettbasert informasjon om den nye ordningen var kommet sent og at informasjonen fortsatt ikke var korrekt. Departementet ba deretter SAFH om å oppdatere sin hjemmeside på Internett i tråd med ombudsmannens merknader.

Krav til ledsageren ved øvingskjøring – vegtrafikkloven § 26

(Sak 2010/327)

Ved øvingskjøring må eleven ledsages av en person som har hatt førerett «uavbrutt i minst fem år», jf. vegtrafikkloven § 26 og trafikkopplæringsforskriften § 3-1. Ifølge forskriften gjaldt kravet til uavbrutt førerett de «siste» fem år, men dette var ikke presisert i loven. I de tilfellene førerkort var inndratt av helsemessige årsaker, mente Vegdirektoratet at det i helt spesielle tilfeller var mulig å dispensere fra kravet til uavbrutt førerett de «siste» fem år. Ombudsmannen viste til at det var uklart hvordan dispensasjonsadgangen skulle praktiseres, og uttalte at hensynet til rettssikkerhet og likebehandling av saker tilsa at Vegdirektoratet utarbeidet retningslinjer for dispensasjonsadgangen.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Eiendomsskatt – Elverum kommunes taksering av fritidsboliger

(Sak 2010/489)

Saken gjaldt om Elverum kommunes taksering av fritidsboliger kunne være i strid med takseringsbestemmelsen i byskatteloven 18. august 1911 nr. 9 § 5 og med det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet.

Elverum kommune hadde valgt å benytte reduksjonsfaktor ved takseringen, og satt den til 25 %. Det riktige vil da være at taksten som benyttes for eiendomsskatteformål skal ligge 25 % under den enkelte eiendoms skjønsmessig antatte omsetningsverdi, al-

ternativt sjablongmessig fastsatte omsetningsverdi. Det gjorde ikke fritidsboligtakstene i Elverum kommune. Ombudsmannen kom derfor til at Elverum kommune måtte ha misforstått både takseringsbestemmelsen i byskatteloven § 5 første ledd og Finansdepartementets mange uttalelser om hvordan byskatteloven § 5 første ledd skal forstås.

Kommunens bruk av forskjellige verdsettelsesprinsipper ved fastsettelse av eiendomsskattetaksten for fritidseiendommer bare ut fra hvilket prinsipp som ga lavest skattegrunnlag i det enkelte tilfelle, syntes også klart å stride mot det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Klage på avslag på søknad om fritak for renovasjonsavgift

(Sak 2010/500)

Praksis i strid med selvkostprinsippet. Hol kommune hadde et system som medførte at det ble innkrevd renovasjonsgebyr for enkelte eiendommer som rent faktisk ikke var i bruk, og som heller ikke lovlig kunne tas i bruk. Ombudsmannen uttalte at en slik praksis ikke var i samsvar med den selvkostbegrensningen som etter forurensningsloven gjelder for gebyrberegningen.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Klageorgan for universiteter og høyskoler i saker om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven

(Sak 2010/632)

Saken gjaldt spørsmål om hvilket organ som er klageinstans i saker der universiteter og høyskoler avslår innsyn i dokumenter med hjemmel i offentlighetsloven. Kunnskapsdepartementet la til grunn at universitetenes og høyskolenes klagenemnder var riktig klageorgan, og uttalte at dette var, eventuelt ville bli, tilstrekkelig hjemlet i universitets- og høyskoleloven § 5-1. Ombudsmannen uttalte at spørsmål om klageinstans etter offentlighetsloven er uttømmende regulert i offentlighetsloven § 32 med tilhørende forskrift. Etter denne bestemmelsen er det Kunnskapsdepartementet, som overordnet forvaltningsorgan, som er klageinstans. En eventuell endring av klageordningen må gjøres ved bruk av forskriftskompetansen i offentlighetsloven § 32 første ledd fjerde punktum.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Klage på vedtak om økt vannavgift i Engerdal kommune

(Sak 2010/753)

Engerdal kommune innførte i 2009 nytt gebyrregulativ der stipulert vannforbruk ikke var beregnet ut fra boligens størrelse, men fastsatt likt for alle fritidsboliger. Ombudsmannen kom til at kommunens gebyrregulativ ikke var i overensstemmelse med gjeldende regelverk om at stipulert vannforbruk ved beregning av årlig vannavgift, skal beregnes ut i fra boligens størrelse. Kommunen ble bedt om å behandle de ilagte gebyrene for 2009 og 2010 på nytt og å endre regulativet i samsvar med gjeldende regelverk.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Nedleggelse av skoler – kommunens saksbehandling og forvaltningsloven regler om forskrifter

(Sak 2010/868)

I flere klager på nedleggelse av skoler var det et fellestrekk at forholdet til saksbehandlingsreglene for forskrifter i forvaltningsloven var berørt. Sakene viste at landets fylkesmenn tilsynelatende praktiserte regelverket forskjellig ved lovlighetskontrollen av kommunenes beslutninger. På denne bakgrunn tok ombudsmannen på eget tiltak og på generelt grunnlag opp med Kunnskapsdepartementet om og på hvilken måte en kommune må følge forvaltningslovens regler om forskrifter ved beslutning om å legge ned skoler.

Departementet delte ombudsmannens oppfatning om at fylkesmennes praksis var uensartet, selv om det ble ansett usikkert om ulikheten skyldtes de forholdene ombudsmannen hadde pekt på. På denne bakgrunn fant departementet grunn til å be Utdanningsdirektoratet utarbeide et nytt rundskriv til erstatning for det gamle.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Saken er også omtalt i kapittel IV.

Brukeres adgang til samtale med saksbehandler i Nav

(Sak 2010/946)

På bakgrunn av flere klager hit tok ombudsmannen av eget tiltak opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet hvordan dagens praksis i Nav der de besluttede myndigheter ble skjermet fra direkte kontakt med brukerne, stod seg i forhold til forvaltningslovens regler om at en part som har saklig grunn for det, skal gis adgang til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorganet som behandler saken. Om-

budsmannen fant direktoratets redegjørelse ikke helt tilfredsstillende og oppfordret til en kritisk gjennomgang av dagens praksis.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Strand kommunes klagebehandling av saker om startlån

(Sak 2010/949)

På bakgrunn av en konkret klagesak tok ombudsmannen på generelt grunnlag opp enkelte spørsmål knyttet til Strand kommunes klagebehandling av saker om startlån. Ombudsmannen kom til at det var flere feil i kommunens praksis, blant annet i forhold til forvaltningsloven § 24 om begrunnelse, forvaltningsloven § 33 om saksforberedelse i klagesak og kommuneloven § 40 tredje ledd om habilitet.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Et Nav-kontors rutiner for utsendelser av foreløpige svar og bekreftelser på at e-posthenvendelser er mottatt

(2010/1096)

En advokat klaget hit over at hun ikke fikk svar på e-poster hun sendte et lokalt Nav-kontor.

Da saken første gang ble tatt opp herfra, svarte kontoret at det ikke hadde rutiner for å orientere om svartid på e-poster, men at orientering om svartid ble sendt på søknader om ytelse og klager på vedtak, da det i «disse sakene» var forpliktet til dette.

I nytt brev herfra ble det stilt spørsmål til det rettslige grunnlaget for kontorets rutiner.

Nav-kontoret erkjente da at rutine for utsendelser av foreløpige svar og bekreftelser på at e-posthenvendelser er mottatt, ikke hadde vært i samsvar med forvaltningsloven § 11 a og eForvaltningsforskriften § 6, og opplyste at kontoret nå ville forholde seg til retningslinjer gitt av Nav sentralt.

Fylkesmannens tilsynsansvar i barnehagesak – dokumenthåndtering

(Sak 2010/1458)

En kommune returnerte et brev med tilleggsopplysninger fra søker om skifte av barnehage. Et sammendrag av brevet var registrert i kommunens elektroniske saksbehandlingssystem. Begrunnelsen fra kommunen var at saksbehandlingssystemet hadde en maksimal kapasitet på 100 tegn, og at kommunen ikke oppbevarte skriftlig slike dokumenter som var sendt inn. Saken ble tatt opp med fylkesmannen, som i tråd med ombudsmannens oppfatning, la til grunn at

kommunen hadde plikt til å oppbevare en fullstendig kopi av brevet. Det er ikke i tråd med en forvaltningsmessig forsvarlig behandling å unnlate å oppbevare oversendte dokumenter.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

Navs behandlingstid for oversendelser av saksdokumenter til saksparter og fullmektiger

(Sak 2010/1911)

Arbeids- og velferdsetatens behandlingstid for oversendelser av saksdokumenter til saksparter og full-

mektiger ble tatt opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet på generelt grunnlag. Direktoratet erkjente at etaten hadde hatt problemer med å oversende saksdokumenter innen tilfredsstillende tid, og redegjorde for flere tiltak som skulle føre til bedre oppfølging av disse sakene.

Les hele uttalelsen på www.sivilombudsmanen.no/uttalelser.

IV. Problemer som går igjen i forvaltningens behandling av borgerne

Innledning

Etter ombudsmannsinstruksen § 12 skal årsmeldingen inneholde «en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som Ombudsmannen mener har alminnelig interesse».

Jeg har i tidligere meldinger gjengitt uttalelsene i fulltekst. I år har jeg gått bort fra fulltekstgjengivelse fordi uttalelsene kan leses på eller hentes fra ombudsmannens nettsider, www.sivilombudsmannen.no. Uttalelsene er også å finne på www.lovdatab.no. En henvisning til nettsidene har den fordelen at leserne til enhver tid får tilgang til oppdaterte versjoner av ombudsmannens uttalelser, da forvaltningens oppfølging av uttalelsene tas inn fortløpende. For oversiktens skyld har jeg i kapittel V i årsmeldingen tatt inn et sammendrag av alle uttalelsene som er publisert på Internett.

Ikke alle mine uttalelser publiseres på ombudsmannens nettsider. Retningsgivende for hvilke saker som publiseres, er om saken anses å være representativ for sakstypen, om den er relevant som eksempel på saksbehandlingsfeil, om saken er prinsipiell og rettsavklarende, samt om saken omhandler spørsmål av rettsikkerhetsmessig karakter. På bakgrunn av den kontakten jeg ellers har med forvaltningen gjennom møter og institusjonsbesøk, er det imidlertid mitt inntrykk at de saker som publiseres, er representative ut fra de ovennevnte kriteriene. Sakene er i stor utstrekning anonymisert. Bakgrunnen er dels bestemmelsene om taushetsplikt og dels hensynet til klagerne. Saker som er av særlig privat eller personlig karakter, og som ikke kan anonymiseres tilstrekkelig, publiseres ikke.

I behandlingen av enkeltklagene vil oppmerksomheten ofte være rettet mot forvaltningens anvendelse av rettsreglene. Undersøkelsene gir også innblikk i måten forvaltningen behandler sakene på. Det er viktig at forvaltningens arbeid med saken frem til avgjørelsen følger reglene for riktig saksbehandling og god forvaltningsskikk. Saken skal behandles forsvarlig og aktivt, og med en åpen innstilling. Parten må gis informasjon av betydning for saken og gis anledning til å kommentere det som kommer frem.

Arbeidet med enkeltsakene og min kontakt med forvaltningen gir meg et grunnlag for å kunne formidle generelle inntrykk av forvaltningens saksbehandling og virksomhet. Det er en fare for at disse inntrykkene kan bli noe fortegnet av mitt arbeid med

enkeltsakene – disse har jo sitt utspring i situasjoner der borgerne føler seg galt og urettferdig behandlet.

I dette kapittelet vil jeg trekke frem noen forhold som arbeidet med fjorårets klagesaker gir grunn til å kommentere nærmere. Jeg nevner også noen tiltak jeg mener bør overveies for å rette på uheldige forhold. En slik generell gjennomgang av inntrykkene gir muligheten til å se klagen i sammenheng – også de som ikke fører til nærmere undersøkelser fra min side – og å peke på trender i klagetilfanget og andre forhold jeg blir oppmerksom på, som ikke nødvendigvis kommer til uttrykk gjennom de uttalelsene som publiseres. I den grad uttalelser som er publisert kan belyse temaene, vil disse bli trukket frem særskilt.

Forventninger til forvaltningen

1. Innledning

I mange saker opplever jeg at klagerne har forventninger til forvaltningen som ikke kan bli innfridd. Årsakene til et slikt spenn mellom forventninger og virkelighet er flere.

Mange som klager er i en krevende livssituasjon. Møtet med et ukjent offentlig organ kan oppleves som belastende, fremmedgjørende og litt skremmende. Saken kan også være avgjørende for det videre livsløpet, som i utlendingssaker. Også i andre saker, for eksempel bidragssaker, byggesaker, konsesjonsaker eller personalsaker, kan møtet med den offentlige forvaltningen oppleves som helt avgjørende. Dette kan skape urealistiske forventninger til behandlingen av saken i forvaltningen. I en kommune eller et direktorat er saken imidlertid bare en av mange i en presset hverdag. En årsak kan også være at forvaltningen selv, i sin informasjonsvirksomhet, formidler målsettinger som ikke gir et realistisk bilde av de faktiske forhold.

«Erfaringene fra klagesakene er at vi generelt sett har en godt fungerende offentlig forvaltning i Norge ... Likevel er det et klart forbedringspotensial...»

Gapet mellom forventninger og virkelighet må forvaltningen håndtere, selv om det kan være krevende. Erfaringene fra klagesakene er at vi generelt sett

har en godt fungerende offentlig forvaltning i Norge. Likevel er det et klart forbedringspotensial i deler av forvaltningen. I det store bildet er det også mange velfunderte og rimelige forventninger som ikke blir innfridd. Ved nøyere undersøkelser forekommer mindre saksbehandlingsfeil relativt ofte, for eksempel manglende bekreftelse på at en søknad er mottatt eller for lang saksbehandlingstid. Det er likevel sjelden grunn til å tro at feilene har ført til en feilaktig avgjørelse, og det er derfor sjelden rettslig grunnlag for å kritisere sakens utfall.

Jeg deler den videre redegjørelsen inn i tre – forventninger knyttet til saksbehandlingstiden, prosessen og avgjørelsen.

2. Forventninger til saksbehandlingstiden

Mange skuffelser gjelder saksbehandlingstiden. Ombudsmannen mottar hvert år mange klager og telefonhenvendelser som gjelder lang saksbehandlingstid og manglende svar fra ulike forvaltningsorganer. Dette er et område der frustrasjonen ofte er berettiget.

2.1. Partsinnsyn

I 2010 var min oppmerksomhet blant annet rettet mot sen saksbehandling av begjæringer om partsinnsyn i pågående saker. En fellesnevner for mange av henvendelsene er at klagen kommer fra partsrepresentanter og at det til dels er snakk om svært lang saksbehandlingstid for å få oversendt saksmapper, typisk i forbindelse med klagesaker. I flere klagesaker har det vært utfordringer knyttet til at dokumentene fysisk befinner seg ved et annet kontor enn det som behandler innsynshenvendelsen.

«Et organ bør normalt kunne ta stilling til en begjæring om partsinnsyn i løpet av én til tre virkedager.»

Dette er ingen ny problemstilling, jf. for eksempel uttalelsen inntatt i årsmeldingen for 2009 side 59 (Somb-2009-15), der Utlendingsdirektoratet (UDI) ble kritisert for å ha brukt henholdsvis ett år og fire måneder og syv måneder på å behandle to forholdsvis kurante begjæringer om partsinnsyn fra en partsrepresentant i forbindelse med forberedelsen av klager. Antallet henvendelser i 2010 tyder på at dette fortsatt er et problem i flere organer og gir grunn til å sette søkelyset på nettopp dette.

Anmodninger om partsinnsyn skal i utgangspunktet forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Jeg har tidligere lagt til grunn at kravet til rask behandling av begjæringer om innsyn må gjelde like mye for partsinnsyn som for offentlighetens innsynsrett etter offentlighetsloven, jf. blant annet uttalelsen inntatt i årsmeldingen for 2005 side 103 (Somb-2005-14). Det vil si at et organ normalt bør kunne ta

stilling til en begjæring om partsinnsyn i løpet av én til tre virkedager.

Innsyn i egen sak er ofte en nødvendig forutsetning for å kunne gjøre rettigheter gjeldende og ivareta egne interesser, og slike henvendelser må derfor prioriteres. Videre kan sen saksbehandling av innsynskrav forsinke klageprosessen unødige og føre til økte kostnader til partsrepresentasjon og lengre ventetid på avklaring i saken.

I 2010 tok jeg av eget tiltak opp spørsmål om saksbehandlingstid ved begjæringer om partsinnsyn og rutiner for behandlingen av slike krav med både Nav (ved Arbeids- og velferdsdirektoratet) og Utlendingsnemnda fordi ombudsmannen har mottatt en rekke henvendelser om sen saksbehandling av begjæringer om partsinnsyn ved disse organene.

«Innsyn i egen sak er ofte en nødvendig forutsetning for å kunne gjøre rettigheter gjeldende og ivareta egne interesser, og slike henvendelser må derfor prioriteres.»

2.2. Utlendingsforvaltningen

Et flertall av klagen og henvendelsene som gjelder lang saksbehandlingstid i utlendingssaker, knytter seg til saksbehandlingstiden i Utlendingsdirektoratet. Men det klages også over saksbehandlingstiden i andre deler av utlendingsforvaltningen, som Utlendingsnemnda og politiet.

I første rekke begrunnes den lange saksbehandlingstiden med ressursituasjonen og tidkrevende forhold i saken, for eksempel behov for å innhente opplysninger fra andre land eller å foreta avklaringer med andre forvaltningsorganer. Nytt regelverk i 2010 er også anført som en årsak til ytterligere økning i saksbehandlingstiden på enkelte områder. Det mottas også jevnlig henvendelser om saker som er blitt liggende ubehandlet i utlendingsforvaltningen over lang tid av andre grunner, som inkurier og forglemmelser.

Jeg følger nøye med på utviklingen i saksbehandlingstiden, og tar jevnlig opp dette temaet med utlendingsforvaltningen både på generelt grunnlag og i enkeltsaker. De siste årene har jeg også hatt regelmessige møter med ledelsen i Utlendingsdirektoratet der jeg blant annet har fått informasjon om utviklingen i saksbehandlingstidene på ulike saksområder. I skriftlige henvendelser til Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda har jeg ved flere anledninger bedt om redegjørelse for saksbehandlingstiden for ulike sakstyper. Det blir fortløpende vurdert om det er grunn til å ta nye initiativ.

I 2010 merket jeg meg med bekymring en betydelig økning i en allerede lang behandlingstid for klagesaker i Utlendingsdirektoratet, ikke minst i saker

om familieinnvandring. Dette ble tatt opp skriftlig med direktoratet i november 2010, og det ble bedt om en redegjørelse både for årsaker og for hva som ville bli gjort for å redusere behandlingstiden.

«I 2010 merket jeg meg med bekymring en betydelig økning i en allerede lang behandlingstid for klagesaker i Utlendingsdirektoratet...»

I tilfeller der saksbehandlingstiden synes å trekke vesentlig lenger ut i tid enn det utlendingsforvaltningen har opplyst som forventet, blir det som regel fra mitt kontor tatt kontakt med utlendingsforvaltningen per telefon for å undersøke hva som er årsaken til den lange behandlingstiden og når saken kan forventes ferdigbehandlet. Så lenge svaret fra forvaltningen tyder på at saksbehandlingstiden skyldes ressursituasjonen, og sakene prioriteres på en forsvarlig måte, er det lite ombudsmannen kan gjøre for å påskynde behandlingen av den enkelte saken. Dersom forvaltningen ikke kan gi et tilfredsstillende svar på hvorfor saken har tatt lang tid, eller det synes å være særlige forhold i saken som gjør at tiden trekker ut, vil dette normalt bli undersøkt nærmere ved en skriftlig henvendelse der det bes om en redegjørelse for saken. Jeg har inntrykk av at henvendelser herfra, både per telefon og i skriftlig form, bidrar til at det blir en tilfredsstillende fremdrift i saker der behandlingen av ulike grunner synes å ha stoppet opp. I slike saker er jeg også opptatt av å peke på forvaltningens ansvar for å sikre at det finnes tilstrekkelig gode rutiner for den generelle prioriteringen og oppfølgingen av saker som er til behandling.

«Så lenge svaret fra forvaltningen tyder på at saksbehandlingstiden skyldes ressursituasjonen, og sakene prioriteres på en forsvarlig måte, er det lite ombudsmannen kan gjøre for å påskynde behandlingen av den enkelte saken.»

Som et eksempel på en sak fra det siste året, nevner jeg en sak om statsborgerskap der det tok to år og åtte måneder fra søknaden om norsk statsborgerskap ble fremmet til vedtaket ble fattet. Jeg ga uttrykk for at en så lang saksbehandlingstid under ingen omstendighet var akseptabel og påpekte at det ikke var gitt noen tilfredsstillende forklaring på hvorfor saken hadde ligget i direktoratet i en periode på to år uten aktive saksbehandlingsskritt. I en annen sak kritiserte jeg at direktoratet hadde brukt mer enn 3 år og 6 måneder på å avgjøre en søknad om asyl, og påpekte at behandlingen av saken syntes å ha stoppet helt opp i perioden oktober 2006 til 2009. Denne saken ga meg

for øvrig foranledning til å be om en samlet oversikt fra direktoratet over andre asylsaker som hadde ligget like lenge eller lenger uten å være avgjort. Direktoratet oppga først at det dreide seg om 15 saker, men oppjusterte senere tallet til 17. I oktober 2010 opplyste direktoratet at det var fattet vedtak i tolv av disse sakene, og at man i fem saker fortsatt avventet tilbakemelding fra ansvarlig departement.

Lang saksbehandlingstid fører forståelig nok til frustrasjon hos mange av dem som må forholde seg til utlendingsforvaltningen. Mitt inntrykk er at dette ofte blir forsterket når folk ikke vet hva som skjer med saken og hvorfor behandlingen tar så lang tid. God og riktig informasjon om sakens fremdrift er viktig når saksbehandlingstiden er lang. Dette tar jeg jevnlig opp med utlendingsforvaltningen, både på generelt grunnlag og ved behandlingen av enkeltklager som mottas.

Det synes som om både Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda har god generell informasjon om forventet saksbehandlingstid på sine nettsider. Klager og telefonhenvendelser som ombudsmannen mottar, viser imidlertid at det stadig er et forbedringspotensial når det gjelder å informere om fremdriften i de enkelte sakene som behandles, og da særlig om forsinkelser i saksbehandling. Dette gjelder både ved skriftlig orientering til søkerne og informasjon som gis til søkere som henvender seg på telefon til direktoratet om saksbehandling i sin sak. Disse er i første rekke henvist til Utlendingsdirektoratets opplysningstjeneste. Selv om opplysningstjenesten kan gi nyttig og i mange saker tilfredsstillende informasjon, mottas det jevnlig henvendelser om at tjenesten ikke har kunnet gi tilstrekkelige konkrete eller oppdaterte opplysninger om fremdriften i saken. Mange opplever også at det er vanskelig å få en samtale med saksbehandler.

