

Rettsliggjøringen og folks behov for rettsavklaring – en utfordring for Stortingets ombudsmann

Folks økonomi og velferd blir i dag i stor grad bestemt av lovbestemte rettigheter og rettskrav mot det offentlige. Både innholdet og omfanget av de offentlige rettskravene og rettighetene settes ut i livet av forvaltningen. Kontrollen med forvaltningen er derfor viktig.

Lov og rett er vanskelig å trenge inn i. Mange må derfor søke hjelp hos andre som har slik innsikt. Stortingets ombudsmann for forvaltningen – på folkemunne kalt Sivilombudsmannen – gir gjennom sitt arbeid folk muligheter for å få klargjort sin rettsstilling i forhold til de offentlige myndigheter. Innenfor sitt virkeområde kan ombudsmannen gjøre undersøkelser som for den enkelte også innebærer en god og billig retts-hjelp.



Foto: Jo Michael

Når folk ikke får innfridd sine rettigheter og rettskrav, kan de gå til domstolene. Veien om domstolene er imidlertid både kostbar og tidkrevende, og er også forbundet med en viss risiko. Den som går til sak mot stat eller kommune, kan ikke være sikker på å vinne frem. De økonomiske utleggene som følger med saksanlegg kan bli formidable. Stortingets ombudsmannsordning kan derfor i mange tilfeller være et både praktisk, nyttig og rimelig alternativ for den enkelte. Av mange grunner dekker ordningen, mer enn noen gang, et påtrengende behov.

Den kontrollvirksomhet ombudsmannen utfører på Stortingets vegne er for den enkelte praktisk rettshjelp. Ordningen er også gratis. Noen velger å bruke advokat, men det skal ikke være nødvendig. Da Stortinget fikk sin ombudsmann i 1963, var nettopp en av grunnene at den vanlige kvinne og mann trengte en mulighet til å få sin rettsstilling vurdert på en uavhengig og objektiv måte, men uten å måtte betale store summer til advokater og domstoler. For at ordningen skal virke etter sin hensikt, må ombudsmannen kunne arbeide på en mer enkel og uformell måte enn det forvaltning og domstoler gjør.

Forvaltningens fullmakter er vide og de oppgaver som forvaltningen har fått i vår velferdsstat er også en medvirkende årsak til at Stortinget ønsker at en uavhengig og rettskyndig instans kan gå forvaltningen nærmere etter i sømmene.

Kontrollen med forvaltningen er viktig for at Stortinget som lovgivende makt kan få informasjon om hvordan lovene i praksis blir anvendt og forstått. Gjennom klagesaksbehandlingen får ombudsmannen viktige tilbakemeldinger om hvordan forvaltningen

bruker de fullmaktene den har fått i lovgivningen. Ombudsmannen gir så Stortinget informasjon om hvordan fullmaktene brukes, hvordan lovene anvendes og hvordan forvaltningspraksis er. De tilbakemeldinger ombudsmannen kan gi Stortinget er derfor også en viktig side ved ombudsmannens arbeid.

Ombudsmannens undersøkelser omkring folks klager mot offentlige myndigheter vil fortsatt være hovedoppgaven. Men ut fra den erfaringen arbeidet med enkeltsakene gir kan ombudsmannen også gjennom saker som tas opp av eget tiltak bidra til at de folkevalgte og Stortinget mer effektivt kan utøve både sin lovgivningsfunksjon og sin kontrollfunksjon.

Arne Fliflet

Innhold

Rettsliggjøringen og folks behov for rettsavklaring – en utfordring for Stortingets ombudsmann

Institusjonens alminnelige forhold – om virksomheten og forholdet til forvaltningen

1. Organisasjonsforhold og bemanning.....	5
2. Likestilling	6
3. Arbeidsåret 2005	6
3.1 Innkomne og avsluttede saker	6
3.2 Særskilt melding til Stortinget	6
3.3 Saker tatt opp av eget tiltak	7
3.4 Innsyn i ombudsmannens saksdokumenter	8

Ombudsmannens vurdering av noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse

1. Rettighetslovgivningen	9
2. Namsmyndighetene – Ombudsmannens arbeidsområde	15
3. Partsinnsyn og meroffentlighet	18
4. Offentlig tilsattes yringsfrihet	20
5. Tilsetning i offentlig forvaltning	22
6. Ombudsmannens behandling av saker om hendelsesbasert tilsyn med helsetjenesten	27
7. Ombudsmannens arbeid på utlendingsfeltet	32
8. Skatteoppkreverkontorenes opplæringsansvar overfor skatteutvalgene	35
9. Privatrettslige forholds betydning for plan- og bygningsmyndighetenes behandling av søknader	38

Opplysninger om sakene og saksbehandlingen

1. Innledning	43
2. Tilgangen på saker i meldingsåret	43
3. Sakenes utfall	44
4. Fordeling av saker ut fra geografi	47

Saker omtalt i årsmeldingen

Vedlegg

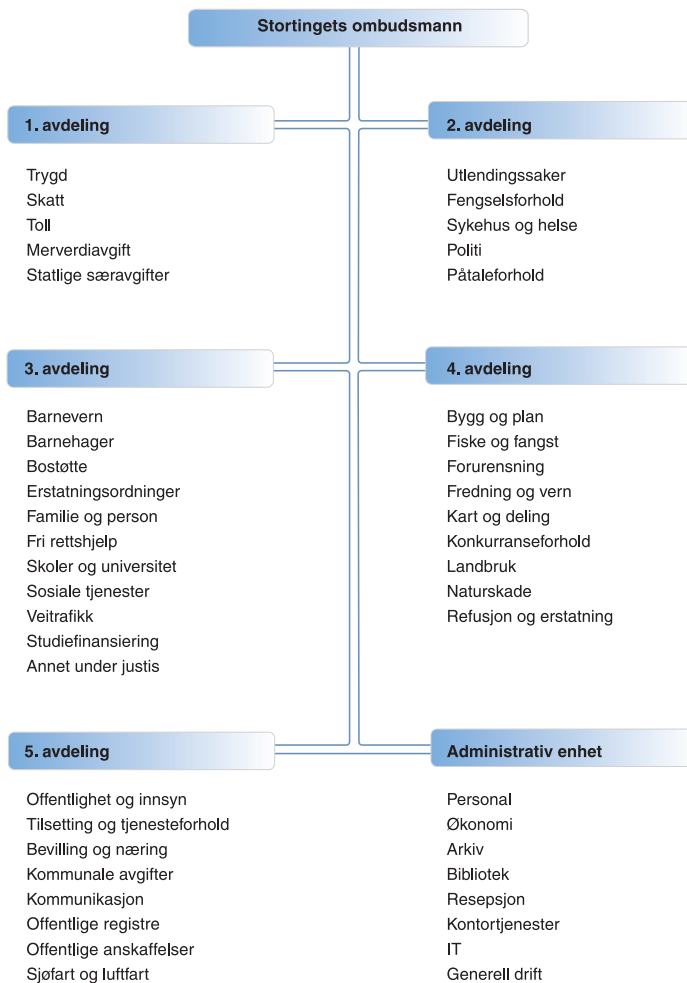
1. Kongeriget Norges Grundlov 17de Mai 1814 § 75 bokstav 1	52
2. Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen	53
3. Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen	57

Institusjonens alminnelige forhold – om virksomheten og forholdet til forvaltningen

1. Organisasjon og personale

Per 31. desember 2005 hadde ombudsmannens kontor 40 stillinger (inklusive ombudsmannen), hvorav seks kontorsjefer og en administrasjonssjef. Kontoret hadde 22 juridiske saksbehandlerstillinger og ti stillinger knyttet til administra-

sjonen. Utenriksdepartementet med ombudsmannen som arbeidsgiver finansierte ytterligere en stilling. Vedkommende jurist arbeider med menneskerettighets spørsmål i Kina.



2. Likestilling

Forholdstallet mellom kvinner og menn ved ombudsmannens kontor per 31. desember 2005 ut fra et samlet antall på 44 personer (40 årsverk), var 29 kvinner (66 %) og 15 menn (34 %). Ombudsmannens kontor har en stillingsstruktur og lønnspolitikk som gir like muligheter for alle i forhold til lønnsopprykk og avansement.

3. Arbeidsåret 2005

3.1 Innkomne og avsluttede saker

I 2005 mottok kontoret 1956 klager på forvaltningen, 24 flere enn i 2004. I tillegg ble det tatt opp 64 saker av eget tiltak, se punkt 3.3 nedenfor. 2028 saker ble avsluttet (ferdigbehandlet) i 2005. Dette var 7 færre enn i 2004. 1158 saker ble realitetsbehandlet. Det ble gitt uttrykk for kritikk i 170 av de realitetsbehandlede sakene. Til sammenligning ble 1107 saker realitetsbehandlet i 2004, hvorav 161 ble avsluttet med kritikk eller henstilling til forvaltningen. Til sammen ble 870 klager avvist, uten realitetsbehandling. For rundt 40 % av disse klagenes var begrunnelsen for avvisningen at saken fortsatt var til behandling i forvaltningen eller at klageren ikke hadde utnyttet klagemulighetene innen forvaltningen, før ombudsmannen ble anmodet om å undersøke saken nærmere. Ved årets slutt var saksbeholdningen på 326 saker, en reduksjon på 7 saker sammenlignet med saksbeholdningen ved utgangen av 2004.

3.2 Særskilt melding til Stortinget

Med hjemmel i lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12 annet ledd orienterte ombuds-

mannen 21. desember 2005 Stortinget i en særskilt melding, Dokument nr. 4:1 (2005–2006), om behandlingen av en klagesak. Sakskomplekset hadde på ulike måter vært tatt opp i Stortinget, blant annet i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Klagesaken gjaldt politiets og påtalemyndighetens behandling av især to anmeldelser. En kvinne anmeldte sin bror A for å ha utsatt henne for en rekke overgrep gjennom oppveksten. Senere anmeldte A søsteren for falsk anmeldelse. Begge anmeldelsene ble senere henlagt. Klagen til ombudsmannen, som var underskrevet av A og hans ektefelle, ble herfra forelagt Riksadvokaten med konkrete spørsmål om politiets og påtalemyndighetens saksbehandling. Riksadvokaten ga deretter en redegjørelse. Da klagerne tok ut erstatningssøksmål mot staten for de samme forhold som var brakt inn for ombudsmannen, fant ombudsmannen det nødvendig å avstå fra ytterligere undersøkelser. I sin avsluttende uttalelse 9. september 2005 fant ombudsmannen likevel grunn til å oppsummere resultatene av de undersøkelser som var foretatt før søksmålet ble anlagt, samt å trekke noen konklusjoner.

Som det fremgår av Dokument nr. 4:1 (2005–2006), etterlot ombudsmannens undersøkelser, selv om de var begrenset, ikke tvil om at behandlingen av anmeldelsene var kritikkverdig på en rekke punkter. De kritikkverdige forholdene omfattet bl.a. sen saksbehandling, manglende svar på henvendelser, unnlattelse av å registrere og etterforske motanmeldelsen og mangelfull journalføring og dokumentstyring for øvrig.

Riksadvokaten hadde selv påpekt en rekke feil og mangler ved behandlingen, og han hadde i ettertid satt i verk flere tiltak. Videre hadde han i et brev til klage-

ren beklaget saksbehandlingen. Beklagelsen var på sin plass.

Riksadvokaten har etter at ombudsmannens uttalelse ble avgitt sendt en anonymisert versjon av denne til samtlige statsadvokatembeter og uttalt:

«Embetsleder bes besørge at statsadvokatene gjør seg kjent med Sivilombudsmannens uttalelse og bør selv kvalitetssikre embedets saksbehandlings- og oppfølgingsrutiner. Statsadvokatene må – som ledd i fagledelsen – på tilsvarende måte forsikre seg om at politidistriktene har gode rutiner og at den enkelte har en bevisst holdning til viktigheten av korrekt og ryddig saksbehandling.»

3.3 Saker tatt opp av eget tiltak

I årsmeldingen for 2004 ble det på side 12–14 omtalt flere tiltak som var satt i verk for å effektivisere saksbehandlingen ved ombudsmannens kontor. Flere av tiltakene hadde som mål blant annet å styrke ombudsmannens arbeid med å ta opp saker av eget tiltak, jf. ombudsmannsloven § 5. Når ombudsmannen velger å benytte anledningen til å ta opp en sak av eget tiltak, og ikke etter klage fra borgerne, kan det skyldes f.eks. at han er gjort oppmerksom på et problem gjennom omtale i media. Det hender også at slike undersøkelser settes i verk når en klage hit illustrerer et problem uten at klagen i seg selv er egnet til nærmere undersøkelser. Dersom ombudsmannen mottar flere klager som gjelder samme spørsmål, kan det også være mer hensiktsmessig at saken tas bredere opp, av eget tiltak, enn ved at de konkrete enkeltsakene forfølges.

I Innst. S. nr. 210 (2004–2005) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen i pkt. 3 om ombudsmannens arbeid med å ta

saker opp av eget tiltak, at komiteen «deler ombudsmannens oppfatning av at denne delen av ombudets arbeid er viktig og må videreføres, blant annet fordi den gir muligheter til å ta fatt i spørsmål av prinsipiell interesse og som berører mange mennesker».

I løpet av meldingsåret er som tidligere nevnt 64 saker tatt opp av eget tiltak, mot 18 saker i 2004.

Sak om *Helsekrav for personer i petroleumsvirksomheten – klagenemndas sammensetning* (sak 2005/883) er omtalt i årsmeldingens kapittel III. Følgende saker som er tatt opp av eget tiltak er referert i sin helhet i årsmeldingens kapittel VI:

8. *Offentlighetslovens anvendelse på virksomheten til Nemd for prøving av A/S Vinmonopolets beslutninger om innkjøp m.v.* (sak 2005/1118)
11. *Praktisering av offentlighetsloven i Vefsn kommune ved tilsetting av rådmann – innsyn i søkerliste* (sak 2005/1772)
14. *Saksbehandlingstiden i saker om innsyn i pasientjournal* (sak 2005/368)
27. *Utformingen av klagevedtak i oppsigelsessak – begrunnelsens innhold* (sak 2005/962)
29. *Utlysning av statlige stillinger – krav om elektronisk søknad m.v.* (sak 2005/1108)
37. *Saksbehandlingsrutiner ved Folkestrygdkontoret for utenlandssaker – rutiner for behandlingen av «serviseklager» og rutiner for å fange opp svikt som gjør at saker blir liggende ubesvart/uavsluttet i uforholdsmessig lang tid* (sak 2005/905)
38. *Behandlingen av krav om dagpenger – bruk av skjønn vedrørende inntektsgrensen og forholdet mellom maskinell og manuell saksbehandling* (sak 2005/656)

45. *Dokumentasjonskrav etter sosialtjenesteloven (sak 2005/390)*
47. *Saksbehandlingen i saker om barnebidrag (sak 2005/1721)*
48. *Sittetiden i politiarrestene (sak 2005/315)*
50. *Oppfølging av besøk ved Ullersmo fengsel (sak 2004/3169)*
53. *Saksbehandlingstiden i Utlendingsdirektoratet (sak 2004/3128)*
59. *Skatteutvalgenes begrunnelser i vedtak om lemping av skatt (sak 2005/831)*

3.4 Innsyn i ombudsmannens saksdokumenter

I løpet av 2005 ble det registrert 360 innsynsbegjæringer i ombudsmannens saksdokumenter, mot 362 innsynsbegjæringer i 2004 og 183 i 2003. Av de 360

begjæringene ble det gitt innsyn i 317 dokumenter, hvorav 68 kun delvis. 43 innsynsbegjæringer ble avslått. Reglene om dokumentoffentlighet hos ombudsmannen fremgår av ombudsmannsloven § 9, jf. ombudsmannsinstruksen § 11. Innsynsbegjæringer besvares normalt samme dag, og senest i løpet av en til tre dager.

Den offentlige journalen er tilgjengelig på ombudsmannens nettside www.sivilombudsmannen.no, og her er det også muligheter for å bestille innsyn i ombudsmannens saksdokumenter. Nettsidens offentlige journal var i år, som i 2004, i en periode ute av funksjon på grunn av oppdateringer i forbindelse med innføringen av et nytt arkivsystem i 2004.

Ombudsmannens vurdering av noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse

1. Rettighetslovgivningen

1.1 Innledning

Med rettighetslovgivning siktes det her til lovgivning som gir borgerne individuelle rettskrav rettet mot det offentlige. Prinsipielle spørsmål knyttet til rettighetslovgivningen har i de senere år vært gjenstand for omtale i mange sammenhenger, bl.a. i offentlige utredninger.¹

Ombudsmannens oppgave er å ivareta enkeltpersoners rettssikkerhet i forhold til forvaltningen, jf. Grunnloven § 75 1 og ombudsmannsloven § 3. Mange av klagesakene hit gjelder spørsmål om borgernes individuelle rettigheter er oppfylt fra forvaltningens side. Hoveddelen av arbeidet her knytter seg til en rettslig prøving og kontroll av de forvaltningsvedtak som bringes inn for ombudsmannen. Arbeidet med disse enkeltsakene gir grunnlag for å knytte noen generelle kommentarer til rettighetslovgivningen.

Kommentarene i det følgende vil knyttes til problemstillinger i forhold til enkeltin-

// ... i noe av rettighetslovgivningen oppstår et spenningsforhold mellom lovens ordlyd, og dermed borgernes forventninger, og den faktiske rettstilstanden.

dividet og forvaltningens saksbehandling. Siktemålet er å gi noen betraktninger om praktiseringen av rettighetslovgivningen, sett fra ombudsmannens ståsted.²

1.2 Generelle bemerkninger

Det er en erfaring ved klagesaksbehandlingen her at rettighetslovgivningen gir borgerne forventninger om sine juridiske rettigheter og rettslige krav rettet mot det offentlige. En rettslig innfallsvinkel til dette er at det i noe av rettighetslovgivningen oppstår et spenningsforhold mellom lovens ordlyd, og dermed borgernes forventninger, og den faktiske rettstilstanden. Dette gjelder nok særlig den delen av rettighetslovgivningen som dreier seg om ressursavhengige rettigheter. På grunn av begrensede offentlige ressurser, kan man snakke om mer betingede rettigheter og en fare for at enkeltindividets forventninger ikke kan innfris.

Mange klagesaker hit illustrerer dette. Noen saksområder skiller seg i denne sammenhengen ut:

- sosiale tjenester
- skoletilbud
- rettshjelp

Rettighetslovgivningen på disse områdene preges av vurderingspregede regler

¹ NOU 2003: 19 Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen. St.meld. nr. 17 (2004–2005) Makt og demokrati. Innst. S. nr. 252 (2004–2005) fra Den særskilte komité nedsatt av Stortinget 18. mars 2005 for behandling av St.meld. nr. 17 (2004–2005). Makt og demokrati. NOU 2005: 6 Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet.

² De samfunnsvitenskaplige og politiske betraktningene om rettighetslovgivning vil ikke behandles. Kommunenes Sentralforbund har henvendt seg hit om generelle rettslige problemstillinger knyttet til forholdet til det kommunale selvstyre. Heller ikke det vil tas opp her.

som får sitt nærmere innhold bestemt gjennom forvaltningsorganenes praksis og tolkning. Sentralforvaltningen gir ofte retningslinjer for praktiseringen og tolkningen, men disse vil ikke kunne dekke alle tilfeller som oppstår i praksis. Det samme gjelder for skjønnsutøvelsen. Foruten rimelighetsvurderinger, vil skjønnen ofte måtte knyttes til faglige vurderinger og vurderinger av faktiske forhold. Forvaltningens vektlegging av disse momentene vil ikke alltid oppleves forutsigbare for søkerne, og de begrunnelsene forvaltningen gir i vedtaket er ikke alltid tilstrekkelig for å kunne forstå avgjørelsen. I mange klagesaker kritiseres forvaltningen for ikke å ha oppfylt begrunnelsesplikten i forvaltningsloven § 25. Klagesakene hit illustrerer hvor viktig denne regelen er for borgernes forståelse av vedtaket og dermed tilliten til forvaltningen. Det er derfor en del saker som ombudsmannen tar opp med forvaltningen for å påpeke dette, selv om det ikke er noe rettslig sett å si på utfallet av saken. Forvaltningsloven § 25 er en minimumsregel. Selv om det ikke foreligger en plikt til å kommentere alle anførselene fra parten, kan det av pedagogiske grunner være hensiktsmessig å vise at anførselen er vurdert. Dette er særlig aktuelt ved skjønnsmessige vurderinger, hvor det ikke alltid er forutsigbart for borgerne hva som er relevant for saken.

Det generelle forvaltningsrettslige prinsipp om at like tilfeller skal behandles likt er også direkte knyttet til borgernes forventninger. I mange klagesaker anføres det at forvaltningen har gjort seg skyldig i usaklig forskjellsbehandling. Ofte beror dette på misforståelser om rekkevidden av prinsippet. For det første må det gjelde direkte sammenlignbare saker. Selv om en sak på mange punkter er lik en annen, kan sakene likevel skille seg fra hverandre på et sentralt punkt, som gir grunn til å vurdere dem forskjellig. Det er heller ikke forbudt med enhver form for for-

skjellsbehandling. Det er adgang til å gjøre forskjell når dette fremstår som saklig, for eksempel ut fra forholdene i saken og i lys av de formål loven skal fremme og de hensyn som skal vektlegges.

Retten til å få klagebehandlet et vedtak er en viktig rettighet. Etter forvaltningsloven § 28 kan enkeltvedtak påklages til overordnet forvaltningsorgan, og i § 34 annet ledd er det bestemmelser om klageorganets kompetanse. Klageinstansen kan prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter. Disse reglene skaper forventninger om at det blir foretatt en full overprøving av førsteinstansavgjørelsen. Der avgjørelsen bygger på skjønn, slår ikke dette alltid til. Etter § 34 annet ledd siste punktum skal det ved statlig

// Forvaltningsloven § 25 er en minimumsregel. Selv om det ikke foreligger en plikt til å kommentere alle anførselene fra parten, kan det av pedagogiske grunner være hensiktsmessig å vise at anførselen er vurdert.

overprøving av kommunale vedtak tas hensyn til det kommunale selvstyret ved overprøving av det frie skjønn. I noen klagesaker hit har jeg kritisert at fylkesmannen i for stor utstrekning har begrenset sin overprøvingsadgang under henvisning til denne bestemmelsen. Videre er det i noen tilfeller gitt særlige bestemmelser som begrenser klageorganets kompetanse. I NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene har utvalgets flertall foreslått at regelen om fylkesmannens begrensede overprøvingskompetanse etter sosialtjenesteloven § 8-7 oppheves. I høringsuttalelse 7. april 2005 har jeg støttet dette forslaget. Jeg viste til at en ordning som fraviker forvaltningslovens hovedregel om full overprøving, krever en særlig begrunnelse. Sakene etter sosi-

altjenesteloven har stor personlig og velferdsmessig betydning for partene, slik at rettssikkerhetshensyn bør være et tungtveiende argument for ikke å begrense klageinstansens kompetanse.

Etter ombudsmannsloven skal ombudsmannens overprøving av skjønnsmessige avgjørelser være begrenset. Ombudsmannen kan undersøke om saksbehandlingsreglene er fulgt, herunder om saken har vært tilstrekkelig opplyst, om forvaltningen har lagt til grunn en riktig forståelse av loven og om de hensyn og forhold loven krever tatt i betraktning, er vurdert. Den nærmere skjønnsmessige vurderingen kan ombudsmannen bare kritisere når det foreligger feil ved skjønnsutøvelsen, for eksempel at det er lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn, eller avgjørelsen fremstår som «klart urimelig». Det er forholdsvis sjelden jeg benytter denne karakteristikken. Jeg finner ved slike skjønnsmessige avgjørelser oftere grunn til å gjøre forvaltningen oppmerksom på at det knytter seg «begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd siste punktum.

1.3 Bemerkninger til konkrete sakstyper

I tillegg til disse generelle betraktningene om de foran nevnte saksområdene, vil jeg i relasjon til problemene med rettighetslovgivning, knytte noen konkrete kommentarer til enkelte av områdene.

1.3.1 Sosialtjenestesaker

En del saker etter sosialtjenesteloven er knyttet til fattigdomsproblemet. Det gjelder særlig klager på økonomisk sosialhjelp. Det klages over avslag, og det klages på utmålingen av sosialhjelpen. Mange klager gjelder utgifter til tannbehandling. Slike utgifter kan bli store når

// Sakene etter sosialtjenesteloven har stor personlig og velferdsmessig betydning for partene, slik at rettssikkerhetshensyn bør være et tungtveiende argument for ikke å begrense klageinstansens kompetanse.

nødvendig tannpleie ikke blir fulgt opp fordi pengene ikke strekker til. Sakene etter sosialtjenesteloven illustrerer også en gruppe som faller utenfor arbeidsmarkedet på en slik måte at de ikke er berettiget til trygdeytelser fra trygdemyndighetene eller Aetat. De finner seg dårlig til rette i arbeidslivet, og mange har da en forventning om å få økonomisk sosialhjelp. Loven forutsetter imidlertid at økonomisk sosialhjelp skal være subsidiær i forhold til søkerens andre muligheter til å skaffe seg inntekter. Slik hjelp er også ment som en midlertidig ordning.

Mange personer er gitt rettigheter etter sosialtjenesteloven pga. funksjonshemming eller tyngende omsorgsoppgaver. Lovens § 4–2 angir flere ulike tjenestetyper. I § 8–4 er det en bestemmelse om brukervedvirkning. Den lyder slik:

«Plikt til å rådføre seg med klienten.

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

I mange klager hit hevdes det at forvaltningen ikke har fulgt denne bestemmelsen, verken i forhold til saksgang eller med hensyn til vedtakets innhold. Bestemmelsen står i lovens generelle kapittel om saksbehandlingen. Den er derfor en viktig saksbehandlingsregel om at klienten skal få anledning til å uttale seg før det treffes vedtak om et bestemt tjenestetilbud. Jeg har i flere saker påpekt som saksbehandlingsfeil at forvaltningen

ikke har innhentet uttalelse fra klienten selv, vergen eller nærmeste pårørende, noe som er aktuelt for eksempel for psykisk utviklingshemmede. En slik saksbehandlingsfeil kan innebære at saken ikke er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17, og at feilen dermed kan ha hatt betydning for resultatet, jf. forvaltningsloven § 41. En annen side av denne saksbehandlingsregelen er at den må sies å stille større krav til sosialtjenestens begrunnelse og dokumentasjon i de tilfellene klientens ønske ikke følges. Bestemmelsen er et eksempel på at det kan oppstå et spenningsforhold mellom lovens ordlyd, og dermed borgernes forventninger, og den faktiske rettstilstanden.

Bestemmelsen blir av mange oppfattet som en rett for klienten til å velge tjenestetilbud, jf. formuleringen «Det skal legges stor vekt på hva klienten mener». Sosialtjenestelovens ordning er imidlertid at kommunen skal gjøre en totalvurdering av hva som er den beste løsningen eller det beste tjenestetilbudet, hvor det i tillegg til brukerens behov og ønsker, også tas hensyn til faglige vurderinger, kommunens ressurser og fordelingen totalt av tjenestetilbudene til de berettigede i kommunen. Det vil si at hensynet til økonomi og likebehandling også kommer sterkt inn. Resultatet av denne skjønnsutøvelsen kan derfor ofte bli noe annet enn det klienten eller de pårørende anser som den beste løsningen, og mange får en opplevelse av at det ikke er tatt hensyn til det de har anført. Bestemmelsen innebærer imidlertid at forvaltningen skal ta klienten med på råd og tillegge klientens mening stor vekt i den samlede vurderingen som foretas. Lovens krav skal sikre at klienten blir behandlet med tilbørlig respekt. For at dette kravet skal bli oppfylt må forvaltningen også gi relevant og nødvendig veiledning.

Det er ikke uvanlig at kommunen tilbyr sine egne tjenester i form av institusjonsopphold eller praktiske hjemmetjenester, mens klientene ønsker en ordning med brukerstyrt personlig assistent eller at pårørende skal få omsorgslønn. Omsorgslønn står i en særstilling i forhold til de andre tjenestene etter § 4–2. Denne ytelsen er ikke nevnt i § 4–3 som en av de tjenestene den som trenger hjelp har krav på. Det blir derfor ofte understreket fra forvaltningens side at omsorgslønn ikke er en rettighet. Da de øvrige tjenestene ytes direkte til den som trenger hjelp, mens omsorgslønn utbetales til en annen enn den hjelpetrequende, blir den rettslige måten å se denne ytelsen på av en noe annen karakter. Dette synes mer å være en lovteknisk konsekvens. Påpekningen fra forvaltningens side skaper inntrykk av at en søknad om omsorgslønn rettslig sett står mye svakere enn de andre tjenestetilbudene. En klager i en omsorgslønnsak her uttalte det slik: «Det er en ren dumhet å lage en lov om en ytelse som ingen har krav på.» Jeg er enig i at lovens uttrykksmåte er uheldig og misvisende. Arbeids- og sosialdepartementet foretar for tiden en gjennomgang av ordningen med omsorgslønn.

1.3.2 Skoletilbud

Skolesakene som bringes inn for ombudsmannen, gjelder flere temaer, bl.a. karakterfastsetting, skolenedleggelse, skyssutgifter, nærhetsprinsippet og spesialundervisning. Det er særlig de to sistnevnte sakstypene som gir grunnlag for kommentarer i forhold til de her omtalte problemene med rettighetslovgivningen.

// Lovens krav skal sikre at klienten blir behandlet med tilbørlig respekt. For at dette kravet skal bli oppfylt må forvaltningen også gi relevant og nødvendig veiledning.

Retten til å gå på den nærmeste skolen er nedfelt i opplæringslova § 8–1 første ledd. Ombudsmannen mottar en del klager som gjelder denne bestemmelsen. Mange barn får ikke gå på den geografisk nærmeste skolen, fordi det ikke er plass der. En naturlig språklig forståelse av ordlyden i § 8–1 første ledd første punktum er at den enkelte grunnskoleelev har rettskrav på å få gå på den skolen som ligger geografisk sett nærmest hjemmet. Etter forarbeidene er imidlertid ikke geografisk nærhet til skolen ubetinget avgjørende (et «betinget nærhetsprinsipp», jf. NOU 1995: 18 side 132). Geografisk nærhet er et utgangspunkt for en helhetsvurdering, der det også kan tas hensyn til om barnet har søsken på samme skole, at barnet skal få en trafiksikker skolevei og til skoleanleggenes kapasitet.

Også når det gjelder denne bestemmelsen, er ombudsmannens erfaring at borgerne opplever at det foreligger en avstand mellom rettskravet, som ordlyden gir uttrykk for, og den rettsregelen som kan utledes fra bestemmelsen. I slutten av 2004 ble denne problemstillingen tatt opp herfra med Utdannings- og forskningsdepartementet, som ble spurt om det så et behov for endring eller presisering av loven for å unngå at borgerne får uriktige oppfatninger av hvilke rettigheter de har. Departementet svarte i januar 2005 at det hadde mottatt så få henvendelser om problemer knyttet til dette at det foreløpig fremsto som unaturlig å foreslå lovendring. Da det ble opplyst at departementet ville ha dette til løpende vurdering, tok jeg dette til etterretning og understreket at jeg i tiden fremover ville ha min oppmerksomhet rettet mot dette problemet med rettighetslovgivningen.

Opplæringslovens bestemmelser om rett til spesialundervisning, § 5–1 flg., har gjennom årene også gitt grunnlag for en del klager hit. Klagene gjelder da som

oftest omfanget av spesialundervisningen – foreldrene mener at barnet får for få timer spesialundervisning, slik at den rettigheten de har, ikke blir oppfylt. Hvor stort den enkeltes behov for spesialundervisning er, beror på en faglig vurdering, som ombudsmannen vanskelig kan gå inn i. Det er imidlertid gitt mange saksbehandlingsregler for å sikre at det blir gitt et forsvarlig tilbud. I undersøkelsene herfra har søkelyset særlig vært rettet mot disse saksbehandlingsreglene.

I 2002 avsluttet jeg en systematisk undersøkelse av slike saker i en kommune, jf. årsmeldingen for 2002 side 153. Mange svakheter ved saksbehandlingen ble omtalt. Norsk skoleinformasjon fant at min uttalelse hadde så stor prinsipiell interesse at et redigert utdrag av uttalelsen ble laget som et veiledningshefte for behandlingen av slike saker. Det synes nå å bli færre klager hit på dette saksområdet. Utdannings- og forskningsdepartementet, og fra 15. juni 2004 Utdanningsdirektoratet, følger opp problemene med behandlingen av disse sakene. I Ot.prp. nr. 57 (2004–2005) ble det foreslått en del endringer i lovbestemmelsene om spesialundervisning. Lovforslaget ble i 2005 behandlet av Stortinget, men ikke vedtatt. Direktoratet har etter dette opplyst hit at det vil utarbeide et rundskriv for å presisere regelverket.

1.3.4 Rettshjelp

Ordnningen med fri rettshjelp er beskrevet som et sosialt hjelpetiltak for dem som ikke har økonomi til selv å betale for juridisk bistand. Rettshjelpordningen er ment forbeholdt personer som ikke har andre dekningsmuligheter for sine rettshjelputgifter, dvs. at ordningen skal være subsidiær i forhold til andre regler som dekker slike utgifter, for eksempel forvaltningsloven og trygdellovgivningen, og i forhold til for eksempel rettshjelpforsikring.

Retts hjelplovens regler for når fri retts hjelp innvilges, viser at det i stor utstrekning beror på skjønn – det skal vurderes om det er «rimelig» at det offentlige yter bistand. Dette gjelder også til en viss grad på saksområder som er prioritert i retts hjelpsammenheng, for eksempel trygdesaker, hvor man ofte vil anse at trygdeetatens veilednings- og opplysningsplikt er så fremtredende at det ikke er nødvendig og rimelig at det offentlige i tillegg skal betale utgifter til advokat.

De som klager hit over forvaltningens avgjørelser i slike saker, opplever at det er «rimelig» at de får fri retts hjelp. Forvaltningspraksis er imidlertid restriktiv.