«Klager og telefonhenvendelser som ombudsmannen mottar, viser ... at det stadig er et forbedringspotensial når det gjelder å informere om fremdriften i de enkelte sakene som behandles, og da særlig om forsinkelser i saksbehandling.»

2.3. Nav (Arbeids- og velferdsetaten)

Også i 2010 kom det mange henvendelser om manglende svar og lang saksbehandlingstid i Nav. Antallet slike henvendelser har vært økende i de siste årene. Det ble registrert om lag 200 klagesaker om dette, og i tillegg kommer flere hundre telefonforespørsler.

Klagernes beretninger kan være nedslående lesning: Flere forteller at de som følge av lang saksbehandlingstid har levd uten inntekter i flere måneder. Enkelte finansierer utgiftene sine med forbrukslån og

får høye rentekrav, inkasso og betalingsanmerkninger på grunn av manglende betalingsevne. Andre går ned i levestandard og sparer på grunnleggende utgifter, som mat og oppvarming av boligen. Noen forteller at de står i fare for å miste boligen sin eller allerede har gjort det. Andre sier at de er blitt psykisk syke som følge av saksbehandlingen, eller at den har forverret sykdom de hadde fra tidligere. Selv der situasjonen ikke er fullt så prekær, har manglende svar og lang saksbehandlingstid stor betydning for den det gjelder – mange bruker mye tid på saken og blir fortvilet eller opprørt når de ikke får svar.

«Et viktig spørsmål er ... hva som er årsaken til at henvendelsene ikke blir besvart innen rimelig tid, hva som kan gjøres for å begrense omfanget av dette problemet og hva ombudsmannen kan bidra med i den forbindelse.»

I lys av prinsippet om at ombudsmannens kontroll skal være etterfølgende, blir de som henvender seg hit om manglende svar eller lang saksbehandlingstid i Nav, ofte bedt om å purre skriftlig før de klager hit. Da mange er i villrede om hvor saken står, blir det forsøkt forklart, ut fra generell kunnskap om etatens organisering, hvor det må antas at saken befinner seg og hvor en purring må rettes. Inntrykket er at i hvert fall de som ringer hit stort sett synes å være fornøyde med informasjonen som blir gitt og resultatet av samtalen, selv om de ikke kan hjelpes her i første omgang.

Det må antas at det er et lite mindretall av alle som opplever ikke å få svar på henvendelser til forvaltningen, som klager hit. Et viktig spørsmål er derfor hva som er årsaken til at henvendelsene ikke blir besvart innen rimelig tid, hva som kan gjøres for å begrense omfanget av dette problemet og hva ombudsmannen kan bidra med i den forbindelse. Klagen gir meg mye informasjon om hva borgerne opplever som problematisk i møte med forvaltningen. På grunn av saksmengden her, kan det også observeres at bestemte problemstillinger går igjen og at enkelte enheter i Nav skiller seg ut med mange klager. Undersøkelsene her kan bidra til å avdekke årsakene.

«Enkelte enheter i Nav skiller seg ut med mange klager.»

De første undersøkelsene i klagesaker om manglende svar og lang saksbehandlingstid tar sikte på å avdekke hva som er årsaken til den lange saksbehandlingstiden og når svar i saken kan ventes. Ofte viser det seg at det ikke kan gis noen god forklaring

på hvorfor saken ikke er behandlet. Forvaltningen svarer da gjerne at saken vil bli behandlet og når svar kan ventes, og saken avsluttes her som ordnet. For den enkelte klageren må dette antas å være et tilfredsstillende resultat av saken. Generelt sett mener jeg det kan reises spørsmål om Nav har tilstrekkelig med ressurser til å takle oppgavene og saksmengden etaten er satt til å håndtere.

Det forekommer ikke sjeldent at saker om manglende svar og lang behandlingstid tas opp skriftlig med Nav. Bakgrunnen for dette kan variere. Det hender at saksdokumentene er blitt borte i etaten og ikke kan gjenfinnes, og at kopi av dokumentene som er sendt hit som vedlegg til klagen videresendes fordi det anses som en effektiv måte å bidra til at saken kan bli ordnet på. I andre tilfeller må det konstateres at det ikke har blitt gitt noe oppklarende svar over telefon på når saken kan ventes ferdigbehandlet, og at det derfor er nødvendig å undersøke dette skriftlig. Det hender også at nærmere undersøkelser igangsettes for om mulig å finne de nærmere årsakene til saksbehandlingstiden og eventuelt få slått fast at saksbehandlingen ikke har vært akseptabel. Dette gjøres særlig der det antas at en undersøkelse vil kunne ha betydning utover den enkelte saken.

Ut fra klagesakene synes det videre som at en vanlig årsak til at henvendelser ikke er blitt behandlet i Nav, er at det ikke er blitt registrert på riktig måte i datasystemene at de skal behandles. I høst ble det derfor vurdert om noe kunne gjøres med dette på generelt grunnlag. Det ble i den forbindelse tatt kontakt med Riksarkivet, som etter arkivloven er tilsynsmyndighet overfor forvaltningen i arkivspørsmål. Riksarkivet opplyste at tilsyn med Nav var planlagt våren 2011. Navs skriftlige arkivrutiner ble også innhentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, og direktoratet opplyste i den forbindelse at elektronisk dokumentbehandling snart ville bli innført. Etter dette ble det ikke funnet grunn til å foreta en generell undersøkelse med etatens arkivarbeid.

«Jeg antar at et foreløpig svar om at henvendelsen er mottatt og om når svar kan forventes, kan spare organet for henvendelser i saken.»

Det synes å være et gjennomgående trekk i klagesakene hit at klagerne ikke er blitt holdt orientert om saksbehandlingstiden. Dette er blitt tatt opp med Nav flere ganger, og også i 2010 har jeg kritisert etaten for ikke å ha overholdt plikten til å sende ut foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger. Jeg antar at et foreløpig svar om at henvendelsen er mottatt og om når svar kan forventes, kan spare organet for henvendelser i saken.

Jeg vil også fremover ha oppmerksomheten rettet mot saksbehandlingstiden i Nav og forsøke å belyse problemer som antas å være av generell betydning.

3. Forventninger til saksbehandlingen

I tillegg til en forventning om at saken skal behandles innen rimelig tid, har borgerne tanker om hvordan forvaltningsprosessen skal være. Det hender at borgernes forventninger er urealistiske og overgår forvaltningens rettslige forpliktelser. Krav på veiledning betyr ikke nødvendigvis at alle spørsmål som stilles, må besvares. Selv om utgangspunktet i forvaltningsloven er at en part skal ha muligheten til å snakke med saksbehandleren, finnes det grenser for denne retten. Og alle uklarheter i en sak skal ikke nødvendigvis ryddes av veien, alle steiner kan ikke snus i enhver sak. Dette kan det være vanskelig å formidle på en god måte, både for forvaltningen og for ombudsmannen.

«Det hender at borgernes forventninger er urealistiske og overgår forvaltningens rettslige forpliktelser.»

4. Forventninger til avgjørelsen

Det er naturlig å bli skuffet eller frustrert når en søknad blir avslått eller en klage ikke fører frem. Det samme gjelder når det stilles tyngende vilkår, eller når forvaltningen fatter inngripende vedtak. Dette kan gjelde alt fra et avslag på en søknad om økonomisk støtte eller et annet offentlig gode, til vedtak om frihetsberøvelse eller isolasjon innen psykisk helsevern eller kriminalomsorgen.

«Ombudsmannen må ta utgangspunkt i gjeldende regelverk, og behandlingen av klagesaker vil ofte ha et pedagogisk siktemål: Ja, regelverket er faktisk slik ... Hvis anvendelsen av reglene er forsvarlig, er det lite annet ombudsmannen kan gjøre.»

Skuffelsen eller frustrasjonen kan ofte gjelde selve regelverket. Er det virkelig slik at naboen kan oppføre et tilbygg som sjenerer meg, eller at en byggesøknad kan bli avslått fordi bygget ikke er «pent» nok? Er det virkelig slik at en pasient eller de pårørende ikke er part og ikke kan klage på Helsetilsynets vurdering i en tilsynssak? Og er det virkelig slik at jeg blir nektet fri rettshjelp i denne viktige saken? Ombudsmannen må ta utgangspunkt i gjeldende regelverk, og behandlingen av klagesaker vil ofte ha et

pedagogisk siktemål: Ja, regelverket er faktisk slik. Ved behov kan ombudsmannen synliggjøre regelverket, for på den måten å bidra til forståelse for avgjørelsen og forvaltningens oppgaver. Hvis anvendelsen av reglene er forsvarlig, er det lite annet ombudsmannen kan gjøre. Uenighet i utforming av regler må først og fremst følges opp gjennom politiske kanaler, medier og lignende.

Det synes å være et trekk i tiden at publikums forventninger til offentlige myndigheter generelt sett har økt. Ikke minst synes forventningene til velferdsstaten å være store. Det å bli hørt, er imidlertid ikke det samme som å få medhold i saken. For eksempel kan det være vanskelig å akseptere at pasienter har begrenset mulighet for å få behandling i utlandet for statens regning eller refundert utgifter til behandling i privat regi. Lovfesting av ulike rettigheter og den generelle rettighetstenkningen i samfunnet har muligens bidratt til denne utviklingen.

Jeg vil trekke frem bestemmelsen om brukermedvirkning i sosialtjenesteloven som et eksempel på at det kan oppstå et spenningsforhold mellom lovteksten, og dermed borgernes forventninger, og den faktiske rettstilstanden. Mange personer er gitt rettigheter etter sosialtjenesteloven pga. alder, funksjonshemming eller tyngende omsorgsoppgaver. Det kan gis tjenester som praktisk bistand i hjemmet, for eksempel brukerstyrt personlig assistanse, avlastnings tiltak, omsorgslønn, støttekontakt eller plass i institusjon. Kommunen avgjør hva slags tjeneste som skal tilbys, og kommunens avgjørelse kan påklages til fylkesmannen. Hvis søkeren fremdeles er misfornøyd etter at fylkesmannen har vurdert saken, kan den bringes inn for ombudsmannen. Ombudsmannen mottar en del klagesaker om dette.

Flere klager over at kommunen ikke hører på deres mening om hva slags tjeneste som skal gis – de vil for eksempel heller ha mye hjelp i huset enn plass på institusjon – og argumenterer med at de selv vet hva som er best for dem selv eller det familiemedlemmet som trenger bistand. Sosialtjenestelovens bestemmelse om brukermedvirkning lyder slik:

«Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med klienten. Det skal legges stor vekt på hva klienten mener.»

Mange oppfatter dette som en rett for klienten til å velge tjenestetilbud. Sosialtjenesteloven praktiseres imidlertid slik at kommunen gjør en totalvurdering av tjenestetilbudet. I tillegg til brukernes behov og ønsker, tas det hensyn til faglige vurderinger, kommunens ressurser og den samlede fordelingen av tjenestetilbudene til de berettigede i kommunen. Det vil si at hensynet til økonomi og likebehandling også kommer sterkt inn. Resultatet av denne skjønnsutø-

velsen kan derfor ofte bli noe annerledes enn det klienten eller de pårørende mener er det beste. Mange opplever det slik at det ikke er tatt hensyn til det de har sagt.

Forskjellsbehandling

1. Innledning

Å sammenligne seg med de rundt seg, enten andre i samme situasjon, eller de som har mer enn en selv, er etter min mening en naturlig del av det å bo i et samfunn. Det har godt feste i borgernes rettsfølelse at myndighetenes fordeling av fellesgodene – og byrdene – skal skje på en rettferdig måte. Det hører politikken til å avgjøre hva som er en rettferdig fordeling, men de lovgivende myndighetene har på mange områder gitt forvaltningen myndighet til å foreta fordelingen etter skjønn. Prisen man betaler for at mennesker er gitt myndighet til å fatte skjønnsmessige avgjørelser, er at man aldri kan oppnå fullstendig likhet.

Forvaltningen må likevel etterstrebe det å skulle behandle like tilfeller likt. Idealet er ikke kommet generelt til uttrykk i forvaltningsloven, men er ivaretatt gjennom den ulovfestede regelen om forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Det er viktig å understreke at forbudet retter seg mot den *usaklige* forskjellsbehandlingen – ikke all forskjellsbehandling.

For at det skal være relevant å sammenligne saker, må de være tilnærmet like når det gjelder både fakta og jus. Innenfor mange områder der forvaltningen er satt til å foreta brede skjønnsmessige vurderinger, er det vanskelig å foreta en slik sammenligning. Hensynet til likebehandling innebærer heller nødvendigvis ikke at en part har krav på at saken får samme utfall som en hvilken som helst sammenlignbar sak. Høyesterett har uttalt følgende om dette i Rt. 1983 s. 1290:

«[D]et forhold at enkelte søkere – som det kan se ut til – på et kanskje sviktende grunnlag har fått en gunstigere behandling enn den som er blitt A til del, er ikke tilstrekkelig til å fastslå at det i forhold til ham er skjedd en usaklig forskjellsbehandling.»

I sak 2010/868 gjorde ombudsmannen Kunnskapsdepartementet oppmerksom på at landets fylkesmenn syntes å forstå saksbehandlingsreglene for skolenedleggelse forskjellig ved sin lovlighetskontroll av kommunenes beslutninger. Dette hadde ombudsmannen blitt kjent med gjennom flere klager fra enkeltpersoner. Departementet delte ombudsmannens oppfatning og fant grunn til å be Utdanningsdirektoratet om å utarbeide et nytt rundskriv.

Under viser jeg hvordan spørsmål om forskjellsbehandling preger klagen til ombudsmannen i byggesaker og saker om skatt og ligning.

2. Byggesaker

Usaklig forskjellsbehandling anføres ganske ofte i klager til ombudsmannen i byggesaker. Særlig er dette en hyppig innvending i saker der det kreves dispensasjon, fra forbud i loven eller planer, for at tiltaket skal bli lovlig. En problemstilling jeg ser regelmessig, er at én person har fått dispensasjon for et tiltak på et grunnlag som fremstår som uklart eller urettmessig, og at andre som bor i området, ønsker den samme behandlingen. Når disse får avslag på sine dispensasjonssøknader, oppleves dette som urettferdig og i strid med deres rettsfølelse, selv om avslaget i seg selv er i tråd med loven. Selv om vedkommende, som nevnt over, ikke har krav på den samme behandlingen, har jeg stor forståelse for at dette kan oppleves urimelig for den det gjelder.

Når noen har søkt om å få utføre et tiltak som er i strid med loven eller planer, er det plan- og bygningsmyndighetenes oppgave å vurdere om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt. Den nye dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven 2008 § 19-2 trådte i kraft 1. juli 2009, og jeg har foreløpig mottatt få klager knyttet til denne bestemmelsen. Etter den gamle dispensasjonsbestemmelsen (plan- og bygningsloven 1985 § 7) skulle de eventuelle «særlige grunner» som tilsa dispensasjon, veies opp mot hensynene som de aktuelle forbudsbestemmelsene skulle ivareta. Ettersom dispensasjonsvurderingen skulle ta utgangspunkt i disse hensynene, har jeg flere ganger uttalt at likebehandlingshensyn ikke alene kunne utgjøre grunnlaget for dispensasjon, se bl.a. ombudsmannens årsmelding for 2006 side 279 (Somb-2006-71) og 2007 side 314 (Somb-2007-85). Det blir interessant å følge med på hvordan den nye dispensasjonsbestemmelsen vil bli praktisert med tanke på spørsmålet om forskjellsbehandling.

3. Skatte- og ligningssaker

Alle må vi betale den skatten vi blir pålagt etter loven. Det er av stor betydning for vårt velferdssamfunn at borgerne har tillit til skattesystemet og betaler sin skatt lojalt. Et godt skattesystem forutsetter at like tilfeller blir lignet likt, og det er viktig å kunne være trygg på at skattemyndighetene anvender skatteloven og ligningsloven riktig og likt for like tilfeller, slik at skattebyrden også faller likt ut for like tilfeller.

Klager til ombudsmannen viser at en del skattytere mener at skattemyndighetene har utsatt dem for forskjellsbehandling. Det gjelder spesielt skattytere som ikke har fått innvilget fradrag de mener å ha krav på, særlig fordi de kjenner til at andre skattytere i nøyaktig samme situasjon har fått innvilget samme type fradrag som de selv har fått avslag på. Et typisk eksempel her er krav om særfradrag for store sykdomsutgifter, og til en viss grad også krav om fradrag for utdanningskostnader.

Begge disse regelsettene er av flere grunner litt kompliserte å anvende for skattemyndighetene. De åpner for vurderinger som lett kan falle ulikt ut, uten at noen av disse utfallene av den grunn nødvendigvis behøver å være i strid med loven eller skattemyndighetenes egne retningslinjer i Lignings-ABC. Andre ganger kan det spille inn at ligningsarbeidet regelmessig skjer under stort tidspress.

«At én eller flere er blitt lignet feil, og den feilaktige ligningen er falt ut til deres fordel, gir ikke andre skattytere rett til å bli behandlet på samme feilaktige måte. Slik må det være.»

I denne forbindelse er det viktig å huske på at ligningsarbeidet faller inn under det som betegnes som «masseforvaltning». Skattemyndighetene har i forbindelse med den ordinære ligningen ikke tilstrekkelig kapasitet til å gå gjennom og kontrollere selvangivelsen til hver eneste skattyter. Noen vil alltid bli «påstandslignet». Det innebærer at de i alle fall i første omgang blir lignet fullt ut i tråd med opplysningene og beløpene som fremgår av selvangivelsen. Hvis én eller flere skattytere da får innvilget et fradrag som de ikke ville hatt krav på hvis loven var blitt anvendt riktig, vil ikke andre skattytere kunne vinne frem med sine tilsvarende urettmessige krav bare ved å hevde at noe annet vil være forskjellsbehandling. At én eller flere er blitt lignet feil, og den feilaktige ligningen er falt ut til deres fordel, gir ikke andre skattytere rett til å bli behandlet på samme feilaktige måte. Slik må det være.

Uansett årsak er det uheldig når noen skattytere med god grunn får inntrykk av at deler av ligningsarbeidet preges av forskjellsbehandling. Ombudsmannen har gjentatte ganger gjort skattemyndighetene oppmerksom på dette. Fra skattemyndighetene er det nå opplyst at det både arbeides med å høyne og samkjøre kompetansen hos de som utfører ligningen og å forenkle regelverket, samt å øke ressursene til kontroll av selvangivelser som ikke utelukkende består av opplysninger fra oppgavepliktige tredjeparter, som skattyterens arbeidsgiver og bankforbindelser. Ombudsmannen håper at disse tiltakene vil bli effektive og virke etter sin hensikt, slik at langt færre skattytere enn i dag får inntrykk av å ha blitt utsatt for forskjellsbehandling. I tiden fremover vil jeg følge nøye med på utviklingen.

Forvaltningens informasjons- og veiledningsplikt

Forvaltningsorganer har etter forvaltningsloven en generell plikt til å informere og veilede borgerne

innenfor sitt saksområde. Formålet er å gi parter og andre interesserte mulighet til å ivareta egne interesser på best mulig måte. Veiledningen til parter i saker som behandles av organet, skal gjelde regelverket, vanlig praksis på saksområdet og regler for saksbehandlingen, særlig om partenes rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Dette kan for eksempel gjelde retten til innsyn i saksdokumenter, muligheten til å få dekket sakskostnader og klageadgangen. Veiledningen er gratis og kan gis skriftlig eller muntlig.

«Risikoen for svikt i enkeltsaker kan se ut til å være størst i forvaltningsorganer som sjelden treffer vedtak av den aktuelle typen.»

Mangelfull informasjon og veiledning er en hyppig klagegrunn hos ombudsmannen og et tema som ofte tas opp med forvaltningen. Klagen gjelder oftest påstått svikt i enkeltsaker, men også svikt knyttet til generell informasjon eller i skjemaer og standardformularer. Et eksempel på sistnevnte er en uheldig formulering i standardteksten for påtaleunntelser, som feilaktig ga inntrykk av at saken var endelig strafferettslig avgjort. En påtaleunntelse kan imidlertid bli omgjort etter klage, og dette fremgår nå av teksten, etter initiativ herfra.

Risikoen for svikt i enkeltsaker kan se ut til å være størst i forvaltningsorganer som sjelden treffer vedtak av den aktuelle typen. For eksempel vil mindre kommuner relativt sjelden utlyse og tildele driftstilskudd til allmennpraktiserende leger og privatpraktiserende fysioterapeuter. Kunnskapen om regelverket kan dermed være for dårlig og informasjonen til parter om klageadgang med videre kan være fraværende. Også saker om innsyn i saksdokumenter blant innsatte i fengsler kan nevnes i denne sammenhengen. Her har jeg sett eksempler på manglende informasjon om klageadgang for innsatte, noe som kan forklares med fengselets manglende erfaring med og kjennskap til innsynsreglene.

«Det er en stadig utfordring for offentlige organer å møte den enkeltes behov innenfor ressursrammene.»

Omfanget av veiledningsplikten skal etter loven tilpasses forvaltningsorganets situasjon og kapasitet. Men omfanget må også tilpasses den enkelte borgers eller den enkelte gruppes behov. Utlendinger med svake norskkunnskaper og lite kjennskap til det norske samfunnet vil typisk kunne ha et stort behov for god og tydelig informasjon og veiledning. Det samme gjelder andre utsatte grupper som ikke lett kan orientere seg av helsemessige eller andre årsaker. Det er en stadig utfordring for offentlige organer å møte den enkeltes behov innenfor ressursrammene.

Ved avslag kan borgerne trenge informasjon og veiledning. Men dette kan også gjelde der det gis en tillatelse. Typisk vil dette være tilfellet i mange utlendingsaker når det gjelder virkningen av tillatelsen (oppholdstillatelse, visum, statsborgerskap). Det er imidlertid viktig at informasjonen er korrekt og fyllestgjørende, noe som kan være en utfordring der regelverket er detaljert eller komplisert. I det minste må informasjon ikke være misvisende, noe jeg også har sett eksempler på innenfor dette feltet. Mangelfull informasjon kan være verre enn ingen informasjon.