Justisdepartementet har i rundskriv gitt retningslinjer om streng praksis for flere av lovens bestemmelser. I en sak inntatt i årsmeldingen for 1999 på side 246, har jeg på side 248 vurdert om departementets retningslinjer er i strid med retts hjelploven, noe jeg kom til at de ikke var. Lovgivers forutsetning synes å ha vært at det følges en restriktiv praksis med hensyn til når det er «rimelig» at det offentlige beta-

ler for juridisk bistand. Flere av de problemstillingene som dukker opp i forhold til retts hjelploven, må anses som rettspolitiske spørsmål og ikke som spørsmål om gjeldende rett. Ombudsmannens mandat er bare knyttet til det siste.

Retts hjelploven gir selv liten veiledning om i hvilke tilfeller fri retts hjelp kan innvilges. Det er vanskelig å lese ut av loven om man har krav på fri retts hjelp. Justisdepartementets rundskriv om lovens praktisering er omfattende. Blant annet disse forhold medførte at det ved lov 14. april 2005 nr. 17 ble vedtatt forholdsvis omfattende endringer i retts hjelploven. Disse trådte i kraft 1. januar 2006. I flg. Ot.prp.nr. 91 (2003–2004) har et viktig siktemål med endringene vært å utforme loven slik at den mer presist angir vilkårene for fri retts hjelp og at det blir enklere for brukerne å finne frem til hvilke rettigheter loven gir. Loven har nå fått en formålsparagraf, som også gjenspeiler de sentrale vilkårene ved ordningen. Jeg vil ha oppmerksomheten rettet mot om disse endringene vil medføre færre klagesaker hit.

2. Namsmyndighetene – Ombudsmannens arbeidsområde

2.1 Ombudsmannen og forholdet til domstolene

Ombudsmannens oppgave er å søke å sikre at det i den offentlige *forvaltning* ikke begås urett mot den enkelte borger. Domstolenes virksomhet faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 4 første ledd bokstav c) og ombudsmannsinstruksen § 2 fjerde ledd. Dette innebærer at ombudsmannen ikke kan behandle klager som gjelder avgjørelser som etter uttrykkelig lovbestemmelse kan bringes direkte inn for en domstol ved klage, anke eller annet rettsmiddel, eller som en domstol har tatt stilling til. Det ligger klare forfatningsmessige grunner bak regelen om at domstolenes virksomhet er unntatt fra ombudsmannens arbeidsområde; domstolene treffer avgjørelser uavhengig av og uten overprøving fra andre statsorganer.

Ombudsmannen mottar en del klager som må avvises etter § 4 første ledd bokstav c), blant annet klager over avsagte dommer. Dette gjelder også dommer fra forliksrådene, som etter domstoloven § 1 hører til de alminnelige domstolene. Noen klager gjelder andre domstolsoppgaver enn den dømmende virksomheten – som skiftebehandling og tinglysing. Også disse forholdene anser jeg å komme inn under bestemmelsens ordlyd om at «domstolenes virksomhet» er unntatt fra

ombudsmannens arbeidsområde. Det oppstår noen avgrensningsspørsmål, som det her ikke skal gås nærmere inn på.

En del klager hit gjelder namsmennenes og andre namsmyndigheters virksomhet, for eksempel Statens innkrevingsentral og Trygdeetatens innkrevingsentral, som alle forestår tvangsgjennomføring. Bakgrunnen for tvangssaken kan være privatrettslige forhold, eller det kan gjelde gjennomføringen av et forvaltningsvedtak. For namsmyndigheten kan saken gjelde tvangssalg av fast eiendom, pant/utlegg i fast eiendom eller løsøre, pålegg om trekk i lønn/trygd, gjeldsordningssaker osv. Det er etablert en særskilt klageordning til tingretten, slik at også disse sakene i utgangspunktet må avvises etter ombudsmannsloven § 4. Da det oppstår særskilte avgrensningsspørsmål i forhold til domstolene, har jeg funnet grunn til å gi en særlig omtale av dette. Spørsmålet som kan reises er om det er forhold av betydning for borgernes rettsikkerhet som ikke blir gjenstand for kontroll, verken av ombudsmannen eller domstolene.

2.2 Om saker for namsmyndighetene

Tvangsfullbyrdelsesloven 26. juni 1992 nr. 8 § 5–16 første ledd første punktum lyder slik:

«Namsmannens avgjørelser og handlemåte under tvangsfullbyrdelsen kan påklages til tingretten av alle som rammes, i den grad fullbyrdelsen ikke er avsluttet.»

I tvangsfullbyrdelsesloven § 5–16 første ledd første punktum foreligger det altså en uttrykkelig lovbestemmelse om at namsmannens avgjørelser og handlemåte

// Spørsmålet som kan reises er om det er forhold av betydning for borgernes rettsikkerhet som ikke blir gjenstand for kontroll, verken av ombudsmannen eller domstolene.

kan bringes inn for en domstol ved klage. Slike saker er derfor i utgangspunktet unntatt ombudsmannens arbeidsområde etter ombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav c).

Mange klager hit gjelder namsmyndighetenes saksbehandling og ikke selve avgjørelsen. Det klages f. eks. over at det ikke blir gitt svar, at saksbehandlingen tar lang tid eller at namsmannen ikke gjør tilstrekkelige undersøkelser.

Når tvangsfullbyrdelsen er avsluttet, kan det ikke klages til tingretten. I ombudsmannssak 1999/352 var tvangsfullbyrdelsen avsluttet ved at det var stilt sikkerhet. Det ble klaget hit blant annet over at namsmannen ikke hadde fulgt opp dette ved å besørge sletting av en tinglyst utleggsforretning. Jeg kritiserte her rutinene for å informere saksøkte om mulighetene for å avverge utleggsforretning. Saksbehandlingen og saksbehandlingstiden for å få slettet utleggsforretningen ble også kritisert.

// ... det kan være tilfeller hvor borgerne ikke får vurdert eller overprøvet innvendinger de har til saksbehandlingen. Fra et rettssikkerhetssynspunkt kan dette være uheldig.

Til problemstillingen om det er spørsmål av rettssikkerhetsmessig betydning som ikke blir overprøvet, må det sees på om det er en «nedre grense» for hvilke avgjørelser som kan bringes inn for tingretten.³

Et annet spørsmål er om tingretten tar stilling til en klage over saksbehandlingen.

Sak 2005/964 viste at tingretten ikke alltid tar stilling til namsmannens saksbehandling, selv om det er klaget over denne. Det het i rettens kjennelse:

«... skal bemerkes at retten ikke ser grunn til å behandle klagers innvendinger mot namsmannens saksbehandling i utleggssaken. Klagen er nå til behandling av retten, og retten har full prøvelseskompetanse i saken.»

Klageren henvendte seg hit for å få vurdert sine innvendinger til saksbehandlingen, som ble opplevd som alvorlige og gjaldt manglende varsling og manglende svar fra namsmannen på spørsmål i tilknytning til dette. Det ble herfra redegjort for de aktuelle varslingsreglene, og av dette fulgte at det neppe var begått feil i saken. I motsatt fall er det likevel tvilsomt om ombudsmannen kunne fulgt opp saken, og da kan det foreligge en situasjon med manglende muligheter for overprøving.

Saker om kommunale avgifter, f. eks. renovasjonsavgift, illustrerer også noen dilemmaer med hensyn til avgrensningen av ombudsmannens arbeidsområde. Her er det spørsmålet om overprøving av kommunens saksbehandling som er problemet og ikke namsmyndighetenes saksbehandling. Mange klager hit fordi de mener kommunens krav, av ulike grunner, er uberettiget. På grunn av tiden som har gått, har da kommunen ofte tatt formelle skritt, gjennom namsmannen, med sikte på å tvangsinn drive kravet. Da kan det klages til tingretten, hvor innsigelsene til kravet kan gjøres gjeldende, og saken faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Slike saker har sin bakgrunn i ordinær forvaltningsvirksomhet, som hører til ombudsmannens arbeidsområde, men det avgjørende for om ombudsmannen kan gå

³ I Falkanger, Flock og Waaler, Tvangsfullbyrdselsesloven, kommentarutgave (3. utg. 2002) er dette drøftet på side 299. De mener det er tvilsomt om det gjelder en slik nedre grense. Dette skulle innebære at tingretten kan behandle så å si alle klager på namsmannens saksbehandling.

// ... ombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav c) må forstås slik at ombudsmannen i noen tilfeller kan behandle saker som gjelder namsmannens saksbehandling.

inn i den i en slik situasjon, kan litt forenklet sies å være om klageren har betalt kravet eller ikke. Er det ikke betalt, og kommunen går til tvangsinnkreving, kan ikke ombudsmannen behandle saken. Det fremstår ikke naturlig eller hensiktsmessig herfra å anbefale at kravet betales, for at ombudsmannen skal kunne se på saken.

2.3 Oppsummering

Gjennomgangen foran viser at det kan være tilfeller hvor borgerne ikke får vurdert eller overprøvet innvendinger de har til saksbehandlingen. Fra et rettssikkerhetssynspunkt kan dette være uheldig. Jeg mener derfor at regelen i ombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav c) må forstås slik at ombudsmannen i noen tilfeller kan behandle saker som gjelder namsmannens saksbehandling.

I saker hvor tvangsfullbyrdelsen er avsluttet, f.eks. fordi et utlegg er opphevet, kan saken ikke bringes inn for tingretten etter tvangsfullbyrdelsesloven

§ 5–16. Det må være på det rene at disse sakene faller inn under ombudsmannens arbeidsområde. Her oppstår ikke den situasjon at både domstolen og ombudsmannen behandler det samme spørsmålet.

Dette må også være det ledende synspunktet for spørsmålet om ombudsmannen kan behandle andre klager på namsmannens saksbehandling. Ombudsmannen bør derfor ikke behandle klager som gjelder sen eller manglende saksbehandling hos namsmannen, ettersom også namsmannens handlemåte kan klages inn for tingretten. Situasjonen er en annen dersom det foreligger en rettskraftig kjennelse som ikke har tatt stilling til de anførte saksbehandlingsfeilene hos namsmannen, eller dersom retten skulle avvise en klage fordi den anses å være under den nedre grense for hvilke handlinger som er omfattet av klageadgangen til tingretten. I disse sakene vil det ikke kunne skje at tingretten og ombudsmannen behandler det samme spørsmålet.

Etter dette må det være riktig å oppfatte anvendelsesområdet for ombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav c) slik at ombudsmannen tar opp saker hvor det er på det rene at domstolsbehandling av det aktuelle spørsmålet ikke vil finne sted.

3. Partsinnsyn og meroffentlighet

3.1 Innledning

En parts rett til innsyn i sakens dokumenter kan følge av flere regelsett. Partsinnsyn kan være regulert i særlovgivning, for eksempel pasientens rett til informasjon etter pasientrettighetsloven 2. juli 1999 nr. 63 § 3–2. Videre vil en part kunne kreve innsyn etter bestemmelsene i offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69.

De alminnelige reglene om partsinnsyn følger imidlertid av forvaltningsloven 10. februar 1967 §§ 18 flg. En part har som hovedregel rett til innsyn i alle sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18 første ledd. Etter forvaltningsloven §§ 18 og 19 er det imidlertid gitt adgang for forvaltningen til å gjøre unntak fra partsinnsyn for visse dokumenter eller særskilte opplysninger i dokumentene.

Etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd har forvaltningen en plikt til å vurdere om dokumentet likevel skal gjøres kjent, selv om dokumentet etter bestemmelser i loven *kan* unntas fra offentlighet, den såkalte meroffentlighetsvurderingen. En tilsvarende plikt til å vurdere meroffentlighet følger ikke uttrykkelig av forvaltningsloven. Spørsmålet er imidlertid om forvaltningen også for partsinnsyn *må* vurdere om parten skal gis adgang til sakens dokumenter selv om det foreligger en unntakshjemmel.

I saker omtalt i tidligere meldinger til Stortinget har jeg berørt spørsmålet.⁴ Også i løpet av 2005 har jeg behandlet saker hvor dette spørsmålet har vært reist.⁵ Det vil i det følgende bli redegjort kort for den rettslige bakgrunnen for kravet om en meroffentlighetsvurdering også

for partsinnsyn, samt knyttes noen merknader til tema for vurderingen.

3.2 Plikt til å vurdere meroffentlighet

Unntakene fra partsoffentlighet i forvaltningsloven er formulert slik at «en part ikke har krav på» innsyn. I Innst. O. nr. 50 (1976–77) side 4 er det uttalt følgende om valg av ordlyd:

«*Komiteen* har i samråd med departementet endret teksten i § 18, 2. ledd slik at «rett til» i annet ledds første linje blir til «krav på». Med denne endringen ønsker *komiteen* å presisere at selv om parten ikke har krav på partsinnsikt for den type dokumenter som går inn under § 18 annet og tredje ledd, skal forvaltningsorganet i hvert enkelt tilfelle vurdere om parten likevel skal gis adgang til sakens dokumenter.»

Ordlyden i unntakshjemlene er således bevisst valgt av lovgiver for å fremheve at forvaltningen ikke nødvendigvis *skal* benytte seg av unntaksadgangen som foreligger. Ombudsmannen har også flere ganger tidligere presisert at sammenhengen mellom forvaltningsloven og offentlighetsloven gjør at en part ikke bør stilles dårligere enn den som ikke er part i en sak og dermed henvist til å begjære innsyn etter offentlighetsloven.⁶ Det samme er

// . . . plikt til å vurdere meroffentlighet følger ikke uttrykkelig av forvaltningsloven. Spørsmålet er imidlertid om forvaltningen også for partsinnsyn må vurdere om parten skal gis adgang til sakens dokumenter selv om det foreligger en unntakshjemmel.

⁴ Jf. for eksempel meldingen for 2002 side 133.

⁵ Jf. for eksempel årets melding side 100 (sak 2005/1275).

⁶ Se bl.a. ombudsmannens årsmelding for 2002 side 133 og 2004 side 83.

påpekt i St.meld. nr. 32 (1997–98). Det følger også av sammenhengen i regelverket at forvaltningen, dersom innsyn etter forvaltningslovens bestemmelser om partsinnsyn ikke er anvendelig, må vurdere om innsyn kan gis etter offentlighetslovens bestemmelser, se bl.a. Justisdepartementets rundskriv G-28/98.

Etter dette må unntakshjemlene i forvaltningsloven tolkes slik at forvaltningen har *plikt* til å vurdere om unntakshjemmelen skal benyttes også når det gjelder innsyn etter forvaltningsloven. Begrepet meroffentlighet er innarbeidet, og kan også betegne den vurderingen som må gjøres for partsinnsyn.

// Det er ... vanskelig å se gode grunner for at innsynsretten etter offentlighetsloven skal rekke lenger enn partsinnsyn etter forvaltningsloven

3.3 Tema for vurderingen

Det sentrale vurderingstemaet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd er om de hensyn som begrunner den aktuelle unntaksbestemmelsen gjør seg tilstrekkelig sterkt gjeldende i den foreliggende saken i forhold til de hensyn som taler for offentlighet. Dette må også være utgangspunktet for meroffentlighetsvurderingen ved partsinnsyn.

Avveiningen av de ulike hensyn vil kunne slå ulikt ut avhengig av hvilken unntakshjemmel som er aktuell. Når det for eksempel gjelder unntaket for interne dokumenter, har Stortingets justiskomiteé understreket særskilt at sterke grunner

generelt taler for å praktisere meroffentlighet.⁷

På bakgrunn av formålet bak bestemmelsen om meroffentlighet og de klare uttalelsene i forarbeidene til offentlighetsloven, har jeg tidligere lagt til grunn at innsyn bare bør nektes dersom det, i tillegg til at det foreligger en unntakshjemmel, er tungtveiende grunner for å unnta dokumentet fra offentlighet, se bl.a. undersøkelsen av praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet.⁸ I forslaget til ny offentlighetslov er det generelt presisert at unntak bare skal bli gjort «i tilfelle der det er eit verkeleg og sakeleg behov for det».⁹ Utgangspunktet må i alle tilfeller være at meroffentlighet bør praktiseres dersom det ikke foreligger avgjørende grunner som taler for hemmelighet.

Det er, som nevnt, vanskelig å se gode grunner for at innsynsretten etter offentlighetsloven skal rekke lenger enn partsinnsyn etter forvaltningsloven. Flere av de hensyn som taler for offentlighet generelt, vil også tale for partsinnsyn – som for eksempel hensynet til borgernes tillitt til forvaltningens avgjørelser. Partsinnsyn er dessuten ofte en nødvendig forutsetning for å kunne gjøre andre rettigheter gjeldende. I tillegg kan forvaltningens saksforberedelse og saksopplysning være avhengig av at partene får anledning til å uttale seg om de saksdokumentene som foreligger. Ved avveiningen av hensynene som taler for og mot parts-offentlighet må det sees hen til disse momentene. Gode grunner kan tale for at terskelen for å unnta dokumenter fra partsoffentlighet etter omstendighetene iallfall ikke ligger lavere enn terskelen for å benytte unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven.

⁷ Jf. Innst. O. nr. 40 (1981-82) side 4.

⁸ Jf. særskilt melding til Stortinget i meldingsåret 1998 (Dok. nr. 4: 1 (1997–98) side 15).

⁹ Jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 41.

4. Offentlig tilsattes yringsfrihet

Frimodige meningsytringer fremsatt offentlig er en grunnleggende forutsetning for et velfungerende demokrati. Ytringsfriheten er konstitusjonelt vernet gjennom Grunnloven § 100, sist endret ved Stortingets grunnlovsvedtak 30. september 2004. Videre er yringsfriheten slått fast internasjonalt ved henholdsvis artikkel 19 i Verdenserklæringen om menneskerettigheter, vedtatt av FNs generalforsamling 10. desember 1948, i artikkel 19 nr. 2 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 og i artikkel 10 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen 4. november 1950.

// Frimodige meningsytringer fremsatt offentlig er en grunnleggende forutsetning for et velfungerende demokrati.

I forbindelse med vedtakelsen av den nye § 100 ble betydningen av offentlig tilsattes yringsfrihet understreket. Det ble imidlertid ikke inntatt særskilte bestemmelser om offentlig tilsattes yringsfrihet i den nye § 100 i Grunnloven. Bestemmelsen gir uttrykk for en overordnet og generell norm som skal gjelde på alle livets områder. I forarbeidene til grunnlovsendringen ble det imidlertid uttalt at endringen skulle legge grunnlaget for en sterk yringsfrihet for tilsatte, og at eventuelle begrensninger i denne måtte ha tungtveiende grunner.

Også i årets melding er det grunn til å understreke at offentlig tilsatte har den samme yringsfriheten som andre privatpersoner. Ytringsfriheten omfatter i utgangspunktet også forhold som hører inn under den tilsattes eget arbeidsområde

og som berører forholdet til arbeidsgiver. Hensynet til den offentlige debatt og muligheten for å føre en reell demokratisk kontroll med det som foregår i samfunnet, tilsier at tilsatte må kunne ytre seg også om forhold knyttet til egen arbeidsplass. Dette gjelder selv om ytringene kan oppleves som ubehagelige for arbeidsgiver eller for politiske myndigheter, eller om ytringene kan skape uro og misstemning på en arbeidsplass. Forsøk på å kneble offentlig tilsattes frie meningsytringer ved å gi tjenstlige tilrettevisninger eller ordensstraff for ytringer som arbeidsgiver ikke liker, må anses som et angrep på det åpne samfunnet, og i strid med demokratiske spilleregler. Ytringsfriheten og den tilsattes lojalitetsplikt må på den annen side kunne forenes. Mitt generelle inntrykk er at det i de senere år har vokst frem en økt forståelse for betydningen av at de offentlig tilsatte gis rom for å ytre seg fritt. Likevel er det fortsatt viktig å ha søkelyset rettet mot disse forhold. Det er av grunnleggende betydning at de rettslige bånd som skal gripe inn i yringsfriheten i tilfelle må fremgå av klare rettslige regler og ikke bero på en avveining av generelle hensyn og en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

I årsmeldingene for henholdsvis 2002, 2003 og 2004 har jeg satt søkelyset på offentlig tilsattes yringsfrihet.¹⁰ Også i år har dette spørsmålet kommet opp i flere enkeltsaker som er brakt inn for ombudsmannen. Saken som er referert i årsmeldingen på side 112 flg., gjaldt en kommunalt tilsatt lærer. I flere leserinnlegg i lokalavisa hadde hun skrevet kritisk om forskjellige etater i kommunen. Hun hadde bl.a. ytret seg om servicenivået på kommunens brukertorg og et kommunalt legekontor. Kommunen reagerte med å innkalle læreren til et møte. Under møtet

¹⁰ Jf. bl.a. disse meldingenes kap. II henholdsvis side 22, side 19 og side 28.

// Hensynet til den offentlige debatt og muligheten for å føre en reell demokratisk kontroll med det som foregår i samfunnet, tilsier at tilsatte må kunne ytre seg også om forhold knyttet til egen arbeidsplass.

understreket kommunen overfor læreren «behov for endring i uttrykksmåte i forbindelse med avisinnlegg av hensyn til kollegaer og til arbeidsmiljøet i kommunen». Min konklusjon var at kommunens reaksjon var å anse som en tjenstlig tilrettevisning av læreren. Læreren hadde i all hovedsak ytret seg i egenskap av privatperson, og jeg fant det klart at ytringene ikke innebar noe brudd på den arbeidsmessige lojalitetsplikten. På denne bakgrunn ble kommunen kritisert for å ha gitt den tjenstlige tilrettevisningen. Jeg fant grunn til å presisere at ytringsfriheten som utgangspunkt også vil gjelde forhold som hører inn under arbeidsområdet og berører forholdet til arbeidsgiveren. Offentlig tilsatte har generelt et vidt spillerom – både i form og innhold – for offentlig å gi uttrykk for sin mening om forholdene på sin arbeidsplass.

En annen sak fra i år,¹¹ gjaldt en tilsatt ved et kommunalt sykehjem som ytret seg kritisk til lokalradioen om forholdene ved sykehjemmet. Uttalelsen ble gitt spontant, og på direkte oppfordring fra en journalist som var tilkalt til sykehjemmet, etter et budsjettforslag om å inndra en kokkestilling ved sykehjemmet. Den tilsatte ble etter dette innkalt til flere møter med kommunen, og ble sterkt kritisert for å ha opptrådt illojalt mot arbeidsgiver. Jeg kritiserte kommunen for å ha gitt den tjenstlige tilrettevisningen, idet jeg ikke kunne se at hennes kritiske ytringer til lokalradi-

oen var brudd på hennes lojalitetsplikt til arbeidsgiveren. Etter min mening måtte tilsatte ha et stort spillerom for å gi uttrykk for sine meninger når de opplever at arbeidsforholdene blir forverret. En forutsetning for at arbeidsgiver skal kunne reagere på en «frimodig ytring» må være at ytringen har medført en åpenbar risiko for skade på arbeidsgiverens interesser, noe som ikke ble funnet å være tilfellet her.

Jeg har tidligere kritisert Oslo kommune for uberettiget å ha ilagt en kommunalt tilsatt en tjenstepåtale etter hans ytringer til radio.¹² Klagenemnda har på nytt avvist ombudsmannens anmodning om ny behandling. Jeg har opprettholdt min kritikk. Det var nødvendig avslutningsvis å påpeke at forvaltningen må ha sin oppmerksomhet rettet mot betydningen av de offentlig tilsattes ytringsfrihet. Jeg forutsatte at Oslo kommune i fremtiden ville arbeide aktivt for å styrke forståelsen for den betydningen det har at offentlig tilsatte gis aksept, handlingsrom og toleranse for åpenhet og vid ytringsfrihet. Den lojalitet som kreves av de offentlig tilsatte, skal ikke bare være bygget på hensyn til ledelsen av den virksomhet tjenestemannen arbeider i, men fremfor alt skal lojaliteten være rettet mot og være forankret i den befolkningen kommunen skal tjene.

// Den lojalitet som kreves av de offentlig tilsatte, skal ikke bare være bygget på hensyn til ledelsen av den virksomhet tjenestemannen arbeider i, men fremfor alt skal lojaliteten være rettet mot og være forankret i den befolkningen kommunen skal tjene.

¹¹ Referert i årsmeldingen på side 109.

¹² Se meldingen for 2003 side 83, meldingen for 2004 side 43 og årsmeldingen for 2005 side 47 (sak 2002/872 og 2004/1968).

5. Tilsetting i offentlig forvaltning

5.1 Omfanget av saker og ombudsmannens rolle

Ombudsmannen har en sentral og viktig rolle i kontrollen med saker som gjelder tilsetting i offentlig virksomhet. Hvert år mottar ombudsmannen en rekke klager som gjelder vedtak om tilsetting i statlige, fylkeskommunale og kommunale stillinger. De som henvender seg til ombudsmannen klager som regel både over saksbehandlingen i tilsettingsprosessen og over at de mener seg forbigått på grunn av bedre formelle eller reelle kvalifikasjoner enn den som fikk stillingen. Klagetallet for denne typen saker har de siste årene (2000–2005) variert mellom 75 og 115 saker pr. år. En viktig årsak til det relativt høye klagetallet for denne sakstypen, antas å være at vedtak i tilsettingssaker er unntatt fra forvaltningslovens regler om begrunnelse og klage, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 3. Dersom en søker til en ledig stilling i offentlig forvaltning mener seg forbigått, må vedkommende derfor normalt enten reise søksmål for domstolene eller bringe saken inn for ombudsmannen.

Grunnprinsippet ved tilsettinger i offentlig forvaltning er det såkalte kvalifikasjonsprinsippet. Siktemålet i en tilsettingssak skal normalt være å finne frem til den som etter en helhetsvurdering må anses best kvalifisert for den aktuelle stillingen. Ved vurderingen må det tas utgangspunkt i de kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningsteksten, i tillegg til eventuelle lov- og avtalefestede krav. For øvrig vil sentrale momenter være utdanning, praksis og personlig skikket. Kvalifikasjonsprinsippet gjelder som

et ulovfestet prinsipp for tilsetting i det offentlige generelt, både statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning. For visse stillingskategorier er prinsippet også kommet til uttrykk i lov.¹³

Det sentrale hensynet bak kvalifikasjonsprinsippet er å sikre at forvaltningen rekrutterer personer med best mulig kompetanse i forhold til de oppgavene det offentlige skal utføre. Videre må avgjørelsen skje på en måte som sikrer likebehandling og som hindrer at det blir tatt usaklige hensyn.

En forsvarlig saksbehandling er en forutsetning for at tilsetningsvedtaket blir riktig, og en ryddig saksbehandlingsprosess er også viktig for borgernes tillit til at det ikke er tatt utenforliggende hensyn i tilsettingsprosessen. I en rekke av de sakene ombudsmannen har mottatt fremkommer det at forvaltningen ikke er seg tilstrekkelig bevisst hvilke saksbehandlingsregler som gjelder. Et utvalg av sakene presenteres hvert år i meldingen, men også en rekke andre saker brakt inn hit, har gitt grunn til kritikk. At forvaltningsloven unntar tilsetningsvedtak fra begrunnelse og klage gir således ombudsmannen en særlig viktig rolle i kontrollen med om kravene til forsvarlig saksbehandling er fulgt i saker som gjelder tilsetting i offentlig forvaltning.

// Det må understrekes at selv om enkelte saksbehandlingsregler ikke gjelder i forhold til partene i denne typen saker, stilles det like strenge krav til forvaltningens interne saksbehandling i disse sakene som i andre saker.

¹³ For eksempel opplæringslova 17. juli 1998 nr. 61 § 10–5 om tilsetting i undervisningsstilling i grunnskolen og den videregående skolen

Krav om gode prosedyrer i tilsettingssaker er også fremhevet i FN-konvensjonen mot korrupsjon som Norge har undertegnet, jf. særlig konvensjonens artikkel 7. Justisdepartementet har opplyst at konvensjonen er ratifisert av et tilstrekkelig antall stater til at den kunne tre i kraft 14. desember 2005.

Jeg vil på denne bakgrunn også fremover ha søkelyset rettet mot forvaltningens saksbehandling i tilsettingssaker.

For å sikre at hensikten med kvalifikasjonsprinsippet blir realisert, må ledige stillinger kunngjøres på en slik måte at aktuelle kandidater gis mulighet til å få kjennskap til at stillingene er ledige og dermed også mulighet til å søke. Forholdene kan også ligge slik an at tilsettingsmyndigheten selv må gå aktivt til verks for å få aktuelle kvalifiserte personer til å melde sin interesse og søke på utlyste stillinger. Når det gjelder statlige stillinger, følger det av tjenstemannsloven 4. mars 1983 nr. 3 at ledige embeter eller stillinger som hovedregel skal kunngjøres offentlig. Tilsvarende er ikke fastsatt i lovgivningen for så vidt gjelder kommunale stillinger generelt. Kvalifikasjonsprinsippet tilsier imidlertid at også slike stillinger som hovedregel må utlyses offentlig for at aktuelle søkere skal kunne nås.

Den best kvalifiserte søkeren vil være den som etter en sammenliknende kvalifika-

sjonsvurdering mellom de aktuelle søkerne fremstår som den som best vil fylle de kravene som er stilt. Det må først bestemmes hvilke av søkerne som er kvalifiserte, dernest må det avgjøres hvem som er den *best* kvalifiserte for den aktuelle stillingen. Å foreta en vurdering av og et valg mellom flere kandidater til en stilling, innebærer nødvendigvis utøvelse av skjønn. I den grad avgjørelsen baserer seg på en faglig vurdering av søkerne, vil dette normalt være lite egnet for ombudsmannens rettslige overprøving. Ombudsmannen vil også i liten utstrekning kunne kritisere forvaltningens skjønnsmessige avgjørelser, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Det er derfor sjelden jeg uttaler meg om realiteten i tilsettingsvedtaket, for eksempel om hvem som må anses best kvalifisert for den aktuelle stillingen.

En oppgave for ombudsmannen er imidlertid å undersøke om det er tatt utenforliggende eller usaklige hensyn ved tilsettingsvedtaket, eller om lovbestemte krav er tilsidesatt. Saken i årsmeldingen side 123¹⁴ er et eksempel på at jeg kritiserte forvaltningen for å ha lagt vekt på utenforliggende hensyn. I flere saker har jeg imidlertid måttet konstatere at mangler i saksbehandlingen ikke gjør det mulig å kontrollere om det er tatt utenforliggende eller usaklige hensyn.¹⁵

5.2 Generelt om saksbehandlingen i tilsettingssaker

Det følger av forvaltningsloven § 2 annet ledd at vedtak i tilsettingssaker er enkeltvedtak. I motsetning til det som gjelder for andre typer enkeltvedtak, har partene som nevnt verken krav på begrunnelse for

// Det er grunn til å understreke at kravene til saksbehandlingen ved tilsetting i offentlige stillinger også må gjelde når deler av tilsettingsprosessen overlates til private firmaer.

¹⁴ Sak 2004/3073.

¹⁵ For eksempel sak 2005/817 gjengitt på side 125 og sak 2005/1461 på side 130 i årsmeldingen.

vedtaket, eller noen klagerett. De alminnelige reglene om partsinnsyn gjelder heller ikke i slike saker. Partene er imidlertid gitt en viss rett til innsyn i saksdokumentene i forskrift 21. november 1980 nr. 13 om partsoffentlighet i saker om tilsetting i den offentlige forvaltning.

Det må understrekes at selv om enkelte saksbehandlingsregler ikke gjelder i forhold til *partene* i denne typen saker, stilles det like strenge krav til forvaltningens *interne* saksbehandling i disse sakene som i andre saker. Forvaltningen må påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, både med hensyn til søkerens formelle kvalifikasjoner og personlige egenskaper, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. I tilsettingssaker skjer dette normalt gjennom intervju og ved innhenting av referanser etter at tilsetningsmyndigheten har gjennomgått den dokumentasjonen søkerne selv har vedlagt. Etter § 17 annet ledd skal eventuelle nye opplysninger i saken som inneholder faktiske opplysninger om søkeren, forelleges søkeren til uttalelse for å sikre sakens opplysning.¹⁶ Grunnlaget for avgjørelsen skal med andre ord være like godt, selv om parten ikke har krav på å se begrunnelsen for vedtaket. Jeg vil særlig peke på at det ulovfestede kravet til skriftlighet i saksbehandlingen også gjelder i tilsettingssaker, jf. det som sies nedenfor om krav til dokumentasjon.

Nedenfor følger en kort behandling av enkelte særlige saksbehandlingsspørsmål som har vært aktuelle i år.

5.3 Enkelte saksbehandlings-spørsmål

5.3.1 Krav til dokumentasjon

Gjennom de mange undersøkelser av saker om tilsetting i offentlige stillinger har jeg erfart at saksdokumentene ofte i svært liten grad inneholder opplysninger om saksgangen, og at det ikke fremgår hvilke vurderinger tilsetningsmyndigheten har foretatt i saken.

I flere saker har jeg funnet grunn til å påpeke at unntaket fra begrunnelsesplikt i forhold til partene ikke er ensbetydende med at det ikke stilles krav til en saklig begrunnelse for de vedtakene som fattes. Av hensyn til ombudsmannens etterfølgende kontroll er det for eksempel viktig at tilsetningsmyndigheten er seg bevisst at den kan bli nødt til å stå til rette for ombudsmannen og da bør kunne gi en begrunnelse hit. God forvaltningsskikk tilsier normalt skriftlighet som ledd i saksbehandlingen i offentlig forvaltning. Dette er avgjørende for i ettertid å kunne dokumentere det faktiske grunnlaget for avgjørelsen, og for å kunne etterprøve om de vurderingene som er foretatt, og de hensynene som er vektlagt, er saklige. Det vil også kunne bidra til å fremme tilliten til de avgjørelsene som fattes¹⁷. Det er særlig grunn til å merke seg behovet for dokumentasjon i de tilfellene der tilsetningsvedtaket ikke er i samsvar med forutgående innstilling, eller der tilsetningsmyndighet er lagt til etatsleder uten krav til forutgående innstilling, noe som i økende grad synes å være tilfellet i kommuner og fylkeskommuner. Det bør i det minste fremgå av sakens dokumenter hva som har vært avgjørende for det vedtaket som er truffet.

¹⁶ For eksempel sakene på sidene 123, 125 og 128 i årsmeldingen (sak 2004/3073, 2005/817 og 2004/2967).

¹⁷ For eksempel saken på side 130 i årsmeldingen (sak 2005/1461).