Vår elektroniske hverdag med nettbasert forvaltning gir nye muligheter for å nå borgerne. Regelverk, praksis og andre kilder til kunnskap er langt mer tilgjengelig nå enn for bare få år siden, og god informasjon kan gis uten store omkostninger for forvaltningen. Dette kan også være nødvendig på områder med hyppige endringer i regelverk og rutiner og et stort informasjonsbehov blant borgerne. Utlendingsdirektoratet legger eksempelvis mye arbeid i å gi generell informasjon på nettstedene www.udi.no og www.udiregelverk.no, også på andre språk enn norsk. Informasjonen omfatter blant annet saksbehandlingstider på ulike områder, som oppdateres jevnlig. Dette er positive trekk i dagens forvaltning.

Bruk av elektronisk informasjon gir imidlertid også nye utfordringer. Det er svært viktig at den nettbaserte, offentlige informasjonen er korrekt. Ved endringer i regelverk eller praksis må derfor informasjonen oppdateres raskt. Er informasjon spredd på ulike nettsider, må endringen gjennomføres over alt. Lenking og henvisninger mellom offentlige nettsteder gjør at informasjon – også utdatert og feilaktig informasjon – spres raskt. Vedlikehold av informasjon på forvaltningens nettsteder må derfor prioriteres.

I sak 2010/102 kom denne problemstillingen opp. En ordning med veiledet tjeneste for medisinske kandidater med utdanning fra enkelte EØS-land ble innført som et alternativ til turnustjeneste i Norge. I lang tid etter endringen lå det fortsatt feilaktig informasjon på hjemmesiden til Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (www.safh.no), som Helse- og omsorgsdepartementets nettsider viste til (under www.regjeringen.no). Etter påpekning herfra ble informasjonen endret, men ikke alle steder. I takt med økt bruk av nettbasert informasjon i den offentlige forvaltningen, antar jeg at oppdatering av informasjon kan bli en økende utfordring i årene som kommer.

Jeg vil uansett bemerke at veiledningsplikten ikke alene oppfylles gjennom å legge ut informasjon på Internett. Det finnes fortsatt mennesker som ikke har tilgang til Internett eller ikke har de nødvendige kunnskapene for å innhente opplysninger derfra. Disse må få samme tilgang til informasjon som datakyn-dige borgere. Dette påpekte jeg i sak 2009/2869, der

jeg kom til at fylkesmannen hadde brutt sin veiledningsplikt. I saken ble eierne av en fritidseiendom ilagt et gebyr for tillatelse til å mudre utenfor en privat brygge. Valg av mudringsmetode kunne imidlertid fått avgjørende betydning for behandlingen av søknaden og om det ble ilagt gebyr. Dette var informasjon som søkerne hadde behov for og som fylkesmannen relativt enkelt kunne gitt dem. Jeg advarte for øvrig også mot en for vidtgående bruk av argumentet om at forvaltningen har en mindre vidtgående veiledningsplikt overfor det den anså som ressurssterke parter.

Omorganiseringer i forvaltningen

1. Effektivt eller fremmedgjørende?

Av Grunnloven § 3 følger det at regjeringen («Kongen») har kompetanse til å organisere forvaltningen. For at en organisasjon skal kunne utvikle seg og forbli relevant under skiftende omstendigheter, kan det noen ganger være nødvendig å foreta endringer i overordnede strategier, interne rutiner og i selve organisasjonsstrukturen. Dette gjelder også for offentlige organer, og store som små forvaltningsorganer vil jevnlig måtte gjennomføre større eller mindre endringsprosesser. Det er fint og viktig at forvaltningen på denne måten er fleksibel og arbeider for en mest mulig effektiv drift.

De siste årene har vi sett store omorganiseringer blant annet innen lignings- og trygdeforvaltningen. Skatteetaten ble i 2008 organisert som skattekontor i fem regioner. Det som tidligere het ligningskontor, skattefogdkontor og fylkesskattekontor er nå blitt samlet i én organisasjon regionalt: Skattekontoret. Som en konsekvens av denne omorganiseringen, fikk samtlige Oslo-borgere i 2010 ligningen sin behandlet i Nord-Norge. På et annet forvaltningsområde er tidligere arbeids-, trygde- og sosialkontor blitt slått sammen til Nav. Omorganiseringene er gjerne begrunnet i effektivitetshensyn og bedre ressursutnyttelse. Et mothensyn er brukernes kjennskap til og fortrolighet med den «gamle» ordningen. Hyppige omorganiseringer kan virke fremmedgjørende på borgerne og utgjøre en fare for rettssikkerheten.

Ikke sjelden får jeg klager fra personer som mener seg utsatt for «kafkask» behandling fra myndighetenes side. De føler at de ikke når frem overfor en lite tilgjengelig forvaltning og at de har mistet enhver innflytelse over prosessen. En vanlig formulering er at man føler seg som kasteball mellom ulike mer eller mindre perifere etater. Min erfaring er at noe så enkelt som bare å vite *hvor* forvaltningssaken fysisk blir håndtert og *hvem* som behandler den, i høy grad kan virke beroligende på brukerne av tjenesten.

Dessverre makter ikke forvaltningen alltid å informere om dette.

«Min erfaring er at noe så enkelt som bare å vite hvor forvaltnings-saken fysisk blir håndtert og hvem som behandler den, i høy grad kan virke beroligende på brukerne av tjenesten.»

På bakgrunn av flere henvendelser tok jeg i 2010 opp denne problemstillingen med Nav der problemet syntes mest aktuelt. I henhold til regler i forvaltningsloven skal en part som har saklig grunn til det, gis adgang til å snakke med en tjenestemann ved det forvaltningsorganet som behandler saken. Jeg tok opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet hvordan dagens praksis med bevisst å skjerme besluttede myndigheter – særlig forvaltningseenhetene og Nav Pensjon – fra direkte kontakt med brukerne, stod seg i forhold til disse reglene. Direktoratet kunne forsikre at selv om det var det lokale Nav-kontoret i kommunen som skulle ivareta primærkontakten med brukerne, var det lagt opp til at man kunne få snakke med saksbehandler etter en konkret vurdering i hver enkelt sak. I mitt avsluttende brev til direktoratet uttalte jeg:

«Ei utvikling der vilkårsvurderinga vert gjort av organ som er lokalisera stadig lengre unna brukarane, både formelt og reelt, skaper utfordringar når det gjeld brukarane sitt høve til å kome i kontakt med dei sakshandsamarane som faktisk treffer avgjerd i sakene deira.

Mine medarbeidarar har sjølv stifta kjennskap med ringjennettverket (kompetanseøkane) til Nav Pensjon. Sjølv i tilfelle der vedkomande tenestemann i og for seg er imøtekomande med omsyn til å finne fram til sakshandsamar i den konkrete saka, er erfaringa likevel altfor ofte at dette ikkje lèt seg gjere. Det gir grunn til bekymring. Basert på slike erfaringar må eg spørje om framstillinga til direktoratet på dette punktet er tilstrekkeleg forankra i dei faktiske tilhøva.»

Blant annet som en konsekvens av arbeidet med denne saken, opplyste direktoratet at det nå var iverksatt tiltak for å gjøre det enklere for brukerne å nå frem til saksbehandleren i sin sak. Hele uttalelsen kan for øvrig leses som sak 2010/946.

Etter noen startvansker er det generelle inntrykket at den nye skatteetaten fungerer godt. Også i Nav kan man trekke frem mye positivt, selv om utfordringene åpenbart har vært større der. Det kan reises spørsmål om det er hensiktsmessig å la en uføresak gå gjennom fire instanser i Nav før utbetaling kan skje. Jeg er opptatt av å få frem viktigheten av at borgerne enkelt kan orientere seg i en forvaltning som hele tiden vokser og er i kontinuerlig utvikling. En uoversiktlig og omskiftelig struktur bidrar bare til å forsterke den maktesløsheten som mange føler stilt

overfor en stor og mektig forvaltning. Dersom en offentlig etat er etablert og velkjent i samfunnet, kan dette faktisk være et argument for å la den bestå som den er.

«En uoversiktlig og omskiftelig struktur bidrar ... til å forsterke den maktesløsheten som mange føler stilt overfor en stor og mektig forvaltning.»

2. Hva med de ansatte?

Omorganiseringer berører også de ansatte på en dyptgripende måte og vil ikke sjelden medføre en betydelig økning i stress- og konfliktnivået på arbeidsplassen. I en slik prosess er det ofte nødvendig å ta vanskelige valg om hvor enkeltansatte skal arbeide i den nye organisasjonen. Dersom det skal foretas nedbemanning, må det tas en beslutning om hvem som får bli og hvem som må gå. For å gjøre dette så lite smertefullt som mulig, må omorganiseringen skje på en skikkelig måte, og arbeidsgiver må være nøye med å følge de reglene som gjelder.

Det er mitt inntrykk at en del forvaltningsorganer har et visst forbedringspotensial her. Behovet for ryddige prioriteringer, god og individuell informasjon og et tydelig mål med prosessen er sentralt. Kanskje enda viktigere er det at arbeidsgiver følger de grunnleggende spillereglene som er gitt av Stortinget. En grunnregel er at arbeidstakerne beholder sine rettigheter etter arbeidsavtalen i omstillingsprosessen. Det innebærer at en omorganisering ikke i seg selv gir rettslig grunnlag for å si opp ansatte og var en av problemstillingene i sak 2010/516. Både tjenestemanns- og arbeidsmiljølovens stillingsvernregler, med strenge krav både til begrunnelsen for en oppsigelse og til prosessen, gjelder fullt ut også i en omorganisering.

«Hvis det er behov for å gjøre endringer i den enkeltes stilling ut over styringsretten, må reglene for oppsigelse følges.»

Etter en omstillingsprosess vil ofte nye stillinger være opprettet og gamle forsvunnet. De ansatte som blir i virksomheten, må da plasseres i den nye organisasjonen. Omorganiseringen kan ikke brukes som rettslig grunnlag for å endre de ansattes arbeidsoppgaver. Det vil si at den enkelte arbeidstaker som utgangspunkt har rett til å beholde sin stilling uavhengig av en omorganisering. Dersom omorganiseringen medfører endringer i stillingens innhold, kan arbeidsgiveren i regelen bare pålegge den ansatte endringer innenfor det som kalles «arbeidsgivers styringsrett». Hvis det er behov for å gjøre endringer i den enkeltes stilling ut over styringsretten, må arbeidsgiveren

foreta en endringsoppsigelse og følge reglene for oppsigelse.

Tidvis har jeg sett at arbeidsgivere har gjennomført en endringsprosess ved hjelp av såkalt «fristilling». Dette innebærer gjerne at de ansatte løses fra sine tidligere arbeidsoppgaver, og at de deretter søker på de nye stillingene i organisasjonen. Jeg mener man bør være forsiktig med å bruke dette begrepet, og også med selve fremgangsmåten. Dette ble også fremhevet i min uttalelse i *sak 2010/516*. Fristilling er ikke et rettslig begrep, og det utvider heller ikke arbeidsgiverens rettigheter i forbindelse med en omorganisering. Fremgangsmåten har heller ingen umiddelbar forankring i arbeidsmiljølovens stillingsvernsregler og vil lett komme i strid med disse.

Omorganiseringer kan være svært krevende, både for de ansatte og for virksomheten som sådan. Det er derfor all grunn for arbeidsgiver til å planlegge slike prosesser godt og å sikre seg den nødvendige organisasjonspsykologiske og juridiske kompetanse før prosessene settes i gang.

Øvrige problemområder

Foruten de mer generelle temaene jeg har nevnt over, er det også noen spesielle temaer jeg mener fortjener særskilt omtale.

1. Hensynet til barn og unge i plan- og byggesaker

Jeg har de siste årene behandlet noen reguleringssaker der hensynet til barn og unge ikke var blitt tilstrekkelig ivaretatt, se blant annet ombudsmannens årsmelding for 2007 side 351 (Somb-2007-93) og *sak 2009/2016*.

I den første saken (Somb-2007-93) uttalte jeg at hensynet til barn og unges oppvekstvilkår ikke var tilstrekkelig ivaretatt under arbeidet med planen, som gjaldt en atkomstvei. Kommunen lovet å forbedre rutinene for involvering av barnetalsmannen i plansaker, og at vurderingen av planers konsekvenser for barn og unge for fremtiden ville fremgå av en egen beskrivelse i saksfremstillingen. På denne bakgrunn lot jeg saken bero, under forutsetning av at også fylkesmannen skulle følge opp denne saken både generelt og konkret i forhold til den aktuelle reguleringsplanen.

Til tross for dette, mottok jeg tilsvarende, nye klager på den neste reguleringsplanen som ble vedtatt i tilknytning til utbyggingen av området. Denne gangen gjaldt reguleringen et boligfelt. I *sak 2009/2016* tok jeg dette opp med fylkesmannen, som mente at forholdet til barn og unge var tilstrekkelig vurdert. Det var jeg uenig i, og jeg ba derfor om en ny behandling av saken. Fylkesmannen kjente reguleringspla-

nen ugyldig, og opphevet deler av planvedtaket. Etter ytterligere brev fra meg til fylkesmannen, ba han kommunen om å utrede hensynet til barn og unge også for de delene av planen som ikke ble opphevet. Saken ble deretter behandlet av kommunestyret. Etter dette fant jeg grunn til å la saken bero, med visse merknader.

Barn og unge er en sårbar gruppe som er avhengig av at andre fremmer deres interesser. Manglende utredning og vurdering av barn og unges behov kan svekke tilliten til forvaltningen, også ut over den konkrete saken det gjelder. Hensynet til barn og unge vil nærmest per definisjon være relevant ved planleggingen av et alminnelig boligfelt. Hensynet skal da gjennomsyre alle relevante vurderinger som ligger til grunn for planen. For å få den betydningen for planarbeidet som lovgiveren har forutsatt, skal utredningen av konsekvensene for barn og unge gjøres *forut* for den politiske behandlingen av planforslaget i kommunen. Lovens system og kompetanseregler innebærer at det er *kommunestyret* som skal ta stilling til om hensynet er tilstrekkelig ivaretatt.

«Barn og unge er en sårbar gruppe som er avhengig av at andre fremmer deres interesser. Manglende utredning og vurdering av barn og unges behov kan svekke tilliten til forvaltningen.»

I uttalelsene nevnt over, fant jeg grunn til å redegjøre relativt grundig for de pliktene både kommunen og fylkesmannen har til å sikre at hensynet til barn og unge blir ivaretatt i planprosessen. Kravene følger av plan- og bygningsloven og Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen. Ansvar påligger kommunen som sådan og kan ikke overlates til «barnas representant». «Barnas representant» skal fungere som et sikkerhetsnett og komme i tillegg til kommunens forpliktelser. Fylkesmannen skal se til at kommunen følger opp ansvaret i praksis.

Selv om de to nevnte sakene gjaldt samme kommune og fylkesmann, ser jeg ikke bort fra at dette kan være et problem som hefter ved planprosessene også i andre kommuner. Jeg vil derfor følge med på dette fremover.

2. Når klageorganet begrenser sin prøving – rettmessig begrensnings i egen myndighet eller urettmessig ansvarsfraskrivelse?

Jeg har gjennom arbeidet med klagesaker blitt oppmerksom på at klageinstansen i visse tilfeller synes å begrense sin prøving av saken i for stor grad.

Når en borger har klaget på et enkeltvedtak, følger det av forvaltningsloven at klageinstansen kan «prøve alle sider av saken». Hovedregelen er at

klageinstansen kan prøve fullt ut både de rettslige, faktiske og skjønsmessige sidene av vedtaket. Prøvingen omfatter også kontroll med at saksbehandlingsreglene er blitt fulgt, herunder at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes. De fakta og den jusen et forvaltningsvedtak bygger på, skal være riktige. Hvis klageinstansen vurderer de faktiske eller juridiske forholdene i saken annerledes enn underinstansen, skal den derfor legge sin egen oppfatning til grunn.

«Klageinstansen skal ... i utgangspunktet prøve saken i sin fulle bredde. Dette er bærebjelken i prinsippet om toinstansbehandling og en viktig rettssikkerhetsgaranti for borgeren.»

Når et vedtak behandles etter de alminnelige klagereglene, trenger ikke klageinstansen bygge en omgjøring på at det opprinnelige vedtaket er ugyldig eller at det er begått en feil. Den kan komme til et annet resultat på grunnlag av det den selv anser som rimelig eller hensiktsmessig, så lenge dette ligger innenfor lovens rammer. Klageinstansen har altså myndighet til å overprøve underinstansens skjønn. Dette gjelder også når et statlig organ, for eksempel fylkesmannen, klagebehandler et kommunalt vedtak. Det følger av forvaltningsloven at hensynet til det kommunale selvstyret skal iakttas i disse tilfellene. Ettersom alle relevante hensyn i saken skal veies opp mot hverandre, innebærer dette likevel ikke en plikt til å la dette ene hensynet bli avgjørende for resultatet. Det fremgår av forarbeidene til denne lovbestemmelsen at i «forhold til klagerens rettssikkerhet er regelen ikke ment å innebære noe signal om mindre prøving av det frie skjønn». Hvor stor vekt hensynet til det kommunale selvstyret skal tillegges, må vurderes konkret i den enkelte saken og vil kunne variere både mellom sakstyper og enkeltsaker.

Klageinstansen skal med andre ord i utgangspunktet prøve saken i sin fulle bredde. Dette er bærebjelken i prinsippet om toinstansbehandling og en viktig rettssikkerhetsgaranti for borgeren.

3. Spesielle problemstillinger i saker om barnebidrag (Nav)

Ombudsmannen mottar mange klager på Navs behandling av saker om barnebidrag. Klagene gjelder både saksbehandlingstiden og selve bidragsberegningen.

Bidragssakene ble tidligere behandlet av trygdekontorene og er dermed blitt omfattet av Nav-reformen. Sakene er imidlertid av en annen karakter enn de andre sakene Nav behandler, ved at det gjelder uenighet mellom to private parter. Bidragsregelverket bygger på at fastsetting av barnebidrag i utgangs-

punktet er en privatsak, og det oppfordres til å inngå private avtaler om bidragets størrelse. Forvaltningen må også forholde seg til to parter. På grunn av sakens særstilling har jeg rettet, og vil fortsette å rette, oppmerksomheten mot hvordan disse håndteres i Nav-systemet.

Jeg har omtalt saksbehandlingstiden i Nav ovenfor. Også i bidragssakene kan saksbehandlingstiden til tider være lang. Dette skaper spesielle problemer i bidragssakene. Reglene er slik at mange personlige og faktiske forhold hos de involverte har betydning for avgjørelsen i saken. Opplysninger om inntekt, bosted, helse, samvær, antall barn, barn som blir 18 år osv. har betydning for saken, og slike forhold vil ofte endre seg underveis i saksbehandlingen. Dette skaper særskilte utfordringer både for forvaltningens og ombudsmannens behandling av sakene. Det blir blant annet spørsmål om betydningen av bestemmelsen i forvaltningsloven om at klageorganet kan ta hensyn til nye opplysninger. Praksis synes å være slik at partene henvises til å søke på nytt til førsteinstansen, med den forsinkelse det innebærer. For partene oppstår problemer ved at den som skal betale, kan ha for høyt løpende bidrag, og det oppstår tilbakebetalingskrav.

I klagesakene om selve bidragsfastsettingen er beregningen for selvstendig næringsdrivende ofte tema. Regelverket er komplisert, og det oppstår spørsmål om hvor langt forvaltningens undersøkelsesplikt går og hvilke vurderinger som skal foretas av næringsvirksomhetens økonomiske forhold. I kapittel V til årets melding er *sak 2009/2069* et eksempel på dette.

Samværsfradraget, som ble innført for noen år siden, er også et tema som går igjen i klagesakene. Bidragsbeløpet settes ned i forhold til omfanget av samværet, for å stimulere til økt samvær mellom barn og begge foreldrene. Ordningen har vært evaluert, og det er foretatt justeringer, som jeg avga høringsuttalelse om. Fortsatt er det mange problemer knyttet til dette, og mange mener at ordningen medfører enda flere konfliktspørsmål mellom foreldrene. Den som betaler bidrag, kan ønske å gi opplysninger om mest mulig samvær for å få lavere bidrag, og motsatt for den som mottar bidrag. Noen hevder at samværet boikottes av bidragsmottakeren med sikte på å få høyere bidrag. Det oppstår rettslige spørsmål om forholdet til inngåtte avtaler og rettsforlik om samvær, når disse ikke etterleves i praksis. Når foreldrene gir ulike opplysninger om samværet, må bidragsforvaltningen i en del saker foreta bevisvurderinger av samværets omfang. Det er et rettspolitisk spørsmål om ordningen bør opprettholdes, noe ombudsmannen ikke skal ha noen mening om. Jeg forutsetter likevel at den evalueres av departementet.

En del klager gjelder også innkrevingen av bidrag, som foretas gjennom Nav Innkreving i Kirkenes. Det kan gjelde saksbehandlingen der, og det kan være spørsmål om hvordan beslutninger derfra kan overprøves – av tingretten eller Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Jeg har merket meg at det de siste årene har vært færre klager på Nav Internasjonals behandling av bidragssaker som har med utlandet å gjøre.

4. Kildeskatt på pensjoner

Fra og med inntektsåret 2010 er det innført 15 % kildeskatt på pensjoner fra Norge som sendes til personer som er flyttet permanent ut av landet.

Mange norske pensjonister bosatt i utlandet, særlig i Kypros og Thailand, har henvendt seg til ombudsmannen og klaget på innføringen av denne skatten. Noen fordi de mener at dette er en helt urimelig tyngende skatt, andre fordi de mener at dokumentasjonskravene for å få fritak for skatten, og fritak for forskuddstrekk til dekning av den, er altfor strenge. I tillegg har mange klaget til ombudsmannen over skattemyndighetenes tidsbruk ved behandlingen av søknader om fritak for denne kildeskatten og krav om tilbakebetaling av for mye trukket kildeskatt. Det er også flere som har henvendt seg til ombudsmannen fordi de mener at norske skattemyndigheter har feil forståelse av skatteavtalene med Kypros og Thailand.

Ombudsmannen kan kontrollere om forvaltningens virksomhet er i overensstemmelse med gjeldende rett, men ombudsmannen skal ikke uttale seg om en lovlig vedtatt lov virker rimelig eller ikke. De som helst så at denne kildeskatten ble opphevet, kan ombudsmannen derfor ikke hjelpe. Annerledes var det med de som klaget over sen tilbakebetaling av for mye trukket kildeskatt. Alt i januar 2010 tok ombudsmannen dette spørsmålet opp med Skattedirektoratet. Ombudsmannens inntrykk er at skatteetaten fulgte dette opp på en god måte, og la til rette for at for meget trukket kildeskatt skulle utbetales ganske umiddelbart etter at pensjonistene som fylte vilkårene for fritak hadde søkt om det.