Skriftlighet er videre en forutsetning for å kunne gjøre gjeldende retten til partsinn-syn etter partsoffentlighetsforskriften 21. november 1980 nr. 13 § 3. I en rekke saker her har et tema vært plikten til å nedtegne opplysninger som er gitt til tilsettingsmyndigheten av en referanseperson.¹⁸

5.3.2 Bruk av private rekrutteringsbyråer

Gjennom behandlingen av klagesakene er jeg blitt oppmerksom på at det offentlige i stadig økende grad gjør bruk av private rekrutteringsbyråer ved tilsetning av nye medarbeidere.¹⁹ Det er ikke grunn til å rette innvendinger mot denne utviklingen rettslig sett, men det stiller krav til at forvaltningen er seg sitt ansvar bevisst når det gjelder saksbehandlingen.

// En offentlig tilsettingsmyndighet kan imidlertid ikke organisere seg bort fra forvaltningslovens krav til behandlingen av tilsettingsaker.

Det er grunn til å understreke at kravene til saksbehandlingen ved tilsetning i offentlige stillinger også må gjelde når deler av tilsettingsprosessen overlates til private firmaer. Slike firmaer kan ikke anses som «forvaltningsorganer» etter forvaltningsloven § 1, og forvaltningsloven kommer ikke til anvendelse på deres virksomhet. En offentlig tilsettingsmyndighet kan imidlertid ikke organisere seg bort fra forvaltningslovens krav til behandlingen av tilsettingsaker. Den offentlige tilsettingsmyndigheten er ansvarlig for at kravene til saksbehandling er oppfylt, også der det søkes bistand

fra private aktører. Tilsettingsmyndigheten kan ikke utelukkende bygge på private firmaers vurderinger, men er forpliktet til å foreta en selvstendig vurdering av saken. Det har også vært grunn til å understreke at firmaenes vurderinger er sentrale dokumenter i saken som må arkiveres sammen med de øvrige dokumentene.

5.3.3 Elektronisk utlysning, krav om elektronisk søknad m.v.

En klage fra en gruppe fagforbund gjaldt en kommune der det i utlysingsteksten ble stilt krav om elektronisk søknad. Etter å ha gjennomgått utlysingstekster i aviser og Norsk Lysingsblad, har jeg registrert at også en del andre kommuner og flere statlige etater benytter seg av formuleringer der det stilles krav om elektronisk søknad eller at søknad skal sendes per e-post. I flere utlysinger er det også henvist til virksomhetens hjemmeside på internett for «fullstendig utlysning». Det er herfra også kjent at de fleste departementer nå har tatt i bruk elektronisk jobbsøking. På denne bakgrunn ble forholdet tatt opp av eget tiltak med Moderniseringsdepartementet – som sentral statlig arbeidsgivermyndighet.²⁰

Dersom det i en utlysingstekst kreves elektronisk søknad eller søknad per e-post, vil dette kunne utelukke søkere som ikke behersker dataverktøy. Det samme gjelder dersom det henvises til virksomhetens hjemmeside på internett for å finne fullstendig utlysingstekst.

Jeg har stor forståelse for at forvaltningen – ut fra effektivitetshensyn, ressurs-hensyn og økonomiske hensyn – ønsker at moderne teknologi skal benyttes i søknadsprosessene. Bruk av elektronisk søk-

¹⁸ For eksempel saken på side 123 i årsmeldingen (sak 2004/3073).

¹⁹ Et eksempel er gjengitt i årsmeldingen på side 125 (sak 2005/ 817).

²⁰ Jf. saken inntatt på side 141 i årsmeldingen (sak 2005/1108).

nad generelt vil medføre raskere søknadsadministrasjon i forvaltningen, bl.a. fordi bearbeiding til søknadslistor blir lettere. Utviklingen synes imidlertid ikke ennå å være kommet så langt at det kan sies å harmonere med kvalifikasjonsprinsippet å *kreve* elektronisk søknad eller søknad per e-post. Selv om det er ønskelig at søkere benytter elektroniske hjelpemidler i søknadsprosessen, bør det fremdeles være mulighet for å søke på tradisjonell måte, per papir. Muligheten til å sende papirsøknad bør fremgå av utlysingssteksten og det bør også oppgis en postadresse for slike søknader. Dersom man unnlater å presisere i utlysingssteksten at papirsøknader også vil bli behandlet, må det benyttes formuleringer som ikke etterlater usikkerhet om dette. Man vil unngå slik usikkerhet dersom man for eksempel benytter formuleringer der man *fortrinnsvis* eller *primært* ber om at søknader sendes i elektronisk form. En formulering der man

bare *ber* om at søknader sendes i elektronisk form, vil nok kunne etterlate usikkerhet om muligheten for å sende papirsøknad. Dersom man likevel krever elektronisk søknad, må i det minste forvaltningen gi et tilbud om veiledning i forhold til dette og opplyse om dette i utlysingssteksten.

Også utlysinger som henviser til fullstendig utlysingsstekst på virksomhetens hjemmeside er problematiske og vil kunne utelukke søkere som ikke har nødvendig kompetanse eller tilgang til internett. Dersom hele utlysingssteksten ikke fremkommer av utlysingen i aviser og Norsk Lysingsblad, bør det i tillegg til henvisning til virksomhetens hjemmeside også oppgis alternativ mulighet for å få tilgang til fullstendig utlysingsstekst, for eksempel kan det oppgis et telefonnummer til en kontaktperson i virksomheten.

6. Ombudsmannens behandling av saker om hendelsesbasert tilsyn med helsetjenesten

6.1 Innledning

Ombudsmannen mottar hvert år en god del klager og henvendelser som gjelder Helsetilsynets behandling av saker om hendelsesbasert tilsyn med helsetjenesten. De fleste klagene kommer fra pasienter eller pårørende som mener at Helsetilsynet burde ha kommet til at helsepersonellet eller virksomheten ikke har utført sine forpliktelser i samsvar med gjeldende regelverk, og at det burde lede til en eller annen form for reaksjon. Det kommer imidlertid også klager fra helsepersonell som mener at Helsetilsynet har kommet med uberettiget kritikk og reaksjon mot deres handlinger eller virksomhet.

Det følger av lov om statlig tilsyn med helsetjenesten 30. mars 1984 nr. 15 § 2 første ledd at «Helsetilsynet i fylket skal føre tilsyn med alt helsevesen og alt helsepersonell i fylket og i tilknytning til tilsynet gi råd, veiledning og opplysninger som medvirker til at befolkningens behov for helsetjenester blir dekket». Dersom Helsetilsynet i fylket oppdager forhold som «tilsier advarsel eller tilbakekall, frivillig avkall, eller suspensjon av autorisasjon, lisens, spesialistgodkjenning eller

rekvireringsrett eller begrensning av autorisasjon etter lov om helsepersonell kapittel 11», skal Statens helsetilsyn informeres, jf. tredje ledd. Statens helsetilsyn tar stilling til om «administrative reaksjoner til helsepersonell etter reglene i lov om helsepersonell kapittel 11» skal ilegges, jf. fjerde ledd.

Etter pasientrettighetsloven 2. juli 1999 nr. 63 § 7–4 og helsepersonelloven 2. juli 1999 nr. 64 § 55, kan den som mener at bestemmelser om plikter fastsatt i eller i medhold av helsepersonelloven er brutt til ulempe for seg, anmode Helsetilsynet i fylket om en vurdering av forholdet. Helsetilsynet i fylket vurderer på bakgrunn av anmodningen om det skal iverksettes såkalt hendelsesbasert tilsynssak, dvs. tilsyn basert på informasjon om enkelthendelser. Dersom Helsetilsynet i fylket etter en vurdering av saken mener at det bør ilegges en reaksjon etter helsepersonelloven kap. 11 for forholdet, skal saken oversendes Statens helsetilsyn som vurderer og tar stilling til dette, jf. helsepersonelloven § 55 fjerde ledd. Statens helsepersonellnemnd behandler klager fra helsepersonell om illeggelse av reaksjon etter helsepersonelloven §§ 56–59 og 62–65, jf. helsepersonelloven § 68 annet ledd.

// ... ombudsmannen kan i utgangspunktet undersøke og uttale sin mening om endelige avgjørelser fattet av Helsetilsynet i fylket, Statens helsetilsyn og Statens helsepersonellnemnd. Det er imidlertid forhold ved saksområdet som i praksis får betydning for hvilke spørsmål ombudsmannen tar opp til nærmere undersøkelse og for intensiteten i prøvingen.

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter hele den offentlige forvaltningen, herunder også dette rettsområdet. Dette innebærer at ombudsmannen i utgangspunktet kan undersøke og uttale sin mening om endelige avgjørelser fattet av Helsetilsynet i fylket, Statens helsetilsyn og Statens helsepersonellnemnd. Det er imidlertid forhold ved saksområdet som i praksis får betydning for hvilke spørsmål ombudsmannen tar opp til nærmere undersøkelse og for intensiteten i prøvingen.

6.2 Saksbehandlingsspørsmål

Saksbehandlingsspørsmål vil ombudsmannen som regel kunne prøve fullt ut. Dette kan være spørsmål om veiledningsplikt, sakens opplysning, kontradiksjon, saksbehandlingstid osv.

Sak 2004/3319, inntatt i årsmeldingen på side 159, er et eksempel på en sak der det ble tatt opp flere saksbehandlingsspørsmål i en sak om hendelsesbasert tilsyn. Klageren hevdet at kravet til forsvarlig virksomhet etter helsepersonelloven § 4 var brutt i forbindelse med en konsultasjon. Det ble bl.a. stilt spørsmål om uttalelser som Helsetilsynet hadde innhentet fra behandlende turnuskandidat og det aktuelle legekantoret skulle ha vært lagt frem for klageren før tilsynssaken ble avsluttet, slik at han kunne ha fått anledning til å komme med merknader til uttalelsene. Jeg konkluderte i min avsluttende uttalelse med at dette burde ha vært gjort. I forbindelse med undersøkelsen av saken opplyste Helsetilsynet i fylket at det hadde innført en ny praksis med å gi klageren/pasienten anledning til å komme med merknader til bl.a. uttalelser som innhentes under behandlingen av saken. Jeg ga uttrykk for at praksisomleggingen var positiv og understreket at det regelmessig vil være en fordel både for sakens opplysning og klagerens tillit til saksbehandlingens at vedkommende får anledning til å komme med merknader til innhentede uttalelser.

Sak 2004/1688, inntatt i årsmelding på side 156, er et annet eksempel hvor det ble tatt opp flere saksbehandlingsspørsmål i en sak om hendelsesbasert tilsyn. Bakgrunnen for saken var at en person tok sitt liv kort tid etter utskrivning fra et psykiatrisk sykehus. Etter det dagjeldende regelverk var det en saksbehandlingsfeil at kontrollkommisjonen ikke hadde behandlet saken i første runde. Begrun-

nelsen for dette, å få avsluttet saken, var neppe holdbar. Jeg påpekte også at manglende skriftlig vurdering av selvmordsfaren ved utskrivningen var et klart og alvorlig brudd på journalforskriften. Manglende journalføring gjorde det vanskelig i ettertid å vurdere sykehusets og helsepersonellets handlemåte. Helsetilsynet formidlet kritikken over journalføring m.v. til sykehuset gjennom oversendelse av en kopi av et brev til pårørende. Jeg ga uttrykk for at kritikken burde ha vært formidlet med større tyngde.

I 2005 har det av eget tiltak også vært iverksatt en undersøkelse vedrørende Helsetilsynets saksbehandlingstid i saker om hendelsesbasert tilsyn og betydningen for valg av reaksjon etter helsepersonelloven. Bakgrunnen for undersøkelsen er flere henvendelser fra pasienter, pårørende og andre om saker der det har gått lang tid fra hendelsen som danner grunnlaget for tilsynssaken til saken avsluttes, og tidsforløpet har fått vesentlig betydning for reaksjonsformen. Spørsmålet har bl.a. blitt belyst gjennom en konkret henvendelse, hvor det var opplyst at Statens helsetilsyn hadde konkludert med at vilkårene for å tilbakekalle en leges autorisasjon var til stede. Blant annet på grunn av den lange saksbehandlingstiden fant imidlertid tilsynet, i henhold til egen praksis, å måtte gi en mildere form for reaksjon, og legen ble derfor bare ilagt en advarsel. I den aktuelle saken var saksbehandlingstiden hos Helsetilsynet i fylket ca. 1 år og 6 måneder, mens den i Statens helsetilsyn var mer enn 2 år og 4 måneder.

Behandlingstiden i Helsetilsynet har også blitt belyst gjennom en annen henvendelse hit. I denne saken var den samlede saksbehandlingstiden hos Helsetilsynet mer enn 3 år. Statens helsetilsyn konkluderte med at vedkommende lege hadde handlet faglig uforsvarlig og dermed brutt helsepersonelloven § 4. Under henvisning

til bl.a. den lange tiden som hadde gått siden den aktuelle hendelsen, fant imidlertid ikke tilsynet det «formålstjenlig» å ilegge noen reaksjon etter helsepersonelloven kapittel 11. I henvendelsen hit pekte klageren bl.a. på at legen på nytt var under gransking for angivelige brudd på helsepersonelloven overfor en annen pasient.

Den generelle undersøkelsen som er iverksatt herfra tar sikte på å undersøke både saksbehandlingstiden hos Helsetilsynet, og praksisen med å tillegge lang saksbehandlingstid hos tilsynsmyndighetene betydning ved vurderingen av om og i tilfelle hvilken reaksjon det skal gis ved konstatert pliktbrudd.

6.3 Realiteten i sakene

Når ombudsmannen prøver realiteten i sakene (de materielle spørsmålene), vil overprøvingens intensitet stille seg noe annerledes enn for de rene saksbehandlingsspørsmålene.

Selv om ombudsmannen i utgangspunktet også kan undersøke og uttale sin mening om de rettslige spørsmålene og vurderingene, beror avgjørelsen av en tilsynssak ofte på vurderinger av utpreget skjønnsmessig og faglig karakter. Dette legger i praksis begrensninger på ombudsmannens kontroll. I ovennevnte sak (2004/3319) viste jeg f.eks. til at forsvarlighetskravet etter helsepersonelloven § 4 er en rettslig standard. Dette betyr bl.a. at rettsregelen viser til en vurderingsnorm utenfor seg selv som avgjørende kriterium for om bestemmelsen er overtrådt. Ett av hovedpoengene med denne typen rettslig regulering er at innholdet i bestemmelsen kan variere i ulike situasjoner og over tid. Helsetilsynet vil som tilsynsorgan ha en særlig rolle i forhold til å trekke opp de nærmere grensene for «de krav til faglig

/// Helsetilsynet vil som tilsynsorgan ha en særlig rolle i forhold til å trekke opp de nærmere grensene for «de krav til faglig forsvarlighet og omsorgsfull hjelp», som til enhver tid kan forventes av helsepersonell i den aktuelle situasjonen. For ombudsmannen vil spørsmålet være om denne grensedragningen fremstår som forsvarlig.

forsvarlighet og omsorgsfull hjelp», som til enhver tid kan forventes av helsepersonell i den aktuelle situasjonen. For ombudsmannen vil spørsmålet være om denne grensedragningen fremstår som forsvarlig.

Formålet med helsepersonellovens krav til helsepersonellens yrkesutøvelse er å bidra til å sikre kvaliteten i og tilliten til helsetjenesten. Pasienthenvendelser til tilsynet om mulige kritikkverdige forhold har i første rekke som siktemål å sikre effektivt tilsyn med helsetjenesten og forhindre at det inntrer lignende pliktbrudd i fremtiden, jf. Ot.prp. nr. 13 (1998–99) side 197 første spalte. Helsetilsynet har som tilsynsorgan en særlig rolle å spille i forhold til å vurdere hvordan disse formålene skal oppnås på en mest mulig effektiv måte.

En rekke spørsmål i saker om hendelsesbasert tilsyn beror på medisinskfaglige vurderinger. Ombudsmannen kan vurdere og ta stilling til om saken synes forsvarlig opplyst, men kan av naturlige grunner ikke overprøve de medisinskfaglige vurderingene. I utgangspunktet må jeg således forutsette at Helsetilsynet besitter eller skaffer seg den kunnskap som er nødvendig for denne typen vurderinger.

I ovennevnte sak (2004/3319) ga klageren uttrykk for at Helsetilsynet burde ha innhentet uttalelse fra to overleger, som skulle ha gitt uttrykk for at behandlingen ved legekantoret ikke var forsvarlig. Slik saken var opplyst, var det imidlertid vanskelig å se at det på rettslig grunnlag kunne konkluderes med at saken ikke hadde vært tilstrekkelig opplyst fordi dette ikke var gjort. Helsetilsynet hadde ikke ansett det nødvendig å innhente slike uttalelser. Jeg la til grunn at tilsynet hadde ansett den kompetansen tilsynet selv besatt som tilstrekkelig til å vurdere de medisinskfaglige sidene av saken. I min uttalelse ble det gitt uttrykk for at det var vanskelig å gå inn på denne typen vurderinger eller grunnlaget for disse. Jeg presiserte likevel at det av hensyn til klagerens tillit til prosessen, kunne ha vært en fordel å innhente uttalelse fra de aktuelle legene.

Formålet med ombudsmannens virksomhet er bl.a. å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 3. Som regel består således motsetningsforholdet mellom borgeren og et forvaltningsorgan. Saker om hendelsesbasert tilsyn har gjerne sitt utgangspunkt i en konflikt mellom borgeren, typisk en pasient eller pårørende, og en lege eller virksomhet. Etter omstendighetene vil også legen eller virksomheten kunne ha en beskyttelsesverdig interesse i å kunne la saken bero med det resultat Helsetilsynet har kommet frem til.