«De mange henvendelsene hit har tydelig illustrert at skattemyndighetene og utenlandspensjonistene generelt har svært forskjellig syn på hvilken belastning det kan være å oppfylle dokumentasjonskravene skattemyndighetene har stilt for fritak»

Ellers har de mange henvendelsene hit tydelig illustrert at skattemyndighetene og utenlandspensjonistene generelt har svært forskjellig syn på hvilken belastning det kan være for pensjonistene å oppfylle

dokumentasjonskravene skattemyndighetene har stilt i saker om fritak for kildeskatt.

5. Svakheter i sosialtjenestereguleringen

5.1. Omsorgslønn – ikke en rettighet for den hjelpetregende?

De som trenger hjelp, har som regel krav på sosiale tjenester fra kommunen. Ofte tar familiemedlemmer eller andre berørte en del av ansvaret for vedkommende. Tyngende omsorgsarbeid utover det som rimelig kan forventes av de berørte, kan sosialtjenesten gi kompensasjon for gjennom bestemmelsen om omsorgslønn. Er dette en ytelse til den som gjør omsorgsarbeidet, eller en rettighet for den hjelpetregende? Eller er det i realiteten kanskje begge deler?

Omsorgslønn utbetales til den som yter hjelpen. Denne tjenesten er ikke nevnt i loven som en av de tjenestene den hjelpetregende har krav på, men en ytelse til den som yter hjelpen. I kommunenes vedtak blir dette ofte referert slik at omsorgslønn ikke er en rettighet, noe som skaper et inntrykk av at en søknad om omsorgslønn rettslig sett står mye svakere enn de andre tjenestetilbudene. Det blir etter min mening noe misvisende at omsorgslønn ikke fremstår som en rettighet for den med hjelpebehov, og loven fremstår som uheldig formulert.

5.2. Den økonomiske betydningen av hvordan kommunen definerer tjenesten

Jeg vil også nevne et annet svakt punkt i dette regelverket. Kommunen kan pålegge den som mottar tjenester etter sosialtjenesteloven, å dekke kostnadene helt eller delvis. Det er i forskrifts form likevel gjort begrensninger i adgangen til å kreve egenandel. Hvorledes kommunen velger å definere en tjeneste, kan derfor få stor økonomisk betydning for mottakeren.

Et særlig praktisk eksempel er *forholdet mellom avlastning og praktisk bistand i hjemmet*. Mange personer som har krav på tjenester, bor hjemme, og mottar hjelp fra andre familiemedlemmer. Kommunale tjenester som ytes til slike personer, vil ofte ivareta både praktisk bistand til den hjelpetregende og avlastning til andre i husstanden.

Kommunen har ikke adgang til å kreve egenandel for avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid, men kan kreve egenandel for praktisk bistand. I slike tilfeller vil derfor definisjonen av tiltaket ha økonomiske konsekvenser for kommunen og tjenestemottakeren. Hjemmehjelp er et nærliggende eksempel. Kommunen må i hvert enkelt tilfelle foreta en vurdering av hva som er det mest sentrale formålet med tiltaket, og resultatet vil bero på skjønnsmessige avveininger.

Det kan derfor oppleves som tilfeldig om hjelpen gis som praktisk bistand eller avlastning, og også lite rimelig når all hjelpen defineres som praktisk bistand til den hjelpetrengende.

Et annet eksempel er *forholdet mellom avlastning og korttidsopphold i sykehjem*. Også i disse tilfellene må det foretas en konkret vurdering av hva som er hovedformålet med oppholdet. For den hjel-

petrengende og familiemedlemmene vil det nok kunne fremstå som lite forståelig dersom alle slike opphold defineres som helsehjelp, og følgelig utløser krav om egenbetaling. Hadde sykehjemsoppholdet blitt definert som avlastning, hvilket det i praksis også vil være for den eller de som ellers yter hjelpen, ville oppholdet vært vederlagsfritt.

V. Oversikt over saker av alminnelig interesse i året 2010

Innledning

Etter ombudsmannsinstruksen § 12 skal årsmeldingen inneholde «en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som Ombudsmannen mener har alminnelig interesse». Retningsgivende for utvalget av saker til meldingen er om saken anses å være representativ for sakstypen, om den er relevant som eksempel på saksbehandlingsfeil som er gjort, om saken er prinsipiell og rettsavklarende og om saken omhandler spørsmål av rettssikkerhetsmessig karakter.

Sakene er i stor utstrekning anonymisert. Bakgrunnen er bestemmelsene om taushetsplikt og dels hensynet til klagerne. Ettersom referater fra sakene publiseres og gjøres allment tilgjengelig, er klagernes navn gjennomgående ikke tatt med. Saker som er av særlig privat eller personlig karakter og som ikke kan anonymiseres tilstrekkelig, tas ikke med i meldingen.

Sakene er referert ved tittel og ingress nedenfor. For øvrig publiseres sakene fortløpende på ombudsmannens nettsted, www.sivilombudsmannen.no, og legges samlet ut på Lovdata, www.lovdata.no, én gang i året.

Det løpende arbeidet med enkeltsakene og min kontakt med forvaltningen gir meg et generelt inntrykk i forvaltningens saksbehandling og virksomhet. Det er en fare for at mitt arbeid med enkeltsakene kan gi et fortegnert inntrykk av forvaltningens saksbehandling generelt. Klagesakene har jo sitt utspring i situasjoner der borgerne føler seg galt og urettferdig behandlet. På bakgrunn av den kontakten jeg ellers har med forvaltningen gjennom besøk og inspeksjoner, er det mitt inntrykk at de saker jeg har tatt med i meldingen er representative ut fra de ovennevnte kriteriene.

Alminnelig forvaltningsrett

Gebyr for mudring – veiledningsplikt og habilitet

22. desember 2010 (Sak 2009/2869)

Eierne av en fritidseiendom skulle mudre utenfor en privat brygge og ble ilagt gebyr for tillatelse til mudring fra skip. Reglene for mudring fra henholdsvis land og skip var regulert av ulike regelsett. Dette innebar at mudring fra skip alltid krevde tillatelse og dermed gebyr, mens det ved mudring fra land ble gjort en konkret vurdering. Klagerne mente de burde fått denne informasjonen, slik at de kunne unngått gebyr ved å søke om mudring fra land i stedet. De an-

førte videre at en saksbehandler, som hadde tilrettelagt for behandlingen av saken, var inhabil.

Ombudsmannen kom til at fylkesmannen ikke hadde oppfylt sin veiledningsplikt. Han ba derfor om at saken ble behandlet på nytt, slik at klagerne ble stilt i en situasjon tilsvarende den de ville vært i etter riktig saksbehandling. Ombudsmannen uttalte generelt at terskelen for inhabilitet må være lav ved ekteskapsliggende samboerskap med en part.

Arbeids- og velferdsetatens behandlingstid for oversendelser av saksdokumenter til saksparter og fullmektiger

13. desember 2010 (Sak 2010/1911)

Arbeids- og velferdsetatens behandlingstid for oversendelser av saksdokumenter til saksparter og fullmektiger ble tatt opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet på generelt grunnlag. Direktoratet erkjente at etaten hadde hatt problemer med å imøtekomme parters og fullmektigers krav om oversendelser av saksdokumenter innen tilfredsstillende tid, og redegjorde for flere tiltak som skulle føre til bedre oppfølging av sakene. Det ble uttalt at innsynskravene i utgangspunktet burde behandles innen to uker og at parten eller fullmektigen skulle få et foreløpig svar når det ikke lot seg gjøre å få oversendt dokumentene innen denne fristen.

Ombudsmannen uttalte at det måtte antas at tiltakene ville kunne bidra til at saksbehandlingstiden for partsinnsynssaker blir kortere enn den kunne synes å ha vært i de senere årene. Under henvisning til tidligere uttalelser, ble det bemerket at fristen som nå var satt til to uker trolig kunne og burde forkortes etter hvert som stadig flere av saksdokumentene ville være lagret elektronisk.

Navs saksbehandlingstid og rutiner for utsendelse av foreløpig svar – saker om avtalefestet pensjon og alderspensjon

20. november 2010 (Sak 2010/1290)

I forbindelse med behandlingen av en klage over lang saksbehandlingstid for søknad om avtalefestet pensjon, kom det frem at Nav rutinemessig fattet vedtak om innvilgelse av avtalefestet pensjon og alderspensjon fra tre måneder før virkningsdato.

Ombudsmannen uttalte at kravet om avgjørelse «uten ugrunnet opphold» i folketrygdloven § 21-10 første ledd og forvaltningsloven § 11 a første ledd

ikke var til hinder for at sakene kunne behandles i en annen rekkefølge enn etter når de kom inn, der saklige og tilstrekkelig tungtveiende grunner talte for det. En forutsetning for at det skulle kunne være akseptabelt at søknadene ble behandlet etter iverksettingsdato i stedet for etter søknadstidspunkt, måtte være at de som søkte i god tid ble holdt orientert om saksbehandlingstiden og at det, så vidt mulig, ble gitt slik veiledning at deres behov for avklaringer i saken ble ivare tatt.

Helsepersonells brudd på taushetsplikt ved oversendelse av pasientjournal til Legeforeningens råd for legeetikk

27. oktober 2010 (sak 2009/187)

Saken gjaldt Helsetilsynet i Hordalands vurdering av om en lege hadde brutt sin taushetsplikt i forbindelse med oversendelse av en pasientjournal til Den norske legeforenings råd for legeetikk. Journalen ble oversendt i forbindelse med at pasienten klaget til rådet, og Helsetilsynet la til grunn at klagen måtte oppfattes som et stilltiende samtykke til at journalen kunne oversendes dit.

Ombudsmannen uttalte at pasienten ved å klage til Rådet for legeetikk måtte anses å ha samtykket stilltiende i at det innklagede helsepersonellet gjennom en uttalelse kunne komme med sitt syn på de forholdene som var tatt opp med rådet. Klagen i seg selv kunne imidlertid ikke anses som et samtykke til å oversende pasientens journal som sådan. Det må foreligge et særskilt grunnlag for at det skal kunne legges til grunn at pasienten har samtykket til oversendelse av journalen. Ombudsmannen kunne ikke se at det var holdepunkter for dette i denne saken og ba Helsetilsynet om å behandle saken på nytt.

Avvisning av søknad – rettskraftsvirkninger av forvaltningsvedtak

18. oktober 2010 (Sak 2010/14)

Uttalelsen gjaldt et vedtak om avvisning av søknad om fradeling av tre tomter i område avsatt til LNF-formål i kommuneplanens arealdel. Fylkesmannen opprettholdt etter klagebehandling kommunens avvisningsvedtak. Begrunnelsen var at klageren hadde søkt om tilsvarende tillatelse kort tid før. Søknaden ble da avslått, men avslaget ble ikke påklaget.

Ombudsmannen kom til at kommunen ikke hadde rettslig grunnlag for å avvise den nye søknaden. Til tross for at søknaden gjaldt det samme som den første og ble fremmet kort tid etter, skulle den ha vært realitetsbehandlet. Det var ikke skjedd en toinstansprøving av de materielle spørsmålene i saken og søknaden var ikke sjikanøs.

Fylkesmannen tok ombudsmannens uttalelse til etterretning og omgjorde sitt klagevedtak. Han opphevet videre kommunens avvisningsvedtak og ba kommunen om å behandle klagerens søknad.

Skjulte lydopptak som dokumentasjon i sak om retting og sletting av journalopplysninger

7. oktober 2010 (Sak 2009/167)

Saken gjaldt i første rekke spørsmålet om Helsetilsynet var forpliktet til å ta i betraktning skjulte lydopptak i en sak om retting og sletting av opplysninger i en pasientjournal. A og B klaget en slik sak inn for Helsetilsynet i Hordaland, og ønsket å fremlegge lydopptak de hadde tatt opp i det skjulte til støtte for sine anførsler. Tilsynet ville ikke ha lydopptakene tilsendt og tok ikke stilling til betydningen av opptakene. Heller ikke Statens helsetilsyn tok stilling til bruken av lydopptakene i den konkrete saken.

Ombudsmannen fant grunn til å kritisere både Helsetilsynet i Hordalands og Statens helsetilsyns behandling av saken. Det representerte et brudd på forvaltningslovens krav om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes at lydopptakene ikke ble tatt i betraktning. Vedtaket i saken syntes heller ikke å tilfredsstillende forvaltningslovens innholdsmessige krav til begrunnelse. Selv om det var positivt at Statens helsetilsyn til slutt vurderte saken konkret, og kom til at lydopptakene burde vært tatt i betraktning, mente ombudsmannen at det på et tidligere tidspunkt burde vært reagert mot Helsetilsynet i fylkets behandling. Ombudsmannen konkluderte med at Helsetilsynet i Hordalands vedtak, som følge av saksbehandlingsfeilene, måtte anses som ugyldig. Det ble derfor bedt om at saken ble vurdert på nytt.

Rettslig klageinteresse for hytteeierforening

29. september 2010 (Sak 2010/1406)

Saken gjaldt spørsmålet om en interesseorganisasjon hadde rettslig klageinteresse. Midtre Syndin hytteeierforening påklaget kommunens samtykke til innkreving av bompenger på den private veien medlemmene av foreningen brukte som adkomst. Klagen ble avvist fordi kommunen mente foreningen ikke hadde rettslig klageinteresse.

Ombudsmannen kom til at foreningen hadde rettslig klageinteresse. Ordningen med kommunalt samtykke til bompenger på privat vei er gitt for å beskytte nettopp brukerne av veien. Hytteeierforeningen var en naturlig representant for hytteeiernes interesser i dette tilfellet, og det var rimelig at foreningen kunne påklage samtykket. Klagen måtte derfor behandles.

Etter ombudsmannens uttalelse realitetsbehandlet kommunen hytteeierforeningens klage.

Sakskostnader – opphevelse av avvisningsvedtak i sak knyttet til vedtak om løpende tvangsmulkt

29. september 2010 (Sak 2009/848)

Saken gjaldt et krav om dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36, knyttet til et vedtak om løpende tvangsmulkt etter brann- og eksplosjonsvernloven § 39 første ledd.

Ombudsmannen kom til at det forelå et enkeltvedtak som var endret til gunst for parten ved at brann- og redningstjenesten hadde opphevet et avvisningsvedtak. Han ba derfor Representantskapet i Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS om å vurdere saksomkostningsspørsmålet på nytt.

Strand kommunes klagebehandling av saker om startlån

23. september 2010 (Sak 2010/949)

På bakgrunn av en konkret klagesak ble det på generelt grunnlag tatt opp enkelte spørsmål knyttet til Strand kommunes klagebehandling av saker om startlån.

Ombudsmannen hadde flere innvendinger mot kommunens rutiner for klagesaksbehandling og ba kommunen endre disse, slik at de ble i samsvar med forvaltningsloven, kommuneloven og god forvaltningsskikk.

Kommunen var enig i og tok til etterretning ombudsmannens uttalelse. I brev til ombudsmannen opplyste kommunen at den hadde lagt om rutiner og prosedyren for klagebehandling av saker om startlån.

Saksbehandlingstiden i Statens sivilrettsforvaltning og politiet i saker om erstatning etter strafforfølgning

3. september 2010 (Sak 2010/1682)

På bakgrunn av klagesaker til ombudsmannen ble det rettet en generell henvendelse til Justisdepartementet om saksbehandlingstiden i Statens sivilrettsforvaltning og politiet av saker etter straffeprosessloven kap. 31 om erstatning etter strafforfølgning.

Henstilling til Halden kommune om undersøkelser av mulige misligheter

26. august 2010 (Sak 2010/1516)

Ved behandlingen av tre konkrete klagesaker, ble ombudsmannen gjennom lokalmedia kjent med at det i lengre tid hadde vært rykter og påstander om

misligheter både i administrasjonen og i den politiske ledelsen i Halden kommune. Ombudsmannen mente det var belastende for lokaldemokratiet at tilliten til de lokale myndighetene syntes å være utsatt for sterk slitasje. Dette kunne i sin tur gå ut over kvaliteten i kommunens tjenester til innbyggerne. På bakgrunn av disse ryktene og inntrykket ombudsmannen hadde fått av kommunens vilje til å ta tak i problemene, herunder debatten rundt kommunens kontrollutvalg og behandlingen av tips om påståtte misligheter, fant ombudsmannen grunn til å henstille til kommunen å iverksette undersøkelser som kunne avklare og eventuelt bidra til å avkrefte ryktene og påstandene. For å være egnet til å imøtegå påstandene, mente ombudsmannen undersøkelsene burde være bredt anlagt og gjennomføres av eksterne aktører. Ut over dette, ønsket ikke ombudsmannen å uttale seg om hvordan undersøkelsene eventuelt skulle gjennomføres.

Kommunen hadde en annen oppfatning av situasjonen, og mente kommunen allerede hadde vært gjennom undersøkelser. Rådmannen redegjorde for hvilke undersøkelser som hadde vært gjort og som var vedtatt at skulle gjennomføres. Ordføreren pekte på det han mente var en koordinert kampanje fra et lite mindretall som ikke aksepterte flertallsbeslutninger og ikke forholdt seg til de politiske spillereglene. Det ble vist til at det ikke kunne iverksettes undersøkelser uten at det forelå dokumentasjon. Slike undersøkelser var for ressurskrevende – både kostnads- og personalmessig – til å skulle iverksettes på bakgrunn av rykter alene, og var dessuten egnet til å skape splid.

Ombudsmannen avsluttet saken med å understreke at det var påstandene om misligheter – ikke mer ordinære forvaltningsfeil – det var satt søkelys på. Det ble også understreket at ombudsmannen ikke satt på dokumentasjon som tilsa at det var hold i ryktene. Systemkontrollen kommunen hadde vært gjennom – som hovedsakelig syntes å gjelde de ordinære forvaltningsfeilene – hadde kanskje ikke vært egnet til å tilbakevise beskyldningene om misligheter. Ombudsmannen gjentok at han fortsatt næret bekymring for at tilliten til de lokale myndighetene syntes å være utsatt for slitasje, og lot det være opp til kommunen selv å avgjøre om det skulle iverksettes tiltak, og i så fall hva som skulle gjøres. Kommunen valgte ikke å følge ombudsmannens anmodning, noe ombudsmannen tok til etterretning.

Innsyn i statistisk materiale fra nasjonale prøver

17. august 2010 (Sak 2010/1383)

Avisa Varingen ble nektet innsyn i statistikk for Nittedal kommune om elever som hadde fått fritak fra deltakelse på nasjonale prøver. Innsyn ble nektet i de tilfellene der antallet fritatte elever var mellom 1 og

4. Dette fulgte av et internt, automatisert regelsett utarbeidet bl.a. for bruk ved publisering av statistikk på nettportalen Skoleporten. Reglene var gitt bl.a. for å ivareta taushetsplikten. Avslaget ble begrunnet med faren for å røpe taushetsbelagte opplysninger om enkeltelever.

Ombudsmannen uttalte at departementets uttalelser om koblingsfare bygget på en tvilsom forståelse av taushetspliktreglene i forbindelse med innsyn i statistiske opplysninger. Det var heller ikke foretatt en tilstrekkelig konkret vurdering av den aktuelle innsynsbegjæringen. Kunnskapsdepartementet ble derfor bedt om å vurdere saken på nytt.

Dekning av saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 annet ledd

23. juli 2010 (Sak 2009/1588)

Saken gjaldt forståelsen av forvaltningsloven § 36 annet ledd, som gir adgang til å pålegge en part å dekke motpartens saksomkostninger i saker som vesentlig er en «tvist mellom parter».

Miljøverndepartementet la til grunn at det ikke foreligger en «tvist mellom parter» når klageren er et forvaltningsorgan som opptrer som ivaretaker av offentlige interesser. Ombudsmannen kom til at dette er en for snever forståelse av bestemmelsen, og ba derfor departementet vurdere saken på nytt.

Dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen og kommuneplanens LNF-formål for oppføring av badehus

30. juni 2010 (Sak 2009/979)

Saken gjaldt avslag på søknad om dispensasjon for oppføring av badehus på Strandpromenaden på Nesodden. Fylkesmannen fant at det forelå en rekke relevante hensyn som i dispensasjonsvurderingen trakk i ulik retning. Imidlertid konkluderte fylkesmannen med å ville legge avgjørende vekt på at oppføring av badehus ville «hindre kontakten» mellom promenaden og sjøen.

Ombudsmannen mente det var uklarerheter rundt faktiske forhold som fylkesmannen burde kunne avklare ved å foreta en befaring. Fylkesmannen ble derfor bedt om å behandle saken på nytt og vurdere behovet for befaring.

Fylkesmannen befarte deretter området, og opplyste i senere brev hit at han ikke hadde funnet grunn til å omgjøre vedtaket 30. mars 2009. Ombudsmannen fant da å la saken bero.

Innsyn i pristilbud i forlagskontrakt

29. juni 2010 (Sak 2010/65)

Spørsmål om innsyn i en kontrakt fra mai 2008 mellom Kirkerådet og et forlagshus om forlagsretten til utgivelse av ny salmebok og liturgi. Kirkerådet unntok først hele kontrakten, men ga senere innsyn i kontrakten med unntak av pristilbudet. Avslaget ble begrunnet med at pristilbudet var forretningshemmeligheter som kunne unntas etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Ombudsmannen fant det tvilsomt om prisopplysningene var undergitt taushetsplikt. Det måtte legges særlig vekt på avtalens særegenhet, og at det går lang tid mellom hver gang denne typen avtaler inngås. Videre hadde tidsaspektet og hensynet til åpenhet om bruk av offentlige midler en viss betydning. Kirkerådet ble bedt om å vurdere kravet om innsyn i pristilbudet på nytt.

Brukarens høve til samtale med sakshandsamar i Nav

21. juni 2010 (Sak 2010/946)

Ein part som har sakleg grunn for det skal etter reglane i forvaltningslova ha høve til å drøfte saka munnleg med ein tenestemann ved det forvaltningsorganet som handsamar saka. Etter fleire klagar hit tok ombudsmannen av eige tiltak opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet korleis dagens praksis i Nav der dei avgjerande organa vert skjerma frå direkte kontakt med brukarane, stod seg i høve til desse reglane.

Ombudsmannen fann ikkje framstillinga til Arbeids- og velferdsdirektoratet heilt tilfredsstillande, og oppfordra direktoratet til ein kritisk gjennomgang av dagens praksis.

Overføring til fengsel med høyere sikkerhetsnivå

12. mai 2010 (Sak 2008/1980)

Saken gjaldt overføring av en innsatt fra et fengsel med lavt sikkerhetsnivå til et fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Bakgrunnen var den innsattes atferd og særlig varsler om en angivelig aksjon mot fengselet.

Ombudsmannen kritiserte fengselet for brudd på reglene om forhåndsvarsling, slik at den innsatte ble fratatt muligheten til å uttale seg før vedtaket om overføring ble truffet. Videre påpekte ombudsmannen at underretningen om vedtaket ble trenert. Etter ombudsmannens syn heftet det også noe tvil ved selve vedtaket, ved at frykten for negativ presseomtale tilsynelatende hadde stått sentralt.

Dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 der Nav Klage og anke hadde opphevet Nav lokals avslag på søknad om uføreytelser

29. april 2010 (Sak 2009/343)

Saken gjaldt krav om dekning av sakskostnader etter Nav Klage og ankes opphevelse av et avslag på en søknad om uføreytelser. Opphevelsen skyldtes at Nav lokals behandling av søknaden hadde vært beheftet med saksbehandlingsfeil.

Ombudsmannen kom til at det var grunnlag for å rette kritikk mot Nav Drift og Utviklings avgjørelse i saken, og ba om at vedtaket om avslag på dekning av sakskostnader ble behandlet på nytt.

Tvilsom praksis ved ileggelse av tvangsmulkt og manglende klageadgang

20. april 2010 (Sak 2008/998)

Et byggefirma ble ilagt tvangsmulkt for brudd på godkjent avfallsplan. I tråd med vanlig praksis i kommunen ble tvangsmulkten ilagt samtidig som avfallsplanen ble godkjent, men krav om betaling forfalt ikke før det ble konstatert brudd på avfallsplanen. Etter at kommunen sendte krav om betaling av tvangsmulkten, klaget firmaet og anførte at det ikke var brudd på avfallsplanen. Klagen ble avvist som for sent fremmet ettersom klagefristen var tre uker fra da tvangsmulkten ble ilagt og ikke når kravet om betaling ble fremmet.

Ombudsmannen kom til at kommunens tidligere praksis med å ilegge tvangsmulkt i forkant ikke kunne sies å ha vært i tråd med forurensningslovens hensikt. Kommunen ble derfor bedt om å foreta en ny vurdering av klagen på tvangsmulkten og eventuelt sørge for at saken ble gjenstand for endelig klagebehandling.

Fritak fra taushetsplikt for forskning

16. april 2010 (Sak 2009/1391)

Helse- og omsorgsdepartementet fritok Aker universitetssykehus (Aker – nå en del av Oslo universitetssykehus HF) fra taushetsplikt etter helsepersonelloven § 21, slik at A kunne få innsyn i pasientjournaler som psykiateren Johan Scharffenberg hadde skrevet. Fritaket for taushetsplikt ble gitt i forbindelse med As arbeid med en biografi om Scharffenberg. A klaget imidlertid til ombudsmannen og fremholdt at det ikke var praktisk mulig å gjennomføre innsynet uten at han også fikk se taushetsbelagt informasjon som ikke var omfattet av dispensasjonen.

Ombudsmannen uttalte at det knyttet seg begrunnet tvil til departementets saksbehandling i forbindelse med vurderingen av dispensasjonens omfang.

Særlig knyttet dette seg til i hvilken grad alle relevante hensyn var vurdert, og begrunnelsen for hva det var «nødvendig» å få innsyn i for å nå formålet med forskningen.

Etter en ny vurdering opprettholdt departementet sin avgjørelse om ikke å utvide dispensasjonen som var gitt.

Tillatelse til oppføring av veranda – omgjøringsadgang og saksbehandling

15. april 2010 (Sak 2009/2923)

Kommunen omgjorde en tillatelse den hadde gitt til oppføring av veranda til halvpart av tomannsbolig med den begrunnelse at tillatelsen var ugyldig. Fylkesmannen opprettholdt omgjøringsvedtaket, til tross for at han anså den opprinnelige tillatelsen for å være gyldig.

Ombudsmannen kom til at det heftet tvil ved det rettslige grunnlaget fylkesmannen bygget stadfestelsesvedtaket på, og at saksbehandlingen forut for vedtaket var mangelfull. Fylkesmannen ble bedt om å oppheve vedtaket og å behandle saken på nytt.

Tildeling av fastlegehjemler – mangelfull utredning og kontradiksjon m.v.

15. april 2010 (Sak 2009/1111)

Saken gjaldt en kommunes tildeling av fastlegehjemler ved et legesenter. Kommunen la blant annet vekt på at klageren var samboer med innehaveren av den ene hjemmelen ved senteret. Kommunens holdning var at en slik relasjon var uønsket ved små legesentre, og innkalte henne ikke til intervju.

Ombudsmannen kom til at kommunen hadde begått flere feil i saksbehandlingen. Saken var ikke godt nok utredet og klageren fikk ikke anledning til å ta til motmæle mot kommunens syn på sentrale forhold. Kommunehelsetjenestelovens krav om at den faglig best skikkede skal tildeles en ledig hjemmel, kunne ikke tilsidesettes. Behandlingen av saken utgjorde i seg selv en urett mot klageren, og kommunen ble bedt om å se på saken på nytt.

Etter en ny gjennomgang konkluderte kommunen med at saksbehandlingsfeilene ikke hadde hatt betydning for utfallet av saken. Kommunen beklaget imidlertid saksbehandlingen.

Taushetsplikt for opplysninger om deltakere i frikjøpsordning knyttet til seismikkskyting

17. mars 2010 (Sak 2009/1977 og 2009/2220)

Spørsmålet i saken var om navnet på de fiskerne som deltok i den såkalte frikjøpsordningen knyttet til seismikkskyting i Lofoten og Vesterålen, samt hvilke

kompensasjonsbeløp som ble utbetalt, er underlagt taushetsplikt.

Ombudsmannen kom til at det neppe var grunnlag for å unnta de aktuelle opplysningene som taushetsbelagte. Olje- og energidepartementet ble bedt om å behandle saken på nytt.

Etter en fornyet vurdering ga Olje- og energidepartementet innsyn i dokumentene.

Kravene til sakens opplysning ved inndragning av skjenkebevilling

24. februar 2010 (Sak 2008/1997)

Etter en skjenkekontroll ble bevillingshaveren tildelt åtte prikker og skjenkebevillingen ble inndratt for to uker. Skjenkekontrollørene hadde observert og rapportert om skjenking av alkohol til en person som var åpenbart påvirket av rusmidler. I klagen til ombudsmannen anførte bevillingshaveren at vedkommende gjest ikke var beruset, men syk med en adferd som var til forveksling lik en beruset persons.

Ombudsmannen fant ikke grunn til å kritisere fylkesmannen for manglende opplysning av saken, og det kunne ikke anses som en saksbehandlingsfeil at fylkesmannen ikke gjennomførte et møte med den aktuelle gjesten i ettertid. Saken måtte også anses som tilstrekkelig opplyst da vedtaket ble truffet.

Taushetsplikt for opplysning om enhetspris på influensavaksine

15. februar 2010 (sak 2009/1960)

Spørsmål om opplysninger om enhetspris i to avtaler om levering av henholdsvis sesongvaksine og pandemivaksine var underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 om næringsopplysninger.

Ombudsmannen kom til at det ikke var holdpunkter for rettslige innvendinger mot at opplysningen om enhetspris på pandemivaksinen ble hemmeligholdt. På grunn av den tiden som var gått siden avgjørelsen ble truffet samt endrede forutsetninger i markedet, ble likevel departementet bedt om å vurdere spørsmålet på nytt. Når det gjaldt enhetspris på sesongvaksinene, hadde ikke ombudsmannen tilstrekkelige holdpunkter for å uttale seg om det eksisterte et behov for hemmelighold. Departementet ble derfor bedt om å behandle også dette spørsmålet på nytt.

Departementet vurderte saken på nytt, og fant å kunne gi innsyn i enhetsprisene for sesongvaksinene. Når det gjaldt pandemivaksinen, ble avslaget opprettholdt.

Krav til begrunnelse - vedtak om ordensstraff

8. februar 2010 (Sak 2009/1931)

Saken gjelder spørsmål om saksbehandlingsfeil i forbindelse med ileggelse av skriftlig advarsel som ordensstraff.

Ombudsmannen kom til at vedtaket om ordensstraff ikke tilfredstilte de lovfestede og ulovfestede kravene til begrunnelse for enkeltvedtak. Saken kunne heller ikke anses tilstrekkelig opplyst før formannskapet traff endelig avgjørelse i saken. Samlet sett kunne det ikke utelukkes at disse feilene hadde virket bestemmende på vedtakets innhold.

Kommunen behandlet saken på nytt og opphevet vedtaket om ordensstraff.

Krav til reell toinstansbehandling – sak om avkjørsel fra riksvei

29. januar 2010 (sak 2009/1233)

Fylkesmannen i Østfold traff som klageinstans et nytt realitetsvedtak etter veglova § 40 annet ledd, og avslo søknaden om avkjørsel, etter at Statens vegvesen som førsteinstans hadde avvist saken.

Ombudsmannen kom til at fylkesmannen ikke hadde kompetanse til å treffe realitetsvedtak i denne saken. For å gi klageren en reell toinstansbehandling og ikke minst for å sikre en forsvarlig utredning og opplysning av saken, burde Statens vegvesens vedtak i dette tilfellet ha vært opphevet og sendt tilbake for ny behandling.

På bakgrunn av ombudsmannens uttalelse omgjorde fylkesmannen sitt eget vedtak, opphevet Statens vegvesens avgjørelse og sendte saken tilbake for ny behandling.

Spørsmål om taushetsplikt for straffbare forhold og dokumentinnsyn

19. januar 2010 (Sak 2009/544)

En lokal dyrevernemnd ga delvis innsyn i en rapport med tilhørende bilder fra en inspeksjon av hundehold. Etter inspeksjonen traff dyrevernemnda vedtak om å redusere antallet hunder. Mattilsynets regionkontor konkluderte med at dyrevernemnda ikke hadde brutt taushetsplikten ved utlevering av rapporten.

Den manglende dokumentasjonen av hvordan begjæringen om dokumentinnsyn ble behandlet av dyrevernemnda, har vanskeliggjort ombudsmannens etterprøving av saken. Det er likevel grunn til å konkludere med brudd på taushetsplikten ved at opplysninger om en persons straffbare handlinger er gitt ut. Selv om navnet var sladdet, inneholdt inspeksjonsrapporten og vedtaket ellers nok informasjon til

å identifisere vedkommende. På grunn av konkrete forhold var det nærliggende å anta at de som hadde bedt om innsyn i bildene fra inspeksjonen allerede kjente vedkommendes identitet. I et slikt tilfelle var også utleveringen av bildene i strid med taushetsplikten, selv om bildene i seg selv ikke identifiserte personen.

Unnlatt varsling om reguleringsendring og spørsmål om fylkesmannen var inhabil i klagesak

18. januar 2010 (Sak 2009/1306)

Etter innsigelse fra miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Aust-Agder ble forslaget til reguleringsplan endret, slik at strandlinjen på klagers eiendom skulle legges ut som friluftsområde istedenfor byggeområde. Grunneieren klaget, men den samme fylkesmannen stadfestet reguleringsvedtaket.

Ombudsmannen kom til at det knyttet seg begrundet tvil til spørsmålet om det kunne utelukkes at feil ved saksbehandlingen ikke hadde hatt betydning for utfallet av saken. Det kunne også reises spørsmål om fylkesmannens habilitet. Ombudsmannen ba om at saken ble vurdert på nytt og anbefalte at det ble oppnevnt settefylkesmann.

Fylkesmannen i Telemark ble deretter oppnevnt som settefylkesmann og behandlet saken. Etter fylkesmannens mening hadde «omreguleringen i praksis ingen negative virkninger for utnyttelsen av eiendommen», og heller «ikke noen virkning for eksisterende bruk». Fylkesmannen konkluderte med at klagen ikke kunne «føre fram på grunn av unnlatt varsling».

Klageren sa seg uenig i fylkesmannens vurderinger og ba ombudsmannen gjenoppta sin behandling. Anmodningen ble oversendt Fylkesmannen i Telemark for kommentarer.

Barn

Fylkesmannens tilsynsansvar i barnehagesak – dokumenthåndtering

19. oktober 2010 (Sak 2010/1458)

Tilleggsopplysninger til en søknad om skifte av barnehage ble registrert i kommunens elektroniske saksbehandlingssystem i form av et sammendrag. Selve brevet ble returnert til søkeren.

Ombudsmannen tok opp spørsmålet om omfanget av tilsynsplikten etter barnehageloven § 9 med fylkesmannen. Fylkesmannen la til grunn at kommunen har plikt til å oppbevare i alle fall en fullstendig kopi av brevet med tilleggsopplysninger.

Barnebidrag - fastsetting av inntekt etter skjønn

6. april 2010 (Sak 2009/2069)

Bidragspliktige sluttet i høyt betalt stilling og begynte næringsvirksomhet. Han gikk ned i inntekt. Inntekten ble beregnet etter skjønn, og bidragspliktige klaget over dette og den konkrete fastsettingen.

Ombudsmannen kom til at Navs vurdering av om det forelå rimelig grunn til inntektsreduksjon, og derav adgangen til å fastsette inntekten ved skjønn, var mangelfull. Videre hadde ombudsmannen innvendinger mot den konkrete fastsettingen. Nav Klageinstans ble bedt om å behandle saken på nytt.

Helse

Klage over avslag på søknad om sykehjems plass

24. september 2010 (Sak 2009/1494)

Helsetilsynet i fylket stadfestet kommunens avslag på en søknad om korttids plass/rehabiliteringsplass ved et sykehjem. Søkeren ble i stedet tilbudt hjemmebaserte tjenester. Klagen gjaldt blant annet kommunens klageordning og Helsetilsynet i fylkets grunnlag for konklusjonen om at søkeren fikk oppfylt sin rett til «nødvendig helsehjelp» etter kommunehelsestjenesteloven.

Ombudsmannen påpekte at kommunen ikke hadde fulgt reglene for korrekt klagebehandling ved at samme organ hadde vurdert saken som beslutningsmyndighet og som klageinstans. Helsetilsynet burde derfor henvist saken til ny behandling i kommunen. Beslutningsgrunnlaget til Helsetilsynet var dessuten sparsomt, og det fremsto som usikkert om tilsynet hadde et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere saken.

Avvisning av klage på vedtak om overføring til tvungent psykisk helsevern med døgnopphold

17. august 2010 (Sak 2009/823)

Bakgrunnen for saken var at en kontrollkomisjon for et sykehus avviste en klage fra en pasient på et vedtak om overføring av ham etter psykisk helsevernloven 2. juli 1999 nr. 62 § 4-10 fra tvungent psykisk helsevern uten døgnopphold til tvungent vern i sykehusavdeling. Kommisjonen hadde begrunnet avvisningen både med at det var uklart om det forelå en klage og at klagen uansett ikke lenger var aktuell ettersom pasienten på tidspunktet for kommisjonens behandling var utskrevet fra den aktuelle sykehusavdelingen.

Kommisjonen ble kritisert for ikke å ha foretatt undersøkelser for å få avklart spørsmålet om pasienten ønsket å klage eller ikke. Ombudsmannen uttalte videre at pasienten hadde krav på å få realitetsbehandlet sin klage og at den ikke kunne avvises med

den begrunnelse at den ikke lenger var aktuell fordi pasienten var utskrevet fra den aktuelle sykehusavdelingen. Kommisjonen ble bedt om å behandle saken på nytt.

Kriminalomsorg (fengsler m.v.)

Undersøkelse av INFOFLYT-systemet i kriminalomsorgen

3. desember 2010 (Sak 2007/2274)

Ombudsmannen stilte en rekke spørsmål til Justis- og politidepartementet knyttet til INFOFLYT, som er et system for utveksling av informasjon mellom kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten i saker som er særlig alvorlige og med særlig høy risiko. Departementet opplyste i sitt svar at det var nedsatt et utvalg som blant annet skulle utrede mange av de spørsmålene som ombudsmannen hadde tatt opp.

På bakgrunn av den pågående utredningen ble saken avsluttet, men ombudsmannen ba om å bli orientert om det videre arbeidet på området. Ombudsmannen kom også med enkelte kritiske merknader til departementets og kriminalomsorgens håndtering av de personvernmessige sidene ved INFOFLYT. Han ga blant annet uttrykk for at spørsmålene knyttet til personvern skulle ha vært avklart før systemet ble tatt i bruk og ikke først i ettertid.

Lang ventetid fra rettskraftig dom til soningsinnkalling

15. juni 2010 (Sak 2009/2696)

Saken gjaldt lang ventetid fra rettskraftig dom til soningsinnkalling. A ble først innkalt til soning av en dom på tre års fengselsstraff over seks år etter at dommen ble rettskraftig. Ventetiden skyldtes blant annet at Oslo statsadvokatembeter ikke utstedte fullbyrdelsesordre før tidligst et halvt år etter at Riksadvokaten hadde akseptert dommen. Det syntes videre å være på det rene at saken ble betydelig forsinket etter at den var oversendt Oslo politidistrikt, som etter dagjeldende regelverk hadde ansvaret for iverksettning av straffen.

Ombudsmannen uttalte at den svært lange ventetiden representerte et grovt og åpenbart brudd på straffeprosesslovens og påtaleinstruksens regler om at en dom som hovedregel skal sones «straks den er rettskraftig». En beklagelse til A – som Riksadvokaten hadde gitt på vegne av påtalemyndigheten – var derfor på sin plass. Ombudsmannen antok for øvrig at et så vidt uvanlig langt tidsforløp mellom rettskraftig dom og fullbyrdelse, som ikke skyldtes domfelte selv, ville kunne være et relevant moment ved vurderingen av en søknad om benådning. Etter at A søkte benådning, ga påtalemyndigheten sin tilslutning til

søknaden, og tilrådet at straffen ble gjort betinget ved benådning.

A ble ved kongelig resolusjon 1. oktober 2010 benådet, slik at hele fengselsstraffen ble gjort betinget.

Landbruk, skogbruk og reindrift

Avslag på søknad om konsesjon for erverv av landbrukseiendom

14. september 2010 (Sak 2009/567)

Saken gjaldt avslag på søknad om konsesjon for erverv av en skogeiendom uten bygninger. Klageren eide ikke landbrukseiendom fra før, og kommunen mente at landbrukseiendommer uten grunnlag for bosetting og selvstendig drift heller burde legges til eiendommer med bosetting og aktiv drift for å øke ressursgrunnlaget på slike eiendommer. På den måten kan grunnlaget for fortsatt bosetting på eiendommen sikres.

Ombudsmannen kom til at det var knyttet begrunnet tvil til vedtakets gyldighet. Kommunen hadde ikke dokumentert at det fantes andre relevante interesser til eiendommen. Videre var det holdpunkter for å tro at klageren hadde vært utsatt for usaklig forskjellsbehandling ved at kommunen ikke hadde stilt tilsvarende krav om å eie landbrukseiendom til andre konsesjonssøkere.

Avslag på søknad om konsesjon ved kjøp av landbrukseiendom

29. juni 2010 (Sak 2009/1976)

Fylkeslandbruksstyret i Rogaland avsto søknad om konsesjon for kjøp av landbrukseiendom med den begrunnelse at det var best for bygda og landbruket at bruk med tradisjonell landbruksdrift fikk mulighet til å styrke ressursgrunnlaget. Søkeren ønsket å «utvikle tilbud innan retreat, kultur og turisme» og å leie ut jorda.

Ombudsmannen kom til at fylkeslandbruksstyrets begrunnelse etterlot tvil med hensyn til om det var tatt riktig utgangspunkt for vurderingen og om alle relevante hensyn var vurdert. Fylkesmannen ble bedt om å foreta en fornyet vurdering av saken.

Fylkesmannen opphevet deretter fylkeslandbruksstyrets vedtak og ga klageren konsesjon på kjøp av eiendommen.

Overføring av siidaandel

14. mai 2010 (Sak 2009/702)

Reindriftsstyret hadde samtykket i overføring av lederansvar for siidaandel fra onkel til niese. Lederen

av en annen siidaandel i samme distrikt hevdet at den nye siidalederen ikke oppfylte kravene i reindriftsloven § 15 annet ledd «om å ha deltatt i alle sider av arbeidet i reindriften sammen med lederen i minst tre år», og at det ikke kunne gjøres unntak fra denne regelen.

Ombudsmannen kom til at Reindriftsstyrets avgjørelse og begrunnelse fremsto som uklar, og han ba om at saken ble behandlet på nytt.

Reindriftsstyret behandlet deretter saken på nytt med samme resultat, men presiserte grunnlaget for vedtaket.

Oppføring av gjeterhytte til reindriften

24. februar 2010 (sak 2009/586)

Landbruks- og matdepartementet omgjorde Reindriftsstyrets vedtak om godkjenning av gjeterhytte etter reindriftsloven § 21 første ledd, under henvisning til at det ikke kunne gis godkjenning for slik hytte til andre enn reinbeitedistrikter, siidaer og siidaandelsinnehavere.

Ombudsmannen kom til at det knyttet seg begrundet tvil til om departementet hadde adgang til å omgjøre vedtaket da det ikke ble foretatt en konkret vurdering av om gjeterhytta var «nødvendig», jf. reindriftsloven § 21 første ledd. Departementet ble bedt om å foreta en ny vurdering av saken.

Menneskerettigheter

Skriftlig advarsel etter publisering av kronikk

15. april 2010 (sak 2009/2770)

Saken gjelder spørsmålet om en arbeidsgiver hadde rettslig adgang til å gi en ansatt en skriftlig advarsel på bakgrunn av at han hadde skrevet og fått publisert en kronikk i en avis.

Ombudsmannen kom til at den skriftlige advarselen ikke var berettiget. Arbeidsgiveren ble bedt om å vurdere saken på nytt.

Etter en fornyet vurdering trakk arbeidsgiveren tilbake advarselen.

Beregning av tilleggsavgift – forholdet til uskyldspresumsjonen i EMK

15. april 2010 (Sak 2008/2261)

Saken gjaldt hvordan tilleggsavgiften skulle beregnes i et tilfelle der selskap A feilaktig hadde fradragsført inngående merverdiavgift for tidlig – dvs. før det egentlig forelå fradragsrett – og feilen ble oppdaget av avgiftsmyndighetene gjennom et bokettersyn før selskapet hadde hatt anledning til selv å rette opp feilen uoppfordret.

Ombudsmannen kom til at det var galt av avgiftsmyndighetene automatisk å beregne tilleggsavgiften på grunnlag av hele beløpet som feilaktig var ført til fradrag, og at det isteden ville samsvare best med uskyldspresumsjonen i EMK og alminnelige forholdsmessighetsbetraktninger å gi selskapet adgang til å sannsynliggjøre at feilen i alle tilfeller ville ha blitt rettet, innen det ble besluttet om og i tilfelle på hvilket grunnlag tilleggsavgift skulle ilegges.