Dersom Helsetilsynet har kommet til at det ikke foreligger brudd på helsepersonelloven, kan ombudsmannen, om det skulle være grunn til det, gi uttrykk for kritikk og be forvaltningen om å vurdere saken på nytt i lys av det som har fremkommet gjennom undersøkelsene herfra. I slike tilfeller må ombudsmannen også ta

i betraktning den situasjon som foreligger i og med Helsetilsynets avgjørelse av tilsynssaken.

6.4 Spørsmål om klagerett over Helsetilsynets standpunkt

Den som anmoder om at det opprettes en tilsynssak kan ha en klar faktisk interesse i utfallet, men er ikke «part» i saken etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e, jf. Ot.prp. nr. 13 (1998–1999) side 198. Vedkommende har dermed heller ikke klagerett over Helsetilsynets avgjørelser. Det følger direkte av pasientrettighetsloven § 7–4 siste punktum at reglene i kapittel 7 om klagerett ikke gjelder i forhold til Helsetilsynets standpunkt til anmodninger om vurdering av mulig pliktbrudd fra helsepersonellets side. Det fremgår også av forarbeidene til helsepersonelloven § 55 (tidligere § 72) at slike anmodninger ikke er omfattet av forvaltningslovens klagebegrep, jf. Ot.prp. nr. 13 (1998–1999) side 253. Det er fremhevet at tilsynsmyndighetenes gjennomgang av anmodningen og eventuelle reaksjoner overfor helsepersonellet, ikke får direkte rettsvirkninger for pasienten, jf. Ot.prp. nr. 14 (2000–2001) side 19. Helsetilsynets standpunkt til en slik anmodning er således ikke bestemmende for pasientens rettigheter eller plikter, og er derfor ikke et enkeltvedtak som er gjenstand for klage, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Denne typen saker er således i hovedsak et forhold mellom helsepersonell og tilsynsmyndigheten.

Selv om gjeldende rettstilstand ikke er tvilsom, får ombudsmannen fra tid til annen henvendelser fra pasienter og pårørende som mener at deres rettsstilling blir svekket ved at de ikke anses som part i saken og således bl.a. ikke har noen formell klageadgang over Helsetilsynets avgjørelser. Dette synes å svekke tilliten til de

avgjørelser som blir truffet. Jeg har merket meg at også landets pasientombud finner dagens ordning lite tilfredsstillende for pasientene. I en upublisert sak (2004/1514) ga jeg uttrykk for at det kan være gode grunner til å få Helsetilsynets standpunkt vurdert av overordnet organ for å sikre kvaliteten på vurderingen. På den annen side må det tas i betraktning at pasientrettighetsloven § 7–4 og helsepersonelloven § 55 er av en annen karakter og har et noe annet formål enn de øvrige rettighetene i pasientrettighetsloven. Formålet er som nevnt i første rekke å rette tilsynsmyndighetens oppmerksomhet mot mulige feil ved helsepersonellens yrkesut-

øvelse eller systemfeil for å søke å sikre kvaliteten på helsetilbudet for fremtiden.

Lovgiver har tatt stilling til spørsmålet om klagerett, og det faller således utenfor ombudsmannens mandat å uttale seg nærmere om dette, jf. ombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav a. Spørsmålet om det bør være klagerett i saker etter pasientrettighetsloven § 7–4 og helsepersonelloven § 55 er et spørsmål av lovgivningspolitisk karakter som eventuelt må tas opp med de politiske myndigheter. Jeg har merket meg at dette har vært gjort av Pasientombudskollegiet i brev 20. april 2005 til Helse- og omsorgsdepartementet.

7. Ombudsmannens arbeid på utlendingsfeltet

I de siste årene har ombudsmannen mot-tatt et økende antall klager på utlendingsmyndighetenes saksbehandling og avgjørelser, og stadig flere klager på dette området blir realitetsbehandlet her. I 1995 ble det for eksempel avsluttet tre saker som i hovedsak gjaldt politisk asyl, og bare en av disse ble realitetsbehandlet (årsmeldingen for 1995 s. 26). I 2005 var tallet på avsluttede asylsaker 23, hvorav 16 ble realitetsbehandlet (årsmeldingen for 2005 s. 46). I 2004 var tallene enda høyere. Det har også vært en betydelig økning i klager rettet mot Utlendingsdirektoratet, fra 10 avsluttede klagesaker i 1995 til 34 saker i 2000 og 50 saker i 2005.

// Økningen i saksmengden på utlendingsfeltet har krevd en sterkere oppmerksomhet fra ombudsmannens side på utlendingsmyndighetenes saksbehandling.

Økningen i saksmengden på utlendingsfeltet har krevd en sterkere oppmerksomhet fra ombudsmannens side på utlendingsmyndighetenes saksbehandling. Jeg har i flere år fulgt den generelle utviklingen gjennom behandlingen av konkrete klagesaker, egne undersøkelser og andre informasjonskilder, slik som årsrapporter, nettbaserte kilder (for eksempel www.udi.no) og konferanser. I første rekke har søkelyset hovedsakelig vært rettet mot Utlendingsdirektoratets behandlingstid for ulike sakstyper. Saksbehandlingen har på enkelte områder vært bekymringsfull lang. Ved flere anledninger har direktoratets saksbehandlingsrutiner vært undersøkt. Generelle omtaler av sider ved utlendingsforvaltningens saksbehandling er inntatt blant annet i årsmeldingene for 2001 side 37–38, 2002 side 27, 2003 side 20 og 2004 side 25–26.

Mot slutten av 2004 ble Utlendingsdirektoratet bedt om å redegjøre for utviklingen i saksbehandlingstidene på ulike områder, for de målene direktoratet hadde satt seg og for hvilke tiltak som var iverksatt for å redusere den faktiske saksbehandlingstiden. Det ble særlig bedt om en orientering om tiltak for å redusere behandlingstiden i saker som berører barn. I direktoratets redegjørelse, som ble mottatt i begynnelsen av 2005, ble det opplyst at det i løpet av 2004 hadde vært en kraftig reduksjon i antall ubehandlede asylsaker, men at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden likevel hadde økt noe. Søknader fra enslige mindreårige asylsøkere hadde imidlertid fått særlig prioritet og antallet ubehandlede saker i denne gruppen var mer enn halvert i løpet av året. Direktoratet forventet at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for asylsaker generelt ville synke betraktelig i 2005. Utviklingen i saksbehandlingstiden for de sakstypene som behandles av direktoratets oppholdsavdeling, bl.a. saker om familiegjenforening, arbeidstillatelser og visum, hadde også generelt vært positiv. En nærmere omtale av direktoratets redegjørelse og mine merknader er inntatt i årsmeldingen på side 211 (sak 2004/3128). Jeg vil i tiden som kommer fortsatt følge nøye med på utviklingen i restanser og saksbehandlingstid i direktoratet. På tilsvarende måte vil jeg følge med på saksbehandlingstiden i Utlendingsnemnda, som på enkelte områder synes å ha økt i året som gikk.

Besøk hos aktuelle forvaltningsorganer bidrar til å styrke ombudsmannens kjennskap til disse organenes virksomhet, samtidig som det gir meg mulighet til å gjøre ombudsmannsordningen bedre kjent. Jeg har i løpet av året prioritert å gjennomføre flere besøk på utlendingsfeltet.

For å få mer kunnskap om forholdene for enslige mindreårige asylsøkere, besøkte jeg i juni 2005 mottaket på Vårli i Moss. Vårli tar imot de yngste asylsøkerne, og jeg møtte ledelsen for mottaket og representanter fra Utlendingsdirektoratet. Blant temaene som ble diskutert var helsetilbudet på mottaket, den eksisterende hjelpevergeordningen, ansvarsfordelingen mellom utlendingsmyndighetene og barnevernet, myndighetenes arbeid med etableringen av en ny tilsynsordning og oppfølging av forsvinninger fra mottaket. To av mine medarbeidere har senere deltatt på Utlendingsdirektoratets erfaringskonferanse om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger, der både behandlingen av asylsakene og integreringsarbeidet ble diskutert.

Jeg har også besøkt Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo), som ble opprettet 1. januar 2005 og som er ment å erstatte den tidligere ordningen med landrådgivere i henholdsvis Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Enheten er administrativt underlagt Utlendingsdirektoratet og har sine kontorer i direktoratets lokaler, men skal være faglig uavhengig både av direktoratet, nemnda og det ansvarlige departementet. Landinfos oppgave er å innhente og analysere informasjon om samfunnsforhold og menneskerettighetssituasjonen i de landene som utlendingsmyndighetene til enhver tid har behov for kunnskap om. Landinformasjon vil ofte ha stor betydning for utlendingsmyndighetenes avgjørelser, og det er derfor viktig for mitt arbeid med enkeltsaker på utlendingsfeltet å ha kjennskap til myndighetenes arbeid med innhenting, kvalitetssikring, oppdatering og formidling av slik informasjon. Ledelsen i Landinfo redegjorde under ombudsmannens besøk også for enhetens satsing på en større grad av offentlighet omkring landinformasjon,

som det tas sikte på å publisere på enhetens nettsider (www.landinfo.no).

I november 2005 besøkte jeg Politiets utlendingsenhet, som blant annet har til oppgave å registrere samtlige asylsøkere, avklare deres identitet og å gjennomføre negative vedtak i asylsaker, herunder tvungne uttransporteringer fra Norge. Utlendingsenhetens arbeid og rutiner ved uttransporteringer var for øvrig et sentralt tema i sak 2004/1210, som er omtalt i årsmeldingen på side 218. Under besøket ble jeg orientert om de ulike sidene ved enhetens arbeid. I tillegg ble det gitt en orientering om driften av utlendingsinternatet på Trandum, som blant annet huser personer som er fengslet med hjemmel i utlendingsloven. Jeg planlegger å besøke internatet i løpet av 2006. På min besøksplan står også transittmottaket på Tanum, som mottar alle nyankomne asylsøkere etter registrering hos Politiets utlendingsenhet.

Det har i den senere tid vært stor interesse for situasjonen for asylsøkere som har fått endelig avslag på sine asylsøknader, men som av ulike grunner fortsetter å oppholde seg her i landet. På bakgrunn av klager og generell omtale i media, innhentet jeg i løpet av 2004 og 2005 redegjørelser om denne gruppens rettsstilling fra Utlendingsdirektoratet og det daværende Arbeids- og sosialdepartementet.

I forhold til direktoratet var det i første rekke spørsmål om bortfall av botilbudet i

// I 2005 avga jeg høringsuttalelse til forslaget om ny utlendingslov i NOU 2004: 20. I uttalelsen uttrykte jeg meg blant annet kritisk til de foreslåtte begrensningene i myndighetenes plikt til å forelegge saksopplysninger til uttalelse for ulike søkere som befinner seg utenlands.

asylmottak som var i fokus. Direktoratet opplyste i sitt svar blant annet at bortfallet av botilbud ikke omfattet barnefamilier og enslige mindreårige, og at det også var gjort unntak for deltakere i et frivillig returprogram i regi av International Organization for Migration (IOM). Min henvendelse til departementet gjaldt retten til sosiale tjenester for personer uten lovlig opphold i Norge. Jeg påpekte uklarheter i retningslinjene for forvaltningens behandling av slike saker. Departementet på sin side orienterte om planene for å opprette et statlig utreisecenter, som ventes å løse flere av dagens problemer knyttet til sosialtjenestens plikt til å hjelpe personer uten lovlig opphold. Redegjørelsene ga ikke grunn til ytterligere initiativ herfra. Det er senere besluttet å opprette et ventemottak for personer som har mistet botilbudet i asylmottak på grunn av avslag på asylsøknaden. Som en overgangsordning har regjeringen også besluttet at frem til dette ventemottaket er på plass, skal ingen kastes ut av de ordinære asylmottakene. Disse tiltakene antas å imøtegå en del av de innvendingene som har vært reist, men jeg vil fortsatt ha oppmerksomhet rettet mot den samlede situasjonen for denne gruppen, blant annet i lys av de menneskerettslige forpliktelsene Norge har påtatt seg.

I 2005 avga jeg høringsuttalelse til forslaget om ny utlendingslov i NOU 2004: 20. I uttalelsen uttrykte jeg meg blant annet kritisk til de foreslåtte begrensningene i myndighetenes plikt til å forelegge saksopplysninger til uttalelse for ulike søkere som befinner seg utenlands, jf. forvaltningsloven § 17. Slik foreleggelse er en viktig rettssikkerhetsgaranti som skal sikre en god opplysning av saken og dermed et riktig resultat. Anvendelsen av denne bestemmelsen har for øvrig vært et tema i flere klagesaker, blant annet i sak 2005/87, som er omtalt på i årsmeldingen side 216.

// Jeg avga også høringsuttalelse til utkast til lov om representasjon for enslige mindreårige asylsøkere i NOU 2004:16 (Vergemål). Etter mitt syn burde det overveies å lovfeste prinsippet om barnets rett til å bli hørt og til å gi uttrykk for sine synspunkter.

Jeg avga også høringsuttalelse til utkast til lov om representasjon for enslige mindreårige asylsøkere i NOU 2004:16 (Vergemål). Etter mitt syn burde det overveies å lovfeste prinsippet om barnets rett til å bli hørt og til å gi uttrykk for sine synspunkter, jf. FNs konvensjon om barnets rettigheter artikkel 12. Jeg pekte også på noen uklarheter i lovutkastet og fremhevet at lovarbeidet burde følges opp med klargjørende retningslinjer og et system for god og grundig opplæring av barnas representanter. Videre forutsatte jeg at de administrative og økonomiske forhold ble ordnet på en måte som kunne sikre at lovutkastets intensjoner ble ivaretatt i praksis.

Selv om arbeidet på utlendingsfeltet i første rekke har vært knyttet til prøving av Utlendingsdirektoratets og Utlendingsnemndas saksbehandling og vedtak, har jeg også undersøkt andre rettslige spørsmål som berører dette feltet. Et eksempel er dekning av sakskostnader i utlendingsaker. En sak om dette ble omtalt i årsmeldingen for 2004 på side 229 flg. Jeg har arbeidet videre med disse spørsmålene i 2005, se årsmeldingen på side 53. Andre eksempler er introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, herunder spørsmål om samordning av ytelser fra Aetat med introduksjonsstønad (se sak 2005/836, omtalt på side 185). En sak om sekundærbosetting av utlendinger er omhandlet på side 189 (sak 2004/2481).

8. Skatteoppkreverkontorenes opplæringsansvar overfor skatteutvalgene

Hvert år mottar ombudsmannen relativt mange klager på skatteutvalgenes saksbehandling og realitetsavgjørelse av søknader om nedsettelse/ettergivelse av utlignet skatt på billighetsgrunnlag etter skattebetalingsloven § 41. Siden det ikke er klageadgang på disse avgjørelsene (forvaltningslovens generelle regel i § 28 om klageadgang til overordnet organ gjelder ikke, jf. nedenfor), er det naturlig at en del avslag bringes inn for ombudsmannen med anmodning om hans rettslige vurdering av skatteutvalgets vedtak.

Utgangspunktet er at utlignet skatt skal betales, og om nødvendig tvangsinnfordres med de rettslige virkemidler lovverket stiller til rådighet for skatteoppkreverne. Vanskelig økonomi, sykdom eller andre sosiale eller situasjonsbetingede forhold for den enkelte skattyter er i alminnelighet ikke noe som kan fritta fra å betale utlignet skatt. Skattebetalingsloven 21. november 1952 nr. 2 § 41 om ettergivelse av skatt m.v. er likevel en unntaksregel, eller «sikkerhetsventil», der en valgt nemnd (skatteutvalget) er gitt myndighet til på skjønsmessige vilkår å nedsette eller ettergi utlignet skatt. Forvaltningsloven og dens saksbehandlingsregler kommer ikke (direkte) til anvendelse på saker etter skattebetalingsloven, jf. lovens § 58. De krav som må stilles til saksforberedelsen i ettergivelsessaker må derfor vurderes på bakgrunn av skatteoppkrevernes og skatteutvalgenes plikt til å opptre i samsvar med god forvaltningsskikk og krav til forsvarlig saksbehandling. Mer presise regler for hva som konkret ligger i slike generelle krav, må fastlegges på bakgrunn av instruksjer fra Finansdepartementet, Skattedirektoratet, praksis i enkeltsaker om ettergivelse og uttalelser fra ombudsmannen. De krav

som kan stilles til saksbehandlingen må reelt sees på bakgrunn av skatteutvalgenes legmannssammensetning, at det er tale om et kollegialt organ og at de rimelighetsvurderinger og den helhetsvurdering skattebetalingslovens vilkår i § 41 gir anvisning på, åpner for svært konkrete og til dels sammensatte rimelighetsvurderinger.

Et forhold som har vært fremhevet i flere saker knytter seg til skatteutvalgenes saksbehandling, og særlig kravene til å grunnegi avslag på søknader om ettergivelse. Dette erfaringsmaterialet førte til at jeg sommeren 2005 rettet en henvendelse til Skattedirektoratet med spørsmålet om det også var direktoratets inntrykk at skatteutvalgenes begrunnelsespraksis jevnt over ikke var i samsvar med retningslinjene i Skattedirektoratets melding (SKDs melding) nr. 12/02 om lemping av skatter og avgifter med renter og omkostninger av billighetshensyn punkt 4.4.3. Se nærmere sak 2005/831, inntatt i årsmeldingen på side 231.