Besøk til Politiets utlendingsinternat høsten 2008

26. mars 2010 (sak 2008/1966)

Ombudsmannen besøkte Politiets utlendingsinternat på Trandum i oktober 2008. Besøket var en oppfølging av et besøk i 2006, og formålet var å bli orientert om forholdene og særlig om de endringene som hadde skjedd siden det forrige besøket.

Ombudsmannen konstaterte at de materielle forholdene og de internertes rettsikkerhet ved internatet hadde blitt vesentlig bedret. På tidspunktet for det nye besøket gjensto fortsatt arbeid med å få fullt svar mellom utlendingsloven § 37d (dagens utlendingslov § 107) og utlendingsinternatforskriften på den ene siden, og interne regler og rutiner på den andre siden. Noen viktige endringer var imidlertid gjennomført etter ombudsmannens kritiske spørsmål, særlig knyttet til besøkskontroll, regler om oppbevaring av klær og innredning av soverom og celler. Ved avslutningen av saken var det fortsatt tvilsomt om enkelte rutiner rettslig sett var holdbare. Dette gjaldt midlertidig fratakelse av visse eiendeler og tilsynsrutinene ved sikkerhetsavdelingen. Ombudsmannens inntrykk var at hensynet til kontroll og sikkerhet på enkelte områder hadde fått for stor gjennomslagskraft i forhold til hensynet til de internertes privatliv innenfor rammen av frihetsberøvelsen. Det ble påpekt at lovgiverens forutsetning om konkrete vurderinger ikke kan tilsidesettes gjennom rigide rutiner og regler i instruksverket.

Ansvar for politiets maktbruk i forbindelse med pågripelser – særlig knyttet til bruken av mageleie

16. februar 2010 (Sak 2007/2439)

Ombudsmannen har avgitt uttalelse i saken som ble igangsatt på bakgrunn av Eugene Ejike Obioras død 7. september 2006. Undersøkelsene ble igangsatt av ombudsmannen etter eget initiativ, og har rettet seg mot sider ved ansvaret for politiets rutiner for maktbruk ved pågripelser, særlig bruken av mageleie. Ombudsmannen kritiserer justis- og politimyndighetene på flere punkter. Unnlåtelsen av tilfredsstillende regulering og opplæring innebærer etter ombuds-

mannens syn et brudd på de menneskerettighetsforpliktelse Norge har påtatt seg.

Offentlighet og innsyn

Innsyn i vedlegg til aksjekjøpsavtale – miljøinformasjon

18. november 2010 (Sak 2010/479)

Krav om innsyn i en aksjekjøpsavtale med vedlegg. Nærings- og handelsdepartementet mente opplysningene i vedleggene var forretningshemmeligheter som kunne unntas etter henholdsvis offentlighetsloven § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, og miljøinformasjonsloven § 11.

Ombudsmannen kom til at avslaget voldte tvil på ett punkt. Tvilen gjaldt om en rapport om forurensning, appendix 1.11.5, var undergitt taushetsplikt. Nærings- og handelsdepartementet ble bedt om å vurdere kravet om innsyn i dette dokumentet på nytt.

Nærings- og handelsdepartementet forela ombudsmannens uttalelse for A Gruve AS som fant å kunne offentliggjøre appendix 1.11.5.

Plikten til å opprette søkerliste ved forlengelse av søknadsfristen

20. september 2010 (Sak 2010/856)

Kommunal rapport hadde bedt om innsyn i søkerlisten til stillingen som rådmann i Sortland kommune. Under henvisning til at søknadsfristen var forlenget og at det ikke var opprettet noen søkerliste da begjæringen ble fremmet, ble innsynbegjæringen avslått hos kommunen og fylkesmannen.

Etter at saken ble klaget inn for ombudsmannen, skiftet fylkesmannen standpunkt og la til grunn at plikten til å opprette søkerliste oppstår ved utløp av den opprinnelige søknadsfristen. Ombudsmannen fant å kunne la saken i bero med dette.

Behandlingen av nye innsynskrav i samme dokument

1. september 2010 (Sak 2010/870)

Omtrent to måneder etter at As innsynskrav ble avslått, henvendte hun seg til Mattilsynets regionkontor og anførte at den anførte hjemmelen ikke kunne brukes. Hennes henvendelse ble ansett som en formell klage og ble derfor avvist ettersom den kom etter at klagefristen på tre uker hadde utløpt. Avvisningsvedtaket ble påklaget, men Mattilsynets hovedkontor opprettholdt avvisningen.

Ombudsmannen kom til at klagerens henvendelse ikke skulle vært ansett som en klage. Mattilsynet burde behandlet den nye henvendelsen som et nytt

innsynskrav og foretatt en ny realitetsbehandling av innsynskravet.

Innsyn i organinternt dokument – vurderinga av meirinnsyn

18. august 2010 (Sak 2010/417)

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet nektet å gi innsyn i mellom anna ein interdepartemental rapport. Det var vist til at rapporten var utarbeida for regjeringa si eiga interne saksførebuing. Rapporten skulle danne grunnlaget for regjeringa sitt svar på eit representantforslag om å innføre ei registreringsordning for lobbyverksemd i Stortinget, i departementa og på statsministeren sitt kontor.

Ombudsmannen fant departementet si grunngeving for å nekte innsyn i rapporten noko generell og uklar, og kom til at det var grunn til å tvile på om det låg føre eit reelt og sakleg behov for å nekte innsyn i heile rapporten. Departementet blei bedt om å handsame spørsmålet om innsyn på nytt.

Departementet vurderte saka på nytt og gav innsyn i delar av rapporten.

Klageorgan for universiteter og høyskoler i saker om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven

6. juli 2010 (Sak 2010/632)

På bakgrunn av flere henvendelser og en konkret klagesak, fant ombudsmannen grunn til å ta opp spørsmålet om hvilket organ som er klageinstans når et universitet eller en høyskole avslår et krav om innsyn etter offentlighetsloven.

Regler om klageorgan for universitets- og høyskolesektoren i saker om alminnelig innsyn er uttømmende regulert i offentlighetsloven med forskrifter. Etter disse reglene er det Kunnskapsdepartementet, som overordnet forvaltningsorgan, som er klageinstans i saker der universiteter og høyskoler avslår krav om innsyn med hjemmel i offentlighetsloven. En eventuell endring av klageordningen må gjøres ved bruk av forskriftskompetansen gitt i offentlighetsloven § 32 første ledd fjerde punktum.

Innsyn i begjæring om gjenåpning av straffesak – saksdokumentbegrepet

22. juni 2010 (Sak 2010/610)

Spørsmål om Gjenopptakelseskommissjonen kunne avslå et krav fra to domfelte om innsyn i en annen domfelts begjæring om gjenåpning av samme straffesak. Kommisjonen hadde begrunnet avslaget med at dokumentene i den første gjenåpningssaken ikke var en del av «sakens dokumenter» i de to andre domfeltes gjenåpningssak.

Ombudsmannen konkluderte med at kravet om dokumentinnsyn ikke kunne avslås med den begrunnelse at det var tale om to forskjellige saker. Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker ble bedt om å behandle saken på nytt.

Sak om innsyn i Forsvarssjefens årsrapport for 2008

1. juni 2010 (Sak 2010/575)

Saken gjelder spørsmålet om det var adgang til å gradere informasjon i Forsvarssjefens årsrapport for 2008 som «begrenset» og dermed unnta dokumentet fra offentlighet på grunn av taushetsplikt.

Ombudsmannen kom til at Forsvarsdepartementet ikke hadde adgang til å opprettholde graderingen av hele årsrapporten for 2008. Departementet ble bedt om å vurdere graderingen av dokumentet på nytt og foreta en ny vurdering av klagerens krav om innsyn i rapporten.

Spørsmål om offentleglova sitt verkeområde

24. mars 2010 (Sak 2009/2282)

Olje- og energidepartementet nekta å gje innsyn i fleire dokument med tilvising til at dokumenta gjaldt forvaltninga av staten sine interesser i CO²-handteringsprosjektet i Gassnova SF. Departementet meinte at dokumenta ikkje var omfatta av verkeområdet til offentleglova. Klaga til ombudsmannen gjaldt avslag på innsyn i seks nærmare bestemte dokument.

Etter ombudsmannen si meining hadde Olje- og energidepartementet tolka offentlegforskrifta § 1 på feil måte. Unntaket i offentlegforskrifta § 1 tredje ledd bokstav f, om «dokument knytte til forvaltning av staten sine interesser i CO²-handteringsprosjekt hos Gassnova SF», gjeld ikkje for dokument som finnst hos Olje- og energidepartementet. Ombudsmannen tok ikkje stilling til om det var høve til å nekte innsyn i dokumenta etter andre føresegner i kapittel 3 i offentleglova. Departementet blei bedt om å handsame spørsmålet om dokumentinnsyn på nytt.

Etter ei ny vurdering fekk Bergens Tidende innsyn i ytterlegare to dokument, delvis innsyn i to andre dokument, medan innsyn blei nekta for resten av dokumenta med heimel i ulike føresegner i offentleglova.

Offentleglovas virkeområde – Karmsund Havnevesen IKS

19. januar 2010 (Sak 2009/1203)

Saken gjelder spørsmålet om Karmsund Havnevesen IKS er omfattet av offentleglova.

Ombudsmannen kom til at Karmsund Havnevesen IKS er omfattet av offentleglova. Det ble særlig lagt vekt på formålet med selskapet og at oppgavene knyttet til forvaltning og myndighetsutøvelse innenfor sjøområdet utgjør en ikke ubetydelig del av virksomheten, samt at en stor del av omsetningen skriver seg fra havneavgifter fastsatt og innkrevd i medhold av lov.

Fylkesmannen omgjorde deretter sitt eget vedtak, og traff nytt vedtak om at Karmsund Havnevesen er omfattet av offentleglova.

Plan og bygg

Fritak fra renovasjonsavgift for bygninger som ikke er i bruk

5. november 2010 (Sak 2010/500)

Søknad om fritak for renovasjonsavgift fordi bygningene ennå ikke var tatt i bruk, ble avslått av Hol kommune. Avslaget var begrunnet med at det i følge kommunens forskrifter var adgang til å ilegge renovasjonsavgift året etter at det var gitt oppføringstillatelse.

Selvkostprinsippet tillater neppe at en kommune innkrever renovasjonsgebyr for en eiendom som rent faktisk ikke er i bruk, og som heller ikke lovlig kan tas i bruk. Ombudsmannen aksepterte en regel om at gebyr som hovedregel påløper fra og med året etter at tillatelse til oppføring er gitt. Det måtte imidlertid være rettslig adgang til å dispensere fra gebyrplikten, og denne dispensasjonsadgangen måtte praktiseres i samsvar med selvkostprinsippet. Klagerens fritaks-søknad syntes ikke å ha vært undergitt en tilstrekkelig konkret vurdering, og det var også begrunnet tvil om kommunen har tatt riktig rettslig utgangspunkt. Kommunen ble bedt om å behandle søknaden på nytt.

Fradeling av tomt til fritidsformål

4. oktober 2010 (sak 2010/108)

Søknad om fradeling av tomt med påstående bygning til fritidsformål ble avslått. Fradelingen var i strid med gjeldende arealdisponering i kommuneplanens arealdel og bebyggelsesplan. Hovedtemaet var om fradelingen ville innbære endret bruk av eiendommen.

Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å rette kritikk mot fylkesmannens konklusjon om at fradelingen innebar endret bruk av eiendommen, men han kunne ikke se at det var relevant å legge vekt på hvilken plantype området var underlagt. Det avgjørende måtte være den bruk som hadde vært forut for den fastsatte arealdisponeringen, sammenholdt med den bruk fradelingen hadde til formål å gjennomføre.

Spørsmål om ekstra vanntilknytningsgebyr var tilstrekkelig kunngjort

1. september 2010 (Sak 2010/418)

Spørsmålet i saken er om en kommune kunne kreve et ekstra vanntilknytningsgebyr fra en abonnent.

Ombudsmannen mente at det ekstra tilknytningsgebyret for eiendommer i et bestemt byggefelt var blitt fastsatt ved forskrift. Forskriften kunne imidlertid ikke gjøres gjeldende overfor klagerne, idet forskriften om gebyrets størrelse ikke var tilstrekkelig kunngjort da de søkte om byggetillatelse. Ombudsmannen fant også grunn til å knytte noen kritiske merknader til kommunens generelle saksbehandling i gebyrsaken.

Etter en fornyet vurdering vedtok kommunen å frafalle kravet om ekstra tilknytningsavgift fra A, samt en annen berørt husstand, og beklaget feilen som var gjort.

Reglene om utbyggingsavtaler – virkningene av brudd på plan- og bygningsloven 2008 § 17-4 femte ledd

31. august 2010 (Sak 2009/2897)

Sivilombudsmannen tok av eget tiltak opp visse spørsmål knyttet til reglene om utbyggingsavtaler, med Kommunal- og regionaldepartementet.

Ombudsmannen la til grunn at kommunen som hovedregel ikke har adgang til å binde sin planmyndighet. Han fant det imidlertid ikke naturlig å forstå plan- og bygningsloven 2008 § 17-4 femte ledd slik at den har som direkte avtalerettslig virkning at en utbyggingsavtale inngått i strid med bestemmelsen er ugyldig og dermed ikke kan gjøres gjeldende mellom partene. Departementet ble bedt om å overveie om det kunne være hensiktsmessig å utrede hvilke rettsvirkninger § 17-4 femte ledd bør ha de lege ferenda, for deretter å vurdere bestemmelsens ordlyd.

Avvisning av byggesøknad på grunn av uklare privatrettslige forhold

30. august 2010 (sak 2007/2187)

Fylkesmannen i Hordaland avviste en søknad om vei over fremmed eiendom. Grunnlaget for avvisningen var at det ikke var godtgjort at tiltaket var forenlig med tredjemanns privatrettslige rettigheter i den aktuelle eiendommen.

Ombudsmannen uttalte at når grunneieren har samtykket til et tiltak på sin eiendom, er det privatrettslige utgangspunktet at tiltaket er lovlig. Ettersom det i saken ikke fremsto som klart at tiltaket ville være i strid med tredjemanns rettigheter i eiendommen, kom ombudsmannen til at søknaden burde vært

behandlet. Han ba derfor fylkesmannen om å vurdere saken på ny.

Fylkesmannen opphevet deretter avvisningen av søknaden og sendte saken tilbake til kommunen for realitetsbehandling.

Avslag på søknad om dispensasjon for utvidelse av brygge på strandeendom regulert til friområde

4. august 2010 (sak 2009/1939)

Avslag på søknad om dispensasjon fra reguleringsplan for å oppgradere og utvide en brygge. Eiendommen var i reguleringsplanen avsatt til friområde, men kommunen hadde ingen planer om å gjennomføre planen.

Ombudsmannen kom til at reguleringsplanen ikke kunne anses for å ha falt bort, selv om kommunen ikke hadde gjennomført den. Det var heller ikke grunnlag for å kritisere myndighetene for å ha lagt vesentlig vekt på nasjonale strandsoneinteresser.

Gebyr for behandling av privat reguleringsforslag

12. mai 2010 (Sak 2009/210)

Klageren mente gebyret for behandling av et privat reguleringsforslag for området Mølleneset i Bergen var foreldet, og at det uansett var grunnlag for reduksjon fordi kommunen hadde overtrådt 12-ukersfristen i plan- og bygningsloven § 30 annet ledd. Det var også spørsmål om gebyret var i samsvar med selvkostprinsippet.

Fylkesmannen mente det var inngått avtale om forlengelse av 12-ukersfristen, og at det derfor ikke var grunnlag for å redusere gebyret. Ombudsmannen uttalte at dette standpunktet bygget på en korrekt regelforståelse.

Ombudsmannen kom til at det var tvil på flere punkter knyttet til foreldelsesvurderingen. Fylkesmannen hadde dessuten ikke innhentet tilstrekkelig dokumentasjon fra kommunen om gebyret var i tråd med selvkostprinsippet. Ombudsmannen ba fylkesmannen om å utrede og vurdere saken på nytt når det gjaldt disse punktene.

Klage på manglende byggesaksbehandling av terrengdringer

13. april 2010 (Sak 2009/1635)

Skien kommune ga 12. november 2004 bl.a. tillatelse til terrenginngrep på eiendommen X. Tillatelsen ble stadfestet 6. juni 2005 av Fylkesmannen i Telemark. A (heretter klagerne) henvendte seg til Kommunal- og regionaldepartementet med begjæring om omgjø-

ring. Departementet fant ikke grunn til å omgjøre fylkesmannens vedtak. Klagerne henvendte seg deretter til ombudsmannen. I brev 13. juli 2006 ble de orientert om at saken var foreldet for klagebehandling hos ombudsmannen.

Klagerne henvendte seg i 2009 på nytt til ombudsmannen og klaget over utførte terrenginngrep på naboeiendommen. Det ble anført at ca. 60 kvm terrengendringer var utført innenfor 4-meterssonen uten søknad, nabovarsel eller godkjenning fra kommunen. Klagen ble oppfattet slik at disse terrengendringene var gjort etter fylkesmannens vedtak 6. juni 2005 og at anførselene knyttet seg til fylkesmannens brev 13. januar 2009, jf. senere brev 20. mai 2009.

Ombudsmannen kom etter dette til at saken kan bero med den redegjørelse fylkesmannen ga i brev 31. august 2009. En nærmere undersøkelse av saken ga ikke grunnlag for avgjørende rettslige innvendinger mot de vurderinger fylkesmannen foretok i brev 13. januar 2009.

Plassering av bygg over vann- og avløpsledning – plbl. §§ 70 og 7

6. april 2010 (Sak 2009/533)

Saken gjaldt hvorvidt hensynet til vann- og avløpsledning i grunnen er et relevant skjønnsmoment ved vurderingen av hvor et tilbygg skal plasseres og ved dispensasjon fra regelen om minste avstand til nabogrense, jf. plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 (plbl.) §§ 70 og 7. Det var gitt dispensasjon og tillatelse for plassering av et tilbygg med kjeller i nabogrensen og over felles vann- og avløpsrør. Naboene mente at plasseringen medførte ulemper for deres eiendom, herunder fare for skade på rørene, samt hindring av vedlikehold og reparasjon av rørene. De ønsket at tilbygget ble lagt til en annen plassering, der ulempene unngås, alternativt at det ble stilt vilkår for tillatelsen.

Ombudsmannen la til grunn at nabointeresser er sentrale hensyn både bak plasseringsbestemmelsen i plbl. § 70 nr. 1 og avstandsregelen i § 70 nr. 2. Tilfredsstillende vann og avløp er ikke bare en privat interesse i snever forstand, men også et offentlig anliggende. Hensynet til ledningene i grunnen skulle derfor blitt vektlagt under vurderingen etter plbl. § 70 nr. 1, både som relevant nabointeresse og som offentlig interesse. Under dispensasjonsvurderingen vil de generelle lovformålene supplere de mer konkrete hensynene den enkelte lovbestemmelsen, som det dispenseres fra, skal bære. Hensynet til vann- og avløpsledningene i grunnen skulle derfor også vært vektlagt under dispensasjonsvurderingen etter plbl. § 7 jf. § 70 nr. 2. Utelatelsen av hensynet kunne ha vært avgjørende for resultatet av avveiningene. Vedtaket var

derfor ugyldig. På denne bakgrunn ble fylkesmannen bedt om å behandle saken på nytt.

Etter ombudsmannens uttalelse opphevet fylkesmannen vedtaket som ugyldig og sendte saken tilbake til kommunen for ny behandling i samsvar med ombudsmannens uttalte rettsoppfatning.

Søknadsplikt for tennisbane med gjerde og lysstolper

30. mars 2010 (Sak 2009/767)

Saken gjelder søknadsplikt for tennisbane med gjerde og lysstolper. Kommunen mente at terrengarbeider og etterfølgende legging av banedekke/kunstgress var unntatt fra søknadsbehandling, men krevde søknad for gjerde og lysstolper i tilknytning til banen. Fylkesmannen var enig i kommunens vurderinger.

Klageren, som var nabo til den aktuelle eiendommen, anførte at banen, gjerdet og lysstolpene måtte vurderes samlet som et tiltak. Hun mente tiltaket var søknadspliktig. Særlig var hun bekymret for at banen syntes å komme i konflikt med reglene om minsteavstand til nabogrensen.

Ombudsmannen mente det var tvilsomt om det var hjemmel for å unnta banen fra søknadsplikten. Han anså det for unaturlig at banen og gjerdet/stolpene ikke var behandlet samlet som et tiltak. Fylkesmannens klagebehandling syntes mangelfull og han ble derfor bedt om å behandle saken på nytt.

Fylkesmannen konkluderte deretter med at vedtaket var ugyldig. Vedtaket ble opphevet og saken sendt tilbake til kommunen for ny behandling.

Fylkesmannens adgang til omgjøring av underliggende reguleringsvedtak ved behandling av klage over byggetillatelse

29. mars 2010 (Sak 2009/1936)

Saken gjelder vedtak om opphevelse av byggetillatelse for fem sjøboder. Tillatelsen ble påklaget av naboer og opphevet av fylkesmannen som følge av at det underliggende vedtak om mindre vesentlig endring av reguleringsplan var ugyldig. Tiltakshaver fremholdt blant annet at eventuell tilsidesettelse av reguleringsvedtaket måtte skje med hjemmel i forvaltningsloven (fvl.) § 35, samt at fylkesmannen ikke hadde foretatt en tilfredsstillende konkret og skjønnsmessig vurdering av om endringen var mindre vesentlig.

Ombudsmannen kom til at det fremsto som tvilsomt om det lå innenfor fylkesmannens kompetanse etter fvl. § 34 å treffe vedtak med slikt innhold som her ble gjort. Videre heftet det begrunnet tvil til fylkesmannens vurdering av spørsmålet om endringen av planen var å anse som mindre vesentlig eller ikke.

Fylkesmannen ble derfor bedt om å vurdere saken på nytt.

Fylkesmannen vurderte deretter saken på nytt. Han fastholdt at reguleringsvedtaket var ugyldig og opprettholdt sitt tidligere vedtak. A klaget deretter til ombudsmannen over fylkesmannens nye vedtak.

Egengodkjenning av reguleringsplan – frist for innsigelse

18. mars 2010 (Sak 2009/424)

Kommunen egengodkjente en reguleringsplan etter å ha ansett fylkesmannens innsigelse som for sent fremsatt. Fylkesmannen mente innsigelsen var rettidig og påklaget kommunens vedtak. Miljøverndepartementet tok fylkesmannens klage til følge og stadfestet reguleringsplanen med visse endringer. Etter behandling av klage til ombudsmannen ble departementet bedt om å behandle saken på nytt. I sin nye vurdering opprettholdt departementet sitt tidligere vedtak.

Ombudsmannen kom til at det fremdeles heftet begrunnet tvil ved departementets avgjørelse og at fylkesmannen burde ta ansvaret for den tvil som foreligger i saken. Det ble vist til at forvaltningen er nærmest til å besørge en eller annen form for notoritet rundt spørsmålet om fristforlengelser i saker om innsigelse. Departementet ble bedt om å behandle saken på nytt.

Regulering av hyttetomter ved etablering av skjærgårdspark

16. mars 2009 (Sak 2007/1992)

Kommunen innregulerte bygging av tre hytter i strandsonen mot at grunneierne ga kommunen bruksrettigheter i området for etablering av en skjærgårdspark. Saken reiste prinsipielle spørsmål om bruk av reguleringsmyndighet som bytemiddel.

Ombudsmannen uttalte at vurderingen av hva som er relevante hensyn ved utarbeidelsen av reguleringsplaner, må ta utgangspunkt i plan- og bygningsloven. Det alminnelige byggeforbudet etter loven setter grenser, og det må kreves at en eventuell utbygging i seg selv er forsvarlig ut fra arealdisponeringshensyn. De rettighetene kommunen ervervet gjennom den aktuelle avtalen, kunne oppnås på annen måte, og fylkesmannen ble bedt om å vurdere saken på nytt.

Reguleringsplan – hensynet til barn og unge

9. mars 2010 (Sak 2009/2016)

Klageren hevdet at hensynet til barn og unges interesser ikke var ivaretatt ved utarbeidelsen av en regu-

leringsplan som blant annet omfattet et boligområde. Han pekte på at fylkesmannens vedtak i klagesaken bygget på et tilleggsnotat, som utbyggeren hadde fått utarbeidet etter at saken var ferdigbehandlet i kommunen.

Ombudsmannen uttalte at utredningen av konsekvensene for barn og unge skal gjøres forut for den politiske behandlingen av planforslaget i kommunen. Barn og unge er en sårbar gruppe som er avhengig av at andre fremmer deres interesser. Manglende utredning og vurdering av slike hensyn kan svekke folks tillit til forvaltningen, også ut over den konkrete saken det gjelder. Ombudsmannen fant at barn og unges interesser ikke var tilstrekkelig utredet og vurdert under kommunens planbehandling, og at fylkesmannen hadde forsømt sin plikt til å ivareta hensynet under planprosessen. Mangelen var ikke blitt reparert gjennom klagebehandlingen.

Ombudsmannen påpekte videre at det ikke er lett i ettertid å reparere manglende utredning og vurdering av barn og unges interesser i planprosessen, uten at saken undergis en fullstendig ny vurdering. Lovens system og kompetanseregler innebærer at det er kommunestyret som skal ta stilling til om hensynet er tilstrekkelig ivaretatt. På denne bakgrunn ba ombudsmannen om at saken ble behandlet på nytt.

Fylkesmannen opphevet deler av planvedtaket som ugyldig. Ombudsmannen stilte spørsmål ved hvorfor ikke ugyldighetsgrunnen rammet planen som helhet og uttalte at hensynet til barn og unge alltid vil være relevant ved planleggingen av et alminnelig boligfelt. Han gjentok at kommunestyret, som rett planmyndighet, måtte ta stilling til om hensynet var tilstrekkelig utredet og ivaretatt i planen.

Fylkesmannen sendte saken til kommunen, og kommunestyret vedtok en innstilling der det blant annet fremgikk at hensynet til barn og unge var tilstrekkelig ivaretatt i begge reguleringsplanene for Kruttverket. Rutinene for ivaretagelse av hensynet til barn og unge skulle imidlertid revideres. I lys av den prosessen som ble gjennomført etter ombudsmannens uttalelse, og kommunens løfter om oppfølging av hensynet til barn og unge, fant ombudsmannen etter dette å kunne la saken bero, med visse avsluttende merknader.

Plan- og bygningsetatens behandling av byggesak på eiendom som senere ble omfattet av vedtak om midlertidig dele- og byggeforbud

4. mars 2010 (Sak 2009/196)

Saken gjaldt Oslo kommune, plan- og bygningsetatens (PBE) behandling av en byggesak på en eiendom som senere ble omfattet av et vedtak om midlertidig dele- og byggeforbud, jf. plan- og bygningsloven § 33. Klageren mente at PBE gjennom mange år

hadde vært «motvillig», og at den gjennomgående hadde fokusert på utbyggingshindringer fremfor muligheter. Klageren anførte dessuten at PBE hadde brutt sin informasjons- og veiledningsplikt.

Ombudsmannen fant grunn til å kritisere PBE for formuleringer brukt i referat fra avholdt forhåndskonferanse. PBE stilte blant annet spørsmål om en gitt dispensasjon var gitt på riktig grunnlag. Uttalelsen, som antydte at klageren skulle ha ført byutviklingskomiteen bak lyset, var etter ombudsmannens mening ubetenksom og for øvrig unødvendig. Også formuleringer som antydte at klageren skulle ha gjort noe kritikkverdige i arbeidet med å løse atkomstproblemene på tomta var lite skjønnsomme. Ombudsmannen påpekte også at PBE, sakens spesielle omstendigheter tatt i betraktning, burde orientert klageren om at søknad kunne sendes inn til tross for at det ble varslet forbud. Utover dette hadde ombudsmannen ikke rettslig grunnlag for å bebreide PBE for at byggetillatelse ikke forelå før treårsfristen for dispensasjonsvedtakets varighet utløp eller før vedtakelsen av det foreløpige forbudet.

Fylkesmannens prøvelsesadgang i reguleringsaker og lovligheten av regulering til fellesområde for bading

1. mars 2010 (sak 2009/1402)

Saken gjelder regulering til fellesområde for bading. Klageren anførte at det regulerte arealet ikke egnet seg til badeområde fordi dybden kun var ca. 10 cm, størrelsen bare 5 kvadratmeter samt at arealet var svært vanskelig tilgjengelig. Kommunen mente det var tilstrekkelig at området kunne brukes til vassing for små barn, mens fylkesmannen etter ombudsmannens syn ikke hadde prøvet spørsmålet i en slik bredde han som klageinstans pliktet.

Fylkesmannen foretok deretter en vurdering av hvorvidt området var egnet for formålet «fellesområde badeplass for barn», og opprettholdt sitt vedtak i saken. Ombudsmannen fant etter dette å kunne la saken bero.

Feil ved oppmåling av eiendom

23. februar 2010 (Sak 2009/1608)

Klagerne kjøpte og fikk kommunens tillatelse til fradeling av en tomt på 1 dekar. Etter oppmålingsforretningen ble tomte kun 849,7 m². Spørsmålet var om delingsforretningen ble utført i samsvar med delingslovens § 3-2, der det fremgår at bestyreren skal påse «at nye grenser stikkes ut i marka i samsvar med kommunens tillatelse».

Ombudsmannen kom til at grensene ikke var i samsvar med delingstillatelsen. Delingslovens vilkår

for å gjøre avvik fra tillatelsen - at det dreier seg om et «mindre avvik» - syntes ikke å være oppfylt.

Mye tydet dessuten på at det forelå en feil ved oppmålingen som klagerne måtte ha krav på at ble rettet opp. Jeg ba fylkesmannen behandle saken på nytt.

Ved sin fornyede behandling la fylkesmannen til grunn at vilkårene for å gjøre avvik fra delingstillatelsen etter delingsloven § 3-2 ikke var oppfylt. Fylkesmannen opphevet derfor sitt vedtak og sendte saken tilbake til kommunen for ny behandling.

Kravet om at byggetomten skal være «sikret lovlig atkomst til veg som er åpen for alminnelig ferdsel»

17. februar 2010 (Sak 2009/260)

Saken gjaldt hvorvidt en byggetomt var «sikret lovlig atkomst til veg som er åpen for alminnelig ferdsel», jf. plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 (plbl.) § 66 nr. 1. I klagen til ombudsmannen ble det fremholdt at grunneierne ikke hadde forpliktet seg til å holde den private veien «åpen for alminnelig ferdsel».

Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde under tvil konkludert med at grunneierne var forpliktet på avtalerettslig grunnlag til å holde veien åpen for alminnelig ferdsel så lenge kommunen blant annet brøytet veien. Ombudsmannen fant grunnlaget tvilsomt og pekte på at passivitet i utgangspunktet ikke anses som rettsstiftende. Han kunne ikke se at kommunens forventning, om at veien skulle holdes «åpen for alminnelig ferdsel» som motytelse for brøytningen, var blitt gjort synlig for eierne. Situasjonen ga dem dermed ingen oppfordring til å ta forbehold hvis de ikke ville bli forpliktet. Ombudsmannen stilte videre spørsmål om atkomstkravet kan innebære et visst krav til varighet og stabilitet. Han pekte på at både lovens ordlyd, hensynene bak regelen og indre sammenheng i lovbestemmelsen kan tilsi dette. Fylkesmannen ble bedt om å behandle saken på nytt.

Etter en fornyet vurdering opprettholdt fylkesmannen vedtaket, men på et annet rettslig grunnlag. Ombudsmannen fant det ikke hensiktsmessig å gå videre med saken, men kom med visse betraktninger angående fylkesmannens nye vurdering.

Politiet og påtalemyndigheten

Sittetiden i politiarrest – hovedregelen om overføring til fengsel innen to døgn m.v.

14. mai 2010 (Sak 2008/1775)

Ombudsmannen satte høsten 2008 i gang en ny undersøkelse av oppholdstiden til personer som er inn satt i politiets arrester, den såkalte «sittetiden».

Spørsmålet som ble reist var i første rekke om sittediden var i tråd med reglene i politiarrestforskriften 30. juni 2006, og den hovedregelen som der er oppstilt om overføring til fengsel innen to døgn. Ombudsmannen stilte også spørsmål om systemet for å registrere sittedid er godt nok. Etter at det i flere omganger var innhentet opplysninger fra Justis- og politidepartementet, ble undersøkelsen avsluttet våren 2010.

Ombudsmannen ga uttrykk for at tallmaterialet knyttet til sittediden fortsatt ikke var tilfredsstillende. Statistikken oversendt fra departementet viste imidlertid at det fortsatt var et urovekkende høyt antall overskridelser av todøgnfristene for å overføre arrestanter til fengsel. Ombudsmannen forutsatte at de ansvarlige myndigheter ville arbeide aktivt med å få ned antall overskridelser, og at det i denne forbindelse særlig ble sett hen til samlet oppholdstid i arrestene.

Skatt og ligning (eiendomsskatt)

Eiendomsskatt – Elverum kommunes taksering av fritidsboliger

23. november 2010 (Sak 2010/489)

Saken gjaldt om Elverum kommunes taksering av kommunens fritidsboliger kunne være i strid med takseringsbestemmelsen i byskatteloven 18. august 1911 nr. 9 § 5 og med det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet.

Ombudsmannen kom til at Elverum kommune måtte ha misforstått både takseringsbestemmelsen i byskatteloven § 5 første ledd og Finansdepartementets mange uttalelser om hvordan byskatteloven § 5 første ledd skal forstås.

Kommunens bruk av forskjellige verdsettelsesprinsipper ved fastsettelse av eiendomsskattetaksten for kommunens fritidseiendommer bare ut fra hvilket prinsipp som ga lavest skattegrunnlag i det enkelte tilfelle syntes også klart å stride mot det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet.

Klage på avvisning av anmodning om bindende forhåndsuttalelse i skattesak – forholdet til skatteavtaler

2. august 2010 (Sak 2009/2637)

En utenlandsboende skattyter med formue i Norge klaget til ombudsmannen over skattekontorets avvisning av en anmodning om bindende forhåndsuttalelse i en skattesak. Avvisningen var begrunnet i at forespørselen gjaldt forhold som måtte avgjøres etter skatteavtale. Under henvisning til praksis fra Skattedirektoratet fant ombudsmannen at en slik forståelse av regelverket var for streng. Skattekontoret burde

kunne legge til grunn skattyters anførsel om at beskatningsretten etter skatteavtalen i dette tilfellet tilhører Norge, og avgi en bindende forhåndsuttalelse om de skattemessige virkningene av en eventuell realisasjon utelukkende basert på interne norske skatteregler.

Etter en fornyet vurdering av saken besluttet skattekontoret å avgi bindende forhåndsuttalelse.

Eiendomsskatt på landbrukseiendom

22. mars 2010 (sak 2009/1262)

Saken gjaldt ileggelse av eiendomsskatt på landbrukseiendommer i X kommune. Et sentralt spørsmål i saken var hvilken betydning det skulle få for vurderingen av skattefritaket knyttet til landbrukseiendommer at eiendommen ble utleid til og drevet av andre enn eieren. Et annet sentralt spørsmål var hvorvidt kommunen skulle ta hensyn til konsesjonsplikt og delingsforbud ved verdsettelsen av landbrukseiendom, også i tilfelle den ikke var fritatt etter reglene om landbrukseiendom i drift.

Jeg kom til at X kommune måtte kritiseres for å ha gitt en uklar begrunnelse for taksten, idet kommunen syntes å ha lagt vekt på at eiendommene var utleid, og heller ikke hadde vurdert om delingsforbud og konsesjonsplikt har betydning for omsetningsverdien av eiendommene.

Kommunen behandlet saken på nytt og opprettholdt taksten.

Skole

Utvidet rett til videregående utdanning for elever ved private skoler

19. oktober 2010 (Sak 2010/338)

Spørsmålet om retten til utvidet utdanning for elever ved private skoler, som har rett til spesialundervisning, jf. privatskolelova § 3-6, jf. opplæringslova § 3-1, ble brakt inn hit av en skole. Det gjaldt elever som har rett til fjerde og femte år på videregående skole, og spørsmålet om elevene disse årene måtte flytte over til offentlig skole.

Ombudsmannen kom til at det knyttet seg tvil til Kunnskapsdepartementets tolkning av privatskolelova og ba om at saken ble vurdert på nytt. Departementet ble i alle tilfelle bedt om å ta initiativ til en presisering av loven. Departementet foreslo i høringsnotat 19. oktober 2010 at retten til utvidet tid i videregående opplæring blir lovfestet i privatskolelova, slik at elever kan velge å ta ut retten i private skoler med rett til statstilskudd på tilsvarende vilkår som i offentlig skole.

Nedleggelse av skoler – kommunenes saksbehandling og forvaltningslovens regler om forskrifter

23. juni 2010 (Sak 2010/868)

I flere klager på nedleggelse av skoler var det et fellestrekk at forholdet til saksbehandlingsreglene for forskrifter i forvaltningsloven var berørt. Sakene viste at landets fylkesmenn tilsynelatende praktiserte regelverket forskjellig ved lovlighetskontrollen av kommunenes beslutninger. På denne bakgrunn tok ombudsmannen på eget tiltak og på generelt grunnlag opp med Kunnskapsdepartementet om og på hvilken måte en kommune må følge forvaltningslovens regler om forskrifter ved beslutning om å legge ned skoler.

Departementet delte ombudsmannens oppfatning om at fylkesmennenes praksis var uensartet, selv om det ble ansett usikkert om ulikheten skyldtes de forholdene ombudsmannen hadde pekt på. På denne bakgrunn fant departementet grunn til å be Utdanningsdirektoratet utarbeide et nytt rundskriv til erstatning for det gamle.

Dekning av utgifter til skoleskyss – privatskole i nabokommune

20. september 2010 (Sak 2010/738)

En ungdomsskoleelev som byttet skole fra nærskolen til en privat skole i nabokommunen, ble innvilget skyss med buss fra hjemmet til den nye skolen. Elevens foreldre klaget og mente blant annet at skysstilbudet var i strid med sakkyndige anbefalinger og FNs barnekonvensjon.

Det forelå tvil om fylkesmannen i tilstrekkelig grad hadde vurdert og vektlagt de relevante hensyn som gjorde seg gjeldende i saken. Ombudsmannen hadde også innvendinger mot at fylkesmannen unnlot å vurdere anførselene knyttet til barnekonvensjonen. Fylkesmannen ble bedt om å foreta en fornyet behandling av saken.

Sosialhjelp

Refusjon i etterbetalte trygdeytelser

11. november 2010 (Sak 2009/2874)

Et sosialkontor krevde refusjon i etterbetalte trygdeytelser, for tidligere utbetalt sosialstønad. En del av etterbetalingen var ved en feil utbetalt til stønadmottakeren, og det var spørsmål om han måtte tilbakebetale dette.

Ombudsmannen kom til at det er tvilsomt om det var adgang til å kreve tilbakebetaling eller refusjon i

beløpet, og ba fylkesmannen om å behandle saken på nytt.

Tilsettingssaker, tilsetningsforhold

Tilsetting av politibetjent – adgang til å søke lignende stilling i samme virksomhet

1. november 2010 (Sak 2010/816)

En politibetjent som var ansatt i stilling som politibetjent 1 søkte stilling som politibetjent 2 ved samme politistasjon som hun allerede arbeidet. Hun ble under dissens ikke ansett som reell søker av det lokale ansettelsesrådet, fordi den vesentlige forskjellen på stillingene var lønsplasseringen. Mindretallet i det lokale ansettelsesrådet klaget saken inn for det sentrale ansettelsesrådet, som tok anken til følge. Politibetjenten ble likevel ikke tilsatt.

Ombudsmannen kom til at politibetjenten var reell søker, og at hun hadde krav på stillingen som politibetjent 2 etter avgjørelsen i det sentrale ansettelsesrådet. På denne bakgrunn ble politidistriktet bedt om å vurdere muligheten for opprykk til politibetjent 2 for klageren, samt økonomisk kompensasjon for det lønnsstap hun har hatt som følge av at hun ikke ble tilbudt stillingen. Ombudsmannen knyttet også enkelte kommentarer til det lokale ansettelsesrådets saksbehandling, og til uttalelser politidistriktet kom med til ombudsmannen vedrørende en annen tilsetningsprosess.

Endring av arbeidsavtale i forbindelse med omorganisering

1. september 2010 (Sak 2010/516)

I forbindelse med omorganisering av et tjenesteområde i X kommune, falt As undervisningsinspektørstilling bort. Hun ble «fristilt» av kommunen, og søkte på en avdelingslederstilling i det nye tjenesteområdet. Hun fikk ikke tilbud om denne stillingen, men ble tilbudt en teamlederstilling.

Utgangspunktet er at en arbeidsavtale består uforandret også etter en omorganisering. Dersom en stilling omorganiseres bort, kan arbeidsgiveren som utgangspunkt pålegge den ansatte å finne seg i endringer innenfor styringsrettens grenser. A hadde neppe krav på en avdelingslederstilling, men X kommune hadde heller ikke i kraft av styringsretten adgang til å endre stillingen hennes til en teamlederstilling. Reglene knyttet til endringsoppsigelser skulle ha kommet til anvendelse. Begrepet «fristilt» er ikke et rettslig begrep, og utvider heller ikke arbeidsgiverens rettigheter i forbindelse med omorganisering.

Saksbehandlingskrav ved inngåelse av avtale om omplassering som alternativ til oppsigelse

29. juni 2010 (Sak 2009/1942)

I etterkant av en straffesak ga X kommune A valget mellom selv å si opp sin stilling som avdelingsleder i kommunen eller å bli omplassert til en stilling uten lederansvar. Kommunen hadde gitt uttrykk for at det ikke var mulig for ham å fortsette i stillingen. Det ble inngått avtale mellom partene om omplassering.

Avtalen kunne vanskelig sies å være inngått uten press. Da kommunen på tidspunktet for avtaleinngåelse ikke hadde tatt stilling til hvorvidt den mente at de materielle vilkårene for avskjed eller oppsigelse forelå, var det i strid med prinsippene om saklig og forsvarlig saksbehandling å forsøke å presse gjennom en såkalt frivillig avtale om omplassering. Kommunen skulle på forhånd ha gjort A kjent med kommunens vurdering av hvorvidt det forelå et rettslig grunnlag for en eventuell oppsigelse. Først da ville han være i stand til å vurdere om det var formålstjenlig å inngå en avtale om omplassering.

Krav om tilbakebetaling av feilutbetalt lønn

15. juni 2010 (Sak 2009/2194)

Spørsmålet i saken var om Trondheim kommune hadde grunnlag for et tilbakesøkningskrav overfor A etter at hun i løpet av en periode på ca. halvannet år har fått utbetalt til sammen kr 65 209 for mye i lønn. Kommunen hadde krevd beløpet tilbakebetalt og hadde ved vurderingen av kravet lagt avgjørende vekt på at A ikke var i aktsom god tro med hensyn til størrelsen på lønnsutbetalingene i den aktuelle perioden.

Spørsmålet om det foreligger et tilbakesøkningskrav må vurderes etter den ulovfestede læren om *condictio indebiti*. Det må legges til grunn at A ikke var klar over feilutbetalingen, men at hun burde ha oppdaget feilen dersom hun hadde sjekket lønsslippene nøyer. Etter en helhetsvurdering kom ombudsmannen til at kommunen ikke kunne kritiseres for å kreve det feilaktig utbetalte beløpet tilbakebetalt.

Trygd og pensjon

Sak om tilbakekreving av feilutbetalt kontantstøtte

16. desember 2010 (Sak 2010/410)

En mor hadde klaget på vedtak om tilbakekreving av halvparten av det feilutbetalte kontantstøttebeløpet. Hun mente hun hadde fått muntlige forsikringer fra flere saksbehandlere i Nav på at hun hadde rett til full

støtte. I klageomgangen traff klageinstansen vedtak om at hun skulle tilbakebetale hele det feilutbetalte beløpet. Begrunnelsen var at det ikke var anledning til å anvende skylddelingsregelen i tilfeller hvor stønadsmottaker hadde opptrådt forsettlig.

Ombudsmannen kom til at det knyttet seg begrunnet tvil til flere forhold av betydning i saken. Dette gjaldt særlig kvaliteten på telefonkontakten mellom Nav og bruker. I tillegg gikk det ikke klart frem av vedtaket om klageinstansen mente stønadsmottaker hadde opptrådt forsettlig i saken, eller bare uaktsomt. Det var også uklart hvorvidt underinstansens vedtak kunne anses ugyldig. Som en minnelig løsning, anbefalte ombudsmannen at tilbakekrevingen ble begrenset til halve beløpet slik underinstansen i sin tid tok til orde for. Nav etterkom deretter ombudsmannens anbefaling.