Punkt 4.4.3 i SKDs melding nr. 12/02 gjelder begrunnelse av vedtak fattet av formannskapet/skatteutvalget. Her heter det:

«Sivilombudsmannen har anbefalt at skatteutvalget begrunner sine avgjørelser. Dette innebærer at vedtaket bør henvise til skattebetalingsloven § 41 og redegjøre for innholdet i bestemmelsen. I tillegg bør vedtaket vise til de faktiske forholdene som ligger til grunn for vedtaket og redegjøre for de hovedhensynene som har vært avgjørende for vedtaket.»

Av svarbrevet gikk det frem at Skattedirektoratets oppfatning var i overensstemmelse med ombudsmannens erfaringer.

Ofte er skatteutvalgenes avslag begrunnet med denne knappe standardformuleringen:

«Etter en samlet vurdering av vilkårene i skattebetalingsloven § 41 er søknaden avslått.»

En slik begrunnelse gir ikke skattyter noen nærmere informasjon om hvilke rettslige og faktiske forhold som lå til grunn for at søknaden ble avslått. Ombudsmannens erfaring viser at når avslaget mangler slike konkrete opplysninger blir det vanskelig for søkeren å ha nødvendig tiltro til skatteoppkreverens og skatteutvalgets behandling av søknaden og å slå seg til ro med avslaget.

Den anbefalingen som er tatt inn i punkt 4.4.3 i retningslinjene i SKDs melding nr. 12/02 bør i utgangspunktet for lengst være godt kjent for skattefogdkontorene og skatteoppkreverkontorene. Likevel er det grunn til å reise spørsmål om anbefalingen følges godt nok opp i praksis. Jeg håper derfor at Skattedirektoratets påminnelse og pålegg til skattefogdkontorene i brev 12. desember 2005, om å påse at skatteoppkreverkontorene gjør skatteutvalgene uttrykkelig oppmerksom på min anbefaling om hvordan skatteutvalgene bør begrunne sine avgjørelser, vil føre til en merkbar bedring i skatteutvalgenes begrunnelsespraksis.

Etter gjeldende regler er skatteutvalgene kommunale nemnder. Når den nye skattebetalingsloven 17. juni 2005 trer i kraft,

// ... når avslaget mangler slike konkrete opplysninger blir det vanskelig for søkeren å ha nødvendig tiltro til skatteoppkreverens og skatteutvalgets behandling av søknaden og å slå seg til ro med avslaget.

antagelig fra 1. januar 2007, skal det etter den nye loven § 15–1 nr. 3 være ett skatteutvalg for hvert ligningskontor. Skatteutvalgene i kommuner som ikke har eget ligningskontor vil da bli slått sammen, men vil fortsatt anses som kommunale nemnder. Skattedirektoratets styringsrett og instruksjonsmyndighet i enkeltsaker vil således fortsatt være begrenset hvis skatteutvalget utøver sin myndighet i strid med retningslinjene i SKDs melding nr. 12/02. Den nye organiseringen av skatteutvalgene vil, så vidt jeg forstår, ikke medføre endringer når det gjelder skatteoppkreverkontorets ansvar for å gi nye skatteutvalg grunnleggende opplæring i behandlingen og avgjørelse av søknader om lemping av skatt.

Som forberedende organ for skatteutvalget har skatteoppkreverkontoret også ansvar for at den skriftlige innstillingen til skatteutvalget er i samsvar med retningslinjene i SKDs melding nr. 12/02 punkt 4.2.3. I annet avsnitt heter det her:

«Innstillingen er en saksfremstilling som skal inneholde en samlet beskrivelse av de faktiske forholdene, det forberedende organets vurdering av saken og et forslag til utfall i saken.»

Det er nærliggende å anta at dette avsnittet i retningslinjenes punkt 4.2.3 må forstås slik at «forslaget til utfall i saken» skal begrunnes helt i tråd med retningslinjene i punkt 4.4.3 for hvordan skatteutvalgene bør begrunne sine avgjørelser. Det vil si at skatteoppkreverkontorets forslag til konklusjon også bør begrunnes med henvisning til skattebetalingsloven § 41 og en redegjørelse for denne bestemmelsen. I tillegg bør det også vises til de faktiske forhold som ligger til grunn for forslaget, og redegjøres for de hovedhensyn som har vært avgjørende for forslaget. En slik oppfølging av retningslinjene for hvordan vedtaket bør begrunnes ved skat-

// ... ombudsmannens undersøkelser av klager på skatteutvalgenes avgjørelser [gir] dessverre inntrykk av at skatteoppkreverne ikke er seg helt bevisst sitt opplæringsansvar.

teoppkreverens utforming av forslag til konklusjon, må forutsettes å være et viktig praktisk ledd i skatteoppkrevernes opplæringsansvar overfor skatteutvalgene. Hvis forslaget til konklusjon er begrunnet i tråd med retningslinjene i punkt 4.3.4, vil denne begrunnelsen også naturlig virke som en kontinuerlig påminnelse til skatteutvalget om behovet for å begrunne avgjørelsene etter retningslinjene i punkt 4.4.3, og dermed også som en oppfordring til å utforme slike begrunnel-

ser. Som nevnt i brevet til Skattedirektoratet 4. august 2005 gir ombudsmannens undersøkelser av klager på skatteutvalgenes avgjørelser dessverre inntrykk av at skatteoppkreverne ikke er seg helt bevisst denne praktisk viktige delen av sitt opplæringsansvar. Dette tilsier i så fall at skatteoppkreverne nok har et forbedringspotensiale på dette området.

Jeg er på denne bakgrunn glad for Skattedirektoratets pålegg til skattefogdkontorene i brevet 12. desember 2005 om å prioritere gjennomgang av skatteoppkrevernes saksbehandlingsrutiner og skatteutvalgenes vedtak ved avholdelse av etter-syn. Overfor skatteoppkreverkontorene har Skattedirektoratet og skattefogden utstrakt styringsrett og instruksjonsmyndighet.

9. Privatrettslige forholds betydning for plan- og bygningsmyndighetenes behandling av søknader

Når plan- og bygningsmyndighetene behandler en søknad – typisk en byggesøknad – hender det at utenforstående tredjeparter protesterer mot tiltaket under henvisning til at dette vil være i strid med deres rettigheter. I slike tilfeller oppstår det spørsmål om hvilke konsekvenser en slik protest skal ha for plan- og bygningsmyndighetenes behandling av søknaden. Dette er både et spørsmål om i hvilken grad protesten skal ha innvirkning på plan- og bygningsmyndighetenes vedtak og et spørsmål om hvorvidt den utløser en plikt for myndighetene til å foreta nærmere undersøkelser av de privatrettslige forholdene.

Disse spørsmålene dukker jevnlig opp i forbindelse med saker som er til behandling ved ombudsmannens kontor. Den konkrete problemstillingen kan variere betydelig fra sak til sak. Det er likevel to varianter som fremtrer som mer typiske enn de øvrige: 1) Tiltakshaver søker om et tiltak på sin egen eiendom og en utenforstående (for eksempel naboen) anfører at dette vil være i strid med en servitutt. 2) Tiltakshaver søker om et tiltak på annenmanns eiendom og grunneieren anfører at tiltakshaver mangler privatrettslig grunnlag for gjennomføring av tiltaket, slik at dette vil være i strid med grunneierens eiendomsrett.

I årsmeldingen for 2002 side 35 ble det redegjort generelt for en del sider av denne problemstillingen. Redegjørelsen tok blant annet opp spørsmålet om rekkevidden av plan- og bygningsmyndighetenes undersøkelsesplikt i forhold til tiltakshavers privatrettslige grunnlag. Det ble gitt uttrykk for at forvaltningsloven § 17 ikke innebærer noen generell plikt til å undersøke underliggende privatrettslige

forhold, men at plan- og bygningsmyndighetene ikke helt uten videre kan avvise å vurdere tiltakshavers rett i forhold til andre rettighetshavere, for eksempel en grunneier som protesterer, under henvisning til at dette er et privatrettslig forhold. Etter omstendighetene kan altså plan- og bygningsmyndighetene ha en begrenset undersøkelsesplikt i forhold til det privatrettslige grunnlaget. Redegjørelsen stilte avslutningsvis opp noen retningslinjer for behandlingen av slike saker. Av disse fremgikk det blant annet at plan- og bygningsmyndighetene bør undersøke de privatrettslige forhold nærmere dersom det er uklart om tiltakshaver har rett til å disponere grunnen og at søknaden må kunne avvises dersom tiltakshaver ikke kan sannsynliggjøre sin rett.

Spørsmålet om privatrettslige forholds betydning for plan- og bygningsmyndighetenes saksbehandling var sentralt i en sak (2004/2185) inntatt i årsmeldingen på side 272. Saken gjaldt tillatelse til riving og gjenoppføring av bygg på annenmanns grunn. Ombudsmannen kom i dette tilfellet til at det knyttet seg begrunnet tvil til forhold av betydning for saken og ba fylkesmannen om å vurdere den på ny. På bakgrunn av denne saken har jeg funnet grunn til å utdype og nyansere mitt syn på enkelte spørsmål vedrørende betydningen av privatrettslige forhold.

Ifølge plan- og bygningsloven § 95 nr. 2 skal plan- og bygningsmyndighetene påse at «tiltaket ikke vil stride mot bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven». Plan- og bygningsmyndighetene skal altså kontrollere om plan- og bygningslovgivningen er til hinder for det omsøkte tiltaket. Hvis den ikke er det, er utgangspunktet at tillatelse skal gis. En

// En nærmere avklaring av forholdet til private rettigheter, ligger normalt utenfor plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver. En eventuell tillatelse vil heller ikke ha noen privatrettslige virkninger.

nærmere avklaring av forholdet til private rettigheter, ligger normalt utenfor plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver. En eventuell tillatelse vil heller ikke ha noen privatrettslige virkninger. Det er kun forholdet til plan- og bygningslovgivningen som avklares ved en tillatelse. Tiltaket kan likevel være rettsstridig av andre grunner – for eksempel fordi det kommer i strid med private rettigheter. Hvis det er tvist om privatrettslige forhold, er det de enkelte rettighetshavere som må forfølge sine rettigheter og det blir domstolenes oppgave å avgjøre eventuelle tvister.

Disse utgangspunktene har gode grunner for seg. De legger opp til et ryddig, oversiktlig og forutsigbart system med klare rollefordelinger, der plan- og bygningsmyndighetene avklarer forholdet til plan- og bygningsrettslige regler, mens forholdet til private rettigheter håndteres av rettighetshaverne, eventuelt med bistand av domstolene. Saksbehandlingen hos plan- og bygningsmyndighetene er ikke lagt opp til å avklare de mange privatrettslige spørsmål som kan oppstå. En slik avklaring vil ofte forutsette bevisføring av et visst omfang – også gjennom vitneforklaringer. I mange tilfeller vil også forvaltningen mangle de faglige forutsetningene for å kunne vurdere kompliserte privatrettslige spørsmål. Dette gjelder særlig i kommunene, der søknader gjerne behandles av personer uten juridisk utdanning.

På den annen side vil det kunne være uheldig om tillatelser blir gitt i tilfeller

der det fremstår som klart eller sannsynlig at tiltaket vil komme i strid med utenforstående tredjeparters rettigheter. I saker der det er klart at tiltakshaver verken har eller vil få det nødvendige privatrettslige grunnlaget for gjennomføring av tiltaket, vil en behandling av søknaden innebære en sløsing med forvaltningens ressurser. I slike saker bør søknaden avvises under henvisning til at søkeren ikke har noen rettslig interesse i å få den behandlet. Dette synspunktet gjør seg ikke bare gjeldende i saker der det er klart at det privatrettslige grunnlaget mangler. Hensynet tilsier også at plan- og bygningsmyndighetene bør kunne avvise søknader i en del tilfeller der det privatrettslige grunnlaget fremstår som uklart og usikkert og tiltakshaver selv er den nærmeste til å avklare dette.

Offentlige myndigheter skal heller ikke bidra til gjennomføringen av rettsstridige tiltak. Også dette hensynet tilsier i enkelte tilfeller at en søknad bør avvises på grunn av uklarheter med hensyn til det privatrettslige grunnlaget. Selv om en tillatelse fra plan- og bygningsmyndighetene ikke har noen direkte privatrettslige konsekvenser, vil den i praksis legge forholdene til rette for en faktisk utnyttelse av den aktuelle eiendommen. Tillatelsen innebærer at et viktig hinder på veien til gjennomføringen av tiltaket er passert. En utenforstående tredjepart som risikerer å få sine rettigheter krenket, vil etter dette normalt være henvist til å anlegge søksmål for domstolene.

Dersom det virker sannsynlig at tiltaket vil komme i strid med en slik tredjeparts rettigheter, kan det være rimeligere å la byrden med å skaffe en rettslig avklaring påligge tiltakshaver. I slike tilfeller bør derfor plan- og bygningsmyndighetene kunne avvise søknaden inntil det privatrettslige er avklart. I så fall vil det være tiltakshaver som må innlede en prosess for

domstolene, med mindre de private parter kommer til enighet. Det er ikke bare hensynet til tredjeparten som tilsier en slik løsning. Både for plan- og bygningsmyndighetene isolert sett og i et alminnelig samfunnsøkonomisk perspektiv, vil det være en fordel at privatrettslige forhold er best mulig avklart, før det gis offentlige tillatelser. Dersom det for eksempel oppføres et bygg i samsvar med en byggetillatelse, og en senere rettsprosess viser at tiltakshaver manglet privatrettslig grunnlag for oppføringen, vil konsekvensen kunne bli at bygget må rives. Selv om dette kan betraktes som utslag av en risiko som tiltakshaver bevisst har påtatt seg, er det ønskelig å unngå situasjonen.

// Spørsmålet om privatrettslige forholds betydning er således et spørsmål om avvisning av søknaden. Plan- og bygningsmyndighetene skal ikke avgjøre den privatrettslige tvisten.

Plan- og bygningsmyndighetene kan imidlertid ikke avslå en søknad under henvisning til privatrettslige forhold. Et avslag kan bare hjemles i plan- og bygningsloven med tilhørende bestemmelser. Dersom søknaden tas under behandling, skal plan- og bygningsmyndighetene heller ikke på annen måte ta hensyn til privatrettslige innsigelser. Da er det kun forholdet til plan- og bygningslovgivningen som skal avklares. Spørsmålet om privatrettslige forholds betydning er således et spørsmål om avvisning av søknaden. Plan- og bygningsmyndighetene skal ikke avgjøre den privatrettslige tvisten. De skal kun vurdere om tiltakshaver har sannsynliggjort sin rett i en slik grad at søknaden kan behandles, eller om behandlingen bør utstå til det privatrettslige er avklart. I praksis vil således plan- og bygningsmyndighetenes avgjørelse av avvisningsspørsmålet innebære en plassering av søksmålsbyrden mellom de pri-

vate parter. Dette har også betydning for omfanget av plan- og bygningsmyndighetenes undersøkelsesplikt. Målet for eventuelle undersøkelser er ikke å avgjøre det privatrettslige, men å finne ut om tiltakshavers rettslige grunnlag virker klart nok til at han kan få sin søknad behandlet.

På denne bakgrunn kan det oppstilles følgende retningslinjer for plan- og bygningsmyndighetenes behandling av saker der det reises innsigelser mot tiltakshavers privatrettslige grunnlag:

(1) Dersom det privatrettslige fremstår som klart, foreligger det ikke noe problem. Da skal det klare legges til grunn – enten det er klart at det nødvendige privatrettslige grunnlaget foreligger eller det er klart at dette mangler. Dette innebærer at tiltakshaver i det minste må pretendere å ha de nødvendige rettigheter. Dersom det på grunnlag av tiltakshavers egne opplysninger er klart at han verken har eller vil få slike rettigheter, må søknaden avvises. Tilsvarende må plan- og bygningsmyndighetene se bort fra åpenbart ugrunnede innsigelser fra utenforstående tredjeparter.

(2) Hvis det privatrettslige fremstår som uklart, vil det normalt utløses en undersøkelsesplikt for plan- og bygningsmyndighetene. Som det fremgår av redegjørelsen i årsmeldingen for 2002 side 35, kan det ikke forventes at plan- og bygningsmyndighetene foretar noen omfattende undersøkelser av de privatrettslige forholdene. Undersøkelsesplikten omfatter kun forhold som plan- og bygningsmyndighetene med rimelighet kan mene noe om. En rekke kompliserte privatrettslige spørsmål, for eksempel spørsmål om tolkning av uklare avtalevilkår, vil dermed kunne ligge utenfor undersøkelsesplikten. Som nevnt ovenfor, har undersøkelsene ikke som mål å avgjøre den privatrettslige tvisten, men å ta stilling til om søknaden skal

behandles eller avvises. Det er derfor ikke nødvendig for plan- og bygningsmyndighetene å konkludere i forhold til den privatrettslige tvisten. Dersom det privatrettslige, etter plan- og bygningsmyndighetenes begrensede undersøkelser, fortsatt fremstår som uklart, må avvisningsspørsmålet avgjøres på grunnlag av en konkret vurdering med basis i alminnelige sannsynlighetsbetraktninger, jf. punkt (3) nedenfor.