Foreldrepenger – erstatning for feilaktig vedtak

9. september 2010 (Sak 2010/405)

Saken gjaldt spørsmålet om Nav er erstatningsansvarlig for tap som følge av en feil gjort ved beregningen av stønadsperioden i et vedtak om foreldrepenger.

Ombudsmannen kom til at det måtte reises spørsmål om Nav Klageinstans Sør hadde anvendt riktig aktsomhetsnorm i sin vurdering av erstatningsspørsmålet, og at det forelå ansvarsgrunnlag for Nav. Klageinstansen ble bedt om å behandle saken på nytt.

Arbeidsavklaringspenger – viktigheten av rettidig og riktig informasjon til brukerne ved overgangen til ny stønadsordning

8. mars 2010 (Sak 2009/2829)

I ombudsmannens brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet 9. desember 2009 ble det bedt om en redegjørelse for hvilke tiltak Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde planlagt og ville iverksette for å sikre at det i en overgangsfase ikke oppsto problemer for brukere som skulle over på arbeidsavklaringspenger fra enten rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad, og som av en eller annen grunn ville kunne oppleve det «unødig tyngende» å overholde meldeplikten.

I det store og hele ga Arbeids- og velferdsdirektoratets redegjørelse 23. desember 2009 inntrykk av at etaten hadde forberedt seg godt på å kunne håndtere de ulike utfordringene som det var nærliggende å anta at ville kunne oppstå ved overgangen til ordningen med arbeidsavklaringspenger.

Vegtrafikk

Krav til ledsageren ved øvingskjøring – vegtrafikkloven § 26

30. juni 2010 (Sak 2010/327)

Ved øvingskjøring må eleven ledsages av en person som har hatt førerett «uavbrutt i minst fem år». Denne saken reiste spørsmål om hva som ligger i dette kravet, særlig når føreretten midlertidig har vært inndratt på grunn av helseproblemer, og om det er noen dispensasjonsadgang for disse tilfellene.

Ombudsmannen hadde ikke rettslige innvendinger mot Vegdirektoratets avgjørelse i denne saken, men anbefalte at det ble utarbeidet nærmere retningslinjer for adgangen til å dispensere fra trafikkopplæringsforskriften § 3-1.

Utlendingssaker

Statsborgerlovens oppholds krav for statsløse

23. juli 2010 (Sak 2008/2790)

Saken gjaldt i første rekke forståelsen av statsborgerlovens oppholds krav for statsløse personer som søker norsk statsborgerskap. A søkte om fornyet arbeidstillatelse fire dager etter at den forutgående tillatelsen hadde utløpt. Utlendingsnemnda avsto hennes påfølgende søknad om norsk statsborgerskap under henvisning til at hun ikke oppfylte lovens krav om tre års sammenhengende opphold med tillatelse.

Ombudsmannen la til grunn at Utlendingsnemnda hadde vist til uriktig rettslig grunnlag i avslagsvedtaket, og at dette var kritikkverdig. Nemnda syntes videre å ha lagt en for streng norm til grunn for vurderingen av oppholds kravet. Ombudsmannen konkluderte med at det knyttet seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken, og ba på denne bakgrunn om at nemnda vurderte saken på nytt.

I den avsluttende uttalelsen ble det også vist til at det fra departementets side var tatt initiativ til en forskriftsendring på området. Ombudsmannen stilte seg positiv til den foreslåtte endringen, som formodentlig ville føre til en hensiktsmessig avklaring av regelverket.

Statsborgerskap for barn – spørsmål om uavklart identitet

26. april 2010 (Sak 2009/345)

Fire irakiske barn fikk avslag på sine søknader om norsk statsborgerskap selv om moren var blitt

norsk borger og to av barna var født i riket. Begrunnelsen var at deres identitet ble ansett som uavklart på grunn av usikkerhet knyttet til farens identitet. Spørsmålet var om denne usikkerheten også heftet ved barna på en slik måte at norsk statsborgerskap kunne nektes.

Ombudsmannen uttalte at dagens praksis om å nekte norsk statsborgerskap for barn der det hefter tvil ved en av foreldrenes identitet, er streng og kan gi urimelige utslag, særlig der den andre av foreldrene er blitt norsk borger. Praksisen og regelverket burde etter ombudsmannens syn endres, og det var derfor positivt at departementet hadde satt i gang et lovgivningsarbeid vedrørende disse spørsmålene. Det var ikke tilstrekkelige holdepunkter for på rettslig grunnlag å kritisere utfallet av de fire sakene som klagen omfattet. Denne vurderingen hadde imidlertid budt på tvil.

Hensynet til barnets beste etter FNs barnekonvensjon art. 3 må vurderes her som på andre områder, og denne vurderingen bør synliggjøres i begrunnelsen som gis.

Utlendingsnemnda opplyste senere at det heretter vil fremgå av nemndas vedtak at det er foretatt en vurdering opp mot barnekonvensjonens bestemmelser.

Utvisningssak. Ung alder ved ankomst til Norge – behandlingsform i Utlendingsnemnda

12. januar 2010 (Sak 2008/2685)

A var 9 år da han kom til Norge i 1989, og han har bodd her siden uten å reise til hjemlandet. Han ble straffedømt i 2001 og 2003. I 2005 fikk han en dom på 8 års fengsel for alvorlige narkotikalovbrudd, og han ble deretter utvist. Spørsmålet i saken var om utvisningsvedtaket var uforholdsmessig i forhold til klageren selv, jf. utlendingsloven 24. juni 1988 nr. 64 § 30 tredje ledd.

Ut fra blant annet foreliggende rettspraksis om utvisning overfor utlendinger som har kommet til Norge i ung alder, kom ombudsmannen til at det knyttet seg vesentlige tvilsspørsmål til skjønnsutøvelsen (forholdsmessighetsvurderingen). Klagesaken burde derfor ha vært behandlet i nemndmøte med tre medlemmer, ikke av nemndleder alene.

Utlendingsnemnda behandlet deretter saken på nytt i nemndmøte uten personlig fremmøte. Nemnda fant ikke grunn til å omgjøre utvisningsvedtaket. Det ble lagt stor vekt på forholdets alvor.

Vedlegg 1**Ombudsmannens kontor – personaloversikt**

Ombudsmannens kontor hadde per 31. desember 2010 følgende avdelingsinndeling og personalsammensetning. Avdelingenes saksområder fremgår av organisasjonskartet i kapittel I

Alle avdelinger:*Avdeling 1:*

Kontorsjef: Bjørn Dæhlin
 Nestleder: Annicken Sogn
 Rådgiver: Jan Gunnar Aschim
 Rådgiver: Leif Erlend Johannessen
 Rådgiver: Øystein Nore Nyhus
 Førstekonsulent: Signe Christophersen

Avdeling 2:

Kontorsjef: Eivind Sveum Brattegard
 Nestleder: Camilla Wohl Sem
 Seniorrådgiver: Elisabeth Fougner
 Rådgiver: Stine Elde
 Rådgiver: Harald Søndena Jacobsen
 Rådgiver: Kari Bjella Unneberg

Avdeling 3:

Kontorsjef: Berit Sollie
 Nestleder: Bente Kristiansen
 Seniorrådgiver: Camilla Lie
 Rådgiver: Eva Grotnæss Barnholdt
 Rådgiver: Frederik Langeland

Avdeling 4:

Kontorsjef: Kai Kramer-Johansen
 Nestleder: Lisa Vogt-Lorentzen
 Seniorrådgiver: Christian P. Gundersen
 Seniorrådgiver: Marianne Guettler Monrad
 Seniorrådgiver: Johan Nyrerød Spiten
 Førstekonsulent: Martin Bogstrand Sørensen
 Førstekonsulent: Eirik Myking Midtbø

Avdeling 5:

Kontorsjef: Annette Dahl
 Nestleder: Ola Berg Lande
 Seniorrådgiver: Siv Nylenna
 Rådgiver: Edvard Aspelund
 Rådgiver: Ingvild Lovise Bartels
 Rådgiver: Therese Stange Fuglesang
 Rådgiver: Dagrun Grønvik

Kontorsjef: Harald Gram

Administrasjonen:

Administrasjonssjef: Grethe Fjeld Heltne

Økonomi, personal, generell drift:

Seniorrådgiver: Solveig Torgersen

Kontor og resepsjonstjeneste:

Seniorkonsulent: Mette Stenwig
 (ombudsmannens sekretær)
 Rådgiver: Martin Ewan Jæver
 Førstekonsulent: Nina Olafsen
 Seniorkonsulent: Torill H. Carlsen
 Seniorkonsulent: Tina Hafslund
 Seniorkonsulent: Kari Rimala

Arkiv og bibliotek

Arkivleder: Annika Båshus
 Rådgiver: Liv Jakobsen Føyn
 Rådgiver: Anne-Marie Sviggum
 Førstekonsulent: Elisabeth Nordby
 Seniorkonsulent: Anne Kristin Larsen
 Seniorkonsulent: Kari Partyka

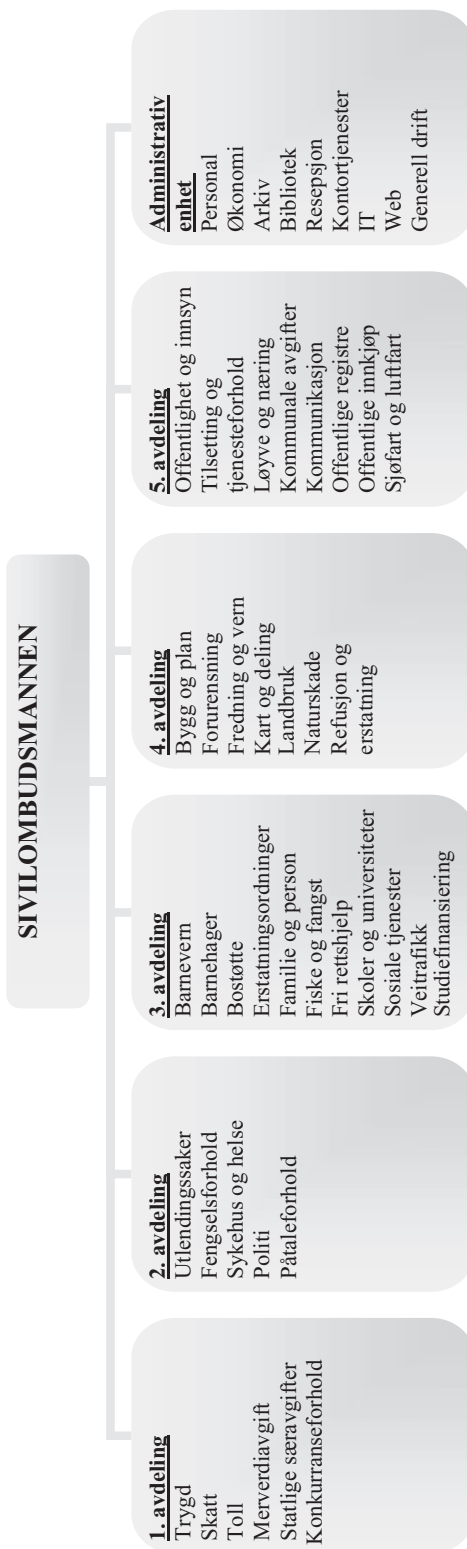
Følgende hadde per 31. desember 2010 permisjon fra sin stilling:

Seniorrådgiver: Yeung Fong Cheung
 Seniorrådgiver: Cathrine Opstad Sunde
 Rådgiver: Heidi Quamme Kittilsen
 Rådgiver: Vidar Toftøy-Andersen
 Førstekonsulent: Anne Gunn Lyen Green

Vedlegg 2**Likestillingsoversikt**

		Kjønnsbalanse			Lønn	
		Menn %	Kvinner %	Total	Menn gj.snitt mnd	Kvinner gj.snitt mnd
Totalt i virksomheten	I år	35 %	65 %	100 %		
	I fjor					
Ombudsmannen	I år	100 %				
	I fjor	100 %				
Ledergruppen	I år	57 %	43 %	100 %	75 934	76 055
	I fjor	57 %	43 %	100 %	71 981	70 878
Seniorrådgivere	I år	25 %	75 %	100 %	44 914	49 800
	I fjor	22 %	78 %	100 %	45 383	50 399
Rådgivere	I år	47 %	53 %	100 %	37 978	38 494
	I fjor	42 %	58 %	100 %	39 372	39 255
Førstekonsulenter	I år	40 %	60 %	100 %	33 983	34 280
	I fjor	50 %	50 %	100 %	32 094	31 731
Seniorkonsulenter	I år		100 %			
	I fjor		100 %			
Timelønne	I år		100 %			
	I fjor		100 %			
Deltid	I år		100 %			
	I fjor	14 %	86 %			
Midlertidig ansettelse	I år	0	0			
	I fjor	0	0			
Legemeldt sykefravær	I år	1 dag *	26 dager *			

* Fordelt på fem kvinner og en mann

Vedlegg 3**Oversikt over avdelingsinndelingen og saksområdene**

Vedlegg 4**Ombudsmannens foredrag, møter, besøk og reiser i 2010****Foredrag:**

- | | |
|--------------|---|
| 10. januar | Foredrag om menneskerettigheter på Wadahl-seminaret for jusstudenter |
| 21. januar | Foredrag om forholdet mellom folkevalgt og forvaltning, Personalkonferansen for offentlig sektor, Lillehammer |
| 2. mars | Foredrag med gjennomgang av ombudsmannens nyeste uttalelser på ajourføringskurs i forvaltningsrett, Juristenes utdanningscenter |
| 8. april | Foredrag om ombudsmanens rettsskapende virksomhet, særlig på plan- og bygningsrettens område, Fylkesmannssamling, Hedemark |
| 6. mai | Foredrag om Sivilombudsmannens erfaring med politiets forvaltningssaker – kvalitet og kontrolloppgaver, Politidirektoratets forvaltningssjefsmøte, Gardermoen |
| 19. mai | Orientering om Sivilombudsmannen på fagmøte hos Helse- og sosialombudet |
| 31. august | Foredrag om etiske retningslinjer, HumAk-forum, Universitetet i Oslo |
| 2. september | Foredrag om habilitet i kommunene på dialogkonferanse i regi av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Røros |
| 26. oktober | Foredrag for Oslo byråds klagenemnd om bl.a. likheter og forskjeller mellom forvaltningsklagen og ombudsmannsklagen, Oslo |
| 24. november | Foredrag «Hva lønner seg? Sivilombudsmannen eller domstolene» på kurs i forvaltningsrett i regi av Juristenes utdanningscenter |
| 25. november | Innlegg om tvungent psykisk helsevern i et etisk og menneskerettslig perspektiv på konferanse for psykiatrisk helsepersonell, Hamar |

Møter og besøk i Norge:

- | | |
|---------------|--|
| 12. januar | Innlegg om Sivilombudsmannen på internt seminar for nye representanter på Stortinget |
| 13. januar | Besøk hos Fylkesmannen i Vestfold, Tønsberg |
| 16. februar | Besøk Statens kartverk, Hønefoss |
| 19. februar | Møte med Røde kors om sårbare gruppers grunnleggende menneskerettigheter |
| 5. mars | Møte med Juss-Buss om problemstillinger ombudsmannen møter i sitt virke |
| 26. mars | Audiens hos Kongen |
| 12. april | MR-forum i regi av Norsk senter for menneskerettigheter. Temaet var: Bør vi få en MR-katalog i den norske Grunnloven? |
| 14. april | Besøk til St. Olavs hospital, for psykisk helsevern, avd. Brøset |
| 27. april | Besøk til KS kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon |
| 29. april | Besøk av Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomité for presentasjon av ombudsmannens årsmelding |
| 11. mai | Besøk til Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF) |
| 31. mai | Besøk i Stavanger fengsel |
| 20. september | Besøk hos Statens helsetilsyn, Oslo |
| 25. oktober | Årlig informasjonsmøte med Utlendingsdirektoratet (UDI) |
| 29. oktober | Møte med Juristforum, informasjon om kommunalprosjekt |
| 1. november | Møte med Pasient- og brukerombudet i Østfold om taushetsplikt |
| 21. desember | Besøk i Ila fengsel. Temaet var bl.a. dagens situasjon ved anstalten, og særlig om forholdene for psykisk syke eller avvikende innsatte. |

Internasjonale besøk hos ombudsmannen:

9. februar Møte med parlamentarikere fra Russland
10. februar Møte med Irlands ambassadør om politiombudsmannsrollen
25. mars Møte med USAs ambassadør
13. april Møte med Guangdongs utenriksråd om muligheten for å etablere en ombudsmannsordning i Kina
3. mai Besøk fra CIDH, en Inter-Amerikansk menneskerettighetsdomstol
11. mai Besøk fra Kina om bekjempelse av korrupsjon
18. mai Besøk fra den uspekiske viseutenriksministeren
14. juni Besøk fra den vietnamesiske advokatforeningen, blant temaene var norsk rettshjelpssektor og samfunnsstruktur
15. juni Besøk fra kinesisk riksadvokatembete
26. august Besøk fra seks medlemmer av kontrollkomiteen i det japanske parlamentet. Det ble gitt en orientering om ombudsmannsordningen, med særlig vekt på å plassere ombudsmannen i et konstitusjonelt og parlamentarisk perspektiv.
15. september Besøk av indisk minister for regional utvikling og lokalt selvstyre
7. oktober Besøk av Menneskerettighetsombudet i Kaliningrad, gjensidig orientering om hhv. Sivilombudsmannen og Menneskerettighetsombudet i Kaliningrad
12. oktober Besøk av parlamentarisk delegasjon fra Montenegro
19. oktober Besøk av kinesisk delegasjon bestående av bl.a. journalister, professorer og representanter for frivillige organisasjoner, tema var studiebesøk om den nordiske velferdsmodellen og ombudsmannens tilsynsrolle
9. november Kinesisk delegasjon
- 29.-30. november Møte i Oslo for styret i The International Ombudsman Institute (IOI)
30. november Besøk av Nord-Irlands ombudsmann som orienterte om spesielle forhold ved sitt ombudsmannsoppdrag.

Møter og besøk i utlandet, deltakelse på internasjonale konferanser med mer.:

1. februar MR-konferanse i regi av Johns Hopkins University, Paris
- 4.-5. februar Vestnordisk ombudsmannsmøte, København
11. februar Riksdagens justitieombudsmanns 90-års jubileum, Helsinki
11. mars Menneskerettighetskonferanse, Counter-terrorism and Human Rights Conference 2010, London
- 5.-8. juni Liaison Officers' Seminar i regi av EU-ombudsmannen, samt div. møter, Strasburg
- 16.-18. juni Vestnordisk ombudsmannsmøte, Færøyene
- 19.-23. august Nordisk ombudsmannsmøte, Ilulissat, Grønland. Ny offentlighetslov i Danmark, ombudsmennenes arbeid med saker om menneskerettigheter var blant temaene for møtet.
27. september EU-ombudsmannen 15 år
- 3.-5. oktober Deltakelse på konferansen Europe: An open society i regi av IOI – International Ombudsman Institute
- 17.-19. oktober Deltakelse på styremøte i The International Ombudsman Institute (IOI), Bermuda
19. november Annual Judicial Review Conference, London
- 1.-2. desember Vestnordisk ombudsmannsmøte, København

Vedlegg 5**Kongeriget Norges****Grundlov § 75 bokstav l:**

Det tilkommer Stortinget at udnævne en Person, der ikke er Medlem af Stortinget, til, paa en Maade som er nærmere bestemt i Lov, at have Indseende med den offentlige Forvaltning og alle som virke i dens Tjeneste, for at søge at sikre at der ikke øves Uret mod den enkelte Borger.¹

¹ Tilføyd ved grunnlovsbestemmelse 23. juni 1995 nr. 567.

Vedlegg 6

Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen¹

§ 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 kontor-sjefen 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.

§ 2.

Instruks

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

§ 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.

§ 4.

Arbeidsområde.

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste. Hans arbeidsområde omfatter likevel ikke:

- a) forhold som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til,
 - b) avgjørelser truffet i statsråd,
 - c) domstolenes virksomhet,
 - d) Riksrevisjonens virksomhet,
 - e) saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for sivile tjenestepliktige,
 - f) avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget 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:

- a) 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,
- b) at visse deler av et offentlig organs eller en offentlig institusjons virksomhet skal falle utenfor Ombudsmannens arbeidsområde.

§ 5.

Grunnlag for arbeidet.

Ombudsmannen kan ta saker opp til behandling

¹. Endret ved lover av 22. mars 1968 nr. 1, 8. februar 1980 nr. 1, 19. desember 1980 nr. 63, 6. september 1991 nr. 72, 11. juni 1993 nr. 85, 15. mars 1996 nr. 13, 28. juli 2000 nr. 74, 14. juni 2002 nr. 56 og 16. januar 2004 nr. 3, 17. juni 2005 nr. 90, 29. juni 2007 nr. 82, 19. juni 2009 nr. 82.

§ 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 myndigheten treffer sin avgjørelse.

Ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling.

§ 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. I samme utstrekning kan han kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter.

Reglene i tvisteloven kapittel 22, med unntak for §§ 22-2, 22-6 og 22-7, får tilsvarende anvendelse for Ombudsmannens rett til å kreve opplysninger.

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

§ 8.

Adgang til forvaltningens kontorer.

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

§ 9.

Dokumentoffentlighet og taushetsplikt.

Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige. Ombudsmannen avgjør med endelig virkning om et dokument helt eller delvis skal unntas 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. Taushetsplikten varer ved også etter ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikt påhviler hans personale.

§ 10.

Avslutning av en klagesak.

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 tilsettsmyndigheten 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.

§ 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.

§ 12.

Melding til Stortinget.

Ombudsmannen skal gi Stortinget årlig melding om sin virksomhet. Meldingen trykkes og offentliggjøres.

Får Ombudsmannen kjennskap til forsømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde, kan han gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding.

§ 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.

§ 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 tilsetting og om rådets sammensetning.

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

§ 15.

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

Vedlegg 7

Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Fastsatt av Stortinget 19. februar 1980 i medhold av ombudsmannsloven § 2¹

§ 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.)

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, med de unntak lovens § 4 fastsetter.

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 Stortingets billighetserstatningsutvalg.

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.

§ 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

¹ Endret 22. oktober 1996, 14. juni 2000, 2. desember 2003 og 12. juni 2007 nr. 1101.

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, jf. 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 sakkynndige.

§ 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.

§ 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, jf. ombudsmannslovens § 10.

§ 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 sakdokumenter 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 tilfelle 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.

§ 13.

Ikrafttredelse.

Denne instruks trer i kraft 12. mars 1980. Fra samme dato oppheves Stortingets instruks for Ombudsmannen av 8. juni 1968.