Hvilke undersøkelser som kan forventes, må vurderes konkret i den enkelte sak. Ofte vil dette ha sammenheng med hva som er bakgrunnen for den privatrettslige uklarheten. Hvis bakgrunnen er en begrunnet innsigelse fra en tredjepart, bør plan- og bygningsmyndighetene normalt be om tiltakshavers kommentarer til innsigelsen og eventuelt om opplysninger som kan bidra til å sannsynliggjøre tiltakshavers rett. Undersøkelsesplikt kan imidlertid inntre også i saker der det ikke foreligger noen innsigelse fra en tredjepart. Hvis det for eksempel søkes om et tiltak på annen manns grunn uten at det er opplyst noe om det privatrettslige grunnlaget, bør plan- og bygningsmyndighetene normalt be tiltakshaver gi nærmere opplysninger om og eventuelt dokumentere sitt privatrettslige grunnlag. Etter omstendighetene vil det også kunne kreves at plan- og bygningsmyndighetene varsler grunneieren om søknaden.

Dersom undersøkelsene resulterer i at det privatrettslige fremstår som klart, er problemet løst. Da legges det som er klart til grunn ved avgjørelsen av avvisningsspørsmålet.

(3) Dersom det etter undersøkelsene fortsatt fremstår som uklart om tiltakshaver har det nødvendige privatrettslige grunnlaget, må avvisningsspørsmålet avgjøres ut fra en konkret sannsynlighetsvurdering. I mangel av andre holdepunkter, bør

spørsmålet avgjøres på grunnlag av alminnelige privatrettslige utgangspunkter:

– Når det gjelder tiltak på egen eiendom, er det klare privatrettslige utgangspunktet at eieren har full råderett. Det er den som hevder at det foreligger begrensninger i eierens adgang til å disponere over eiendommen som må sannsynliggjøre dette. Dette utgangspunktet bør ha betydning for plan- og bygningsmyndighetenes vurdering av avvisningsspørsmålet. Dersom plan- og bygningsmyndighetene gjennom sine undersøkelser ikke har lykkes med å bringe klarhet i det privatrettslige spørsmålet, bør søknaden tas under behandling, med mindre det foreligger konkrete holdepunkter for noe annet. I slike tilfeller følger det av det privatrettslige utgangspunktet at det er den utenforstående tredjeparten som må sannsynliggjøre sin påstand – for eksempel at tiltaket vil være i strid med en servitutt. Så lenge dette ikke er sannsynliggjort, bør utgangspunktet om eiers fulle råderett legges til grunn.

– Gjelder derimot søknaden et tiltak på annen manns grunn, blir det privatrettslige utgangspunktet motsatt. Her er utgangspunktet at man ikke har rett til å disponere over eiendommen og det er den som hevder å ha en slik rett som må sannsynliggjøre denne. I slike tilfeller bør således uklarheter med hensyn til det privatrettslige grunnlaget medføre avvisning av søknaden.

Jeg vil imidlertid understreke at avgjørelsen av avvisningsspørsmålet alltid må bero på en konkret vurdering. Problemstillingene som knytter seg til uklarheter vedrørende det privatrettslige grunnlaget for tiltaket kan variere betydelig fra sak til sak. De retningslinjene som det er redegjort for her, vil derfor ikke alltid være anvendelige.

// Dersom søknaden behandles, skal det sees bort fra den privatrettslige innsigelsen.

(4) Dersom søknaden behandles, skal det sees bort fra den privatrettslige innsigelsen. Selve realitetsbehandlingen skal kun avklare forholdet til plan- og bygningsloven med tilhørende bestemmelser. Det vil således ikke være riktig for eksempel å legge vekt på innsigelsen som et moment i en skjønnsvurdering etter loven. Hvis

det gis tillatelse, bør det imidlertid fremgå klart av vedtaket at dette kun gjelder forholdet til plan- og bygningslovgivningen og ikke innebærer noen avgjørelse av hvorvidt tiltaket vil være i strid med private rettigheter. Tilsvarende bør et vedtak om avvisning presisere at det ikke innebærer noen avgjørelse av den privatrettslige tvisten, men at tiltakshaver må bringe større klarhet i sitt privatrettslige grunnlag før søknaden kan behandles.

Opplysninger om sakene og saksbehandlingen

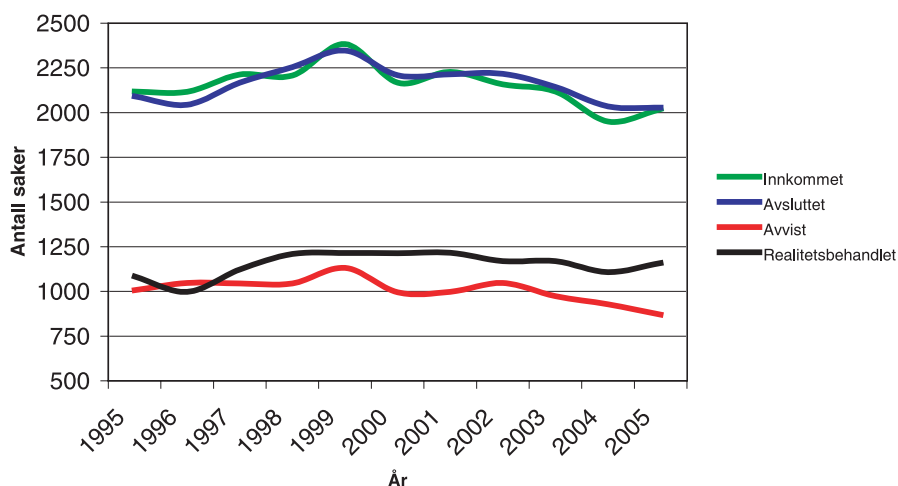
1. Innledning

I dette kapittelet presenteres opplysninger om de sakene ombudsmannens kontor har behandlet i meldingsåret. Kapittelet 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 tiårs periode. Tallmaterialet bak figuren utdypes i det følgende.

I tillegg til det tallmaterialet som fremkommer i dette kapittelet, nevnes at det i meldingsåret ble registrert 1502 generelle forespørsler over telefon. I tillegg ble det avholdt 51 konferanser med privatpersoner.

Figur 1.1 Innkomne- og avsluttede saker – avviste og realitetsbehandlede 1995–2005



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

	2004	2005
Klagesaker og forespørsler	1932	1956
Saker tatt opp av eget tiltak	18	64
I alt	1950	2020

Tabell 2.2 Avsluttede og uavsluttede saker

	2004	2005
Avsluttede saker i løpet av året ¹	2035	2028
Uavsluttede saker ved utgangen av året	333	326

1 En manuell gjennomgang av ca. 300 saker over en to-måneders periode i 2005, har vist at klagere i ca. 15 % av klagesakene har kommet tilbake med ny henvendelse i saken etter at denne er avsluttet herfra.

3. Sakenes utfall

Utfallet av sakene som behandles hos ombudsmannen kan deles i to hovedkategorier; avviste og realitetsbehandlede saker. I meldingsåret ble 43 % av henvendelsene til ombudsmannen avvist og 57 % realitetsbehandlet.

Som realitetsbehandlet regnes alle saker som ikke er avvist av formelle grunner. I dette ligger at ombudsmannen ved sin behandling har gitt uttrykk for et standpunkt i saken som er brakt inn for ombudsmannen, eller har fått saken ordnet. En sak regnes også som realitetsbehandlet når behandlingen bare 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 ombudsmannens behandling normalt bare ha hatt som siktemål å finne ut om det er grunnlag for å sette i verk en nærmere undersøkelse. Det vil i slike tilfeller bare i begrenset grad kunne sies at ombudsmannen da har tatt stilling til realiteten i den forvaltningssaken det er klaget på. I mange saker begrenser ombudsmannens undersøkelser seg til forvaltningens saksbehandling. Mange klager over at offentlige organer ikke svarer på

henvendelser eller at behandlingen tar for lang tid. Ombudsmannens behandling av disse sakene kan ofte begrenses til en telefon til vedkommende forvaltningsorgan.

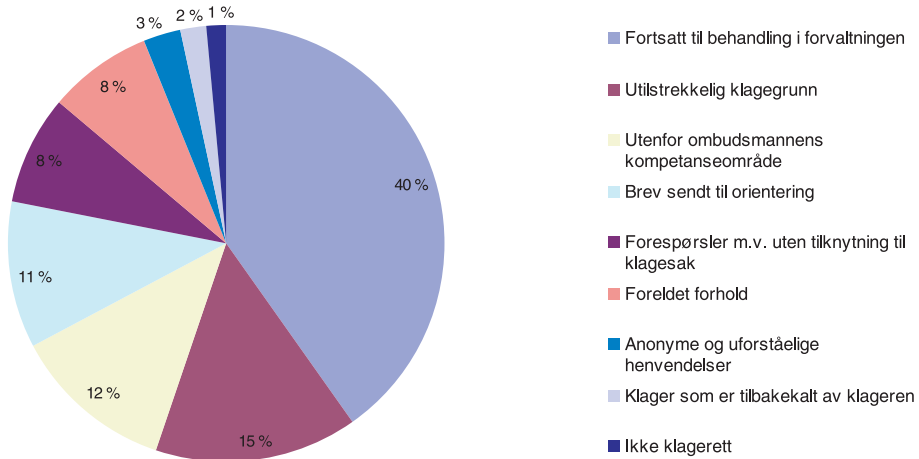
Tabell 3.1 viser forholdet mellom de avviste og de realitetsbehandlede sakene i meldingsåret, og forholdet til forrige meldingsår. For de realitetsbehandlede sakene er det nærmere angitt hva som ble resultatet av ombudsmannens saksbehandling. En fullstendig oppgave over det endelige utfallet av ombudsmannens behandling med hensyn til hvor mange klagere 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 bli publisert i senere årsmeldinger.

Figur 3.2 viser avvissningsgrunnene og den prosentvise fordeling disse utgjorde av de avviste sakene. Figur 3.3. viser det prosentvise utfallet av de realitetsbehandlede sakene. I figur 3.4 fremgår nærmere om hva ombudsmannens kritikk eller henstilling retter seg mot.

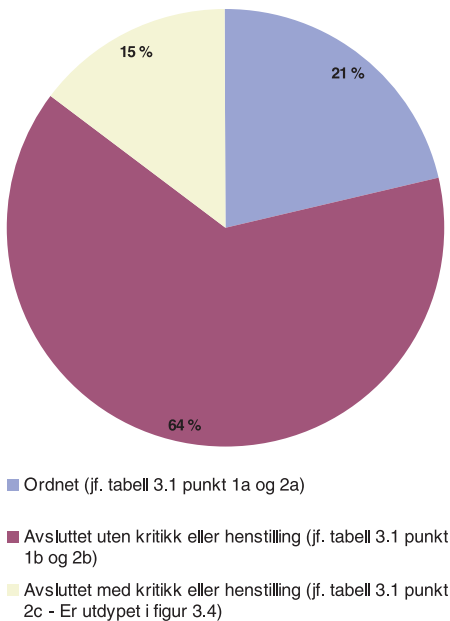
Tabell 3.1 Fordelingen mellom avviste og realitetsbehandlede saker

	2004	2005
Avviste saker	928	870
Realitetsbehandlede saker	1107	1158
1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen		
a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse	204	217
b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem.....	552	585
2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen		
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen	53	42
b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem 137.....	137	144
c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt, eventuelt avbøte skadevirkninger.....	161	170

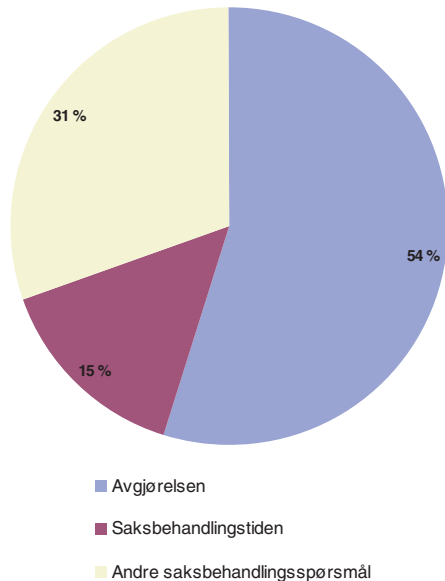
Figur 3.2 Avviste saker (43 %)



Figur 3.3 Realitetsbehandlede saker (57 %)



Figur 3.4 Nærmere om hva de realitetsbehandlede sakene som ble avsluttet med kritikk eller henstilling rettet seg mot



4. Fordeling av saker ut fra geografi

Tabell 4.1 viser den geografiske fordelingen av sakene. Noen klager kommer fra borgere bosatt i utlandet eller på institusjon, f.eks. fengsler og psykia-

triske institusjoner, andre klager er anonyme eller kommer inn kun med e-post adresse. Disse fremgår av oversikten under «andre».

Tabell 4.1 Geografisk fordeling av klagesakene

Fylke	Antall klager	Klager i prosent	Folkemengde i prosent av rikets 01.01.2005
Østfold	73	4,2	5,6
Akershus	190	10,9	10,7
Oslo	345	19,8	11,5
Hedmark	60	3,4	4,1
Oppland	36	2,1	4,0
Buskerud	70	4,0	5,3
Vestfold	79	4,5	4,8
Telemark	54	3,1	3,6
Aust-Agder	56	3,2	2,3
Vest-Agder	61	3,5	3,5
Rogaland	131	7,5	8,5
Hordaland	154	8,9	9,7
Sogn og Fjordane	40	2,3	2,4
Møre og Romsdal	65	3,7	5,3
Sør-Trøndelag	82	4,7	5,9
Nord-Trøndelag	34	2,0	2,8
Nordland	88	5,1	5,2
Troms	74	4,3	3,3
Finnmark	47	2,7	1,6
Svalbard	1	0,1	0
	1740	100	100
Andre	216		
I alt	1956		

Saker omtalt i årsmeldingen

I årsmeldingen er det gitt nærmere referater av en rekke saker, jf. instruksens § 12. Nedenfor gjengis en oversikt over hvilke saker som er omtalt i meldingen.

Se www.sivilombudsmannen.no (Meldinger til Stortinget/årsmeldinger/2005) der sakene kan sees omtalt i meldingens kapittel VI.

Offentlighet i forvaltningen, rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter

1. Innsyn i skjenkerapport – kravet til konkret vurdering
2. Innsyn i organinternt dokument – oversikt over utenriktjenestens håndtering av flodbølgekatastrofen
3. Innsyn i interne dokumenter vedrørende Lista flystasjon
4. Innsyn i liste over nordmenn som oppholder seg i utlandet
5. Innsyn i benådningssak
6. Innsyn i sak om utlysning av blokker på norsk sokkel
7. Hemmeleghald av tilbud på rådgjevingstenester ved sal av SND Invest AS
8. Offentlighetslovens anvendelse på virksomheten til Nemnd for prøving av A/S Vinmonopolets beslutninger om innkjøp m.v.
9. Innsyn i søkerliste – klagebehandling
10. Innsyn i søkerliste til stilling som utenriksråd
11. Praktiseringen av offentlighetsloven i Vefsn kommune ved tilsetning av rådmann – innsyn i søkerliste
12. En hjelpeverges rett til innsyn i pasientjournal
13. Partsinnsyn i interne dokumenter – meroffentlighet
14. Saksbehandlingstid i saker om innsyn i pasientjournal
15. Orienteringssak for lukkede dører – plikten til å protokollere fra møte i kommunestyre
16. Brudd på kommunelovens regler om åpne møter

Offentlig tilsattes yringsfrihet

17. Kommunens reaksjon etter uttalelse til lokalradio – tilsattes yringsfrihet
18. Kommunens reaksjon overfor en lærer etter avisinnlegg – tilsattes yringsfrihet
19. Myndighetsinnskrenking fra kommunal arbeidsgiver etter ytringer i pressen

Tilsetting i offentlige stillinger, offentlige tilsetningsforhold

20. Tilsetting av helsesøster – manglende utlysning
21. Tilsetting av lærer i baker- og konditorfag på vilkår – vektlegging av utenforliggende hensyn
22. Tilsetting av etatsleder i en kommune – utilstrekkelig opplysning av saken
23. Tilsetting – søkerens anledning til å kommentere opplysninger om seg selv
24. Tilsetting av lærer – manglende skriftlighet i saksbehandlingen
25. Fortrinnsrett ved tilsetting gitt uten at det var rettslig grunnlag for det
26. Tilsetting når søkeren har søkt flere stillinger i etaten
27. Utformingen av klagevedtak i oppsigelsessak – begrunnelsens innhold
28. Adgangen til å bruke arbeidsgivers styringsrett til å endre en tjenestemanns arbeidsoppgaver

29. Utlysning av statlige stillinger – krav om elektronisk søknad m.v.
30. Avslag på søknad om sidegjøremål for dommer

Offentlige verv

31. Lovlighetskontroll av vedtak om å kjenne kommunestyrerepresentant inhabil

Utdanning

32. Saksbehandlingen og rettsanvendelsen ved vedtak om utvisning fra folkehøyskole

Helserett

33. Tilsynssak etter dødsfall – fylkeslegens (senere Helsetilsynets) saksbehandling og sykehusets journalføring
34. Saksopplysning og kontradiksjon i tilsynssak – kravet til forsvarlig virksomhet
35. Taushetsplikt etter dødsfall i rusinstitusjon – foreldrenes rett til innsyn
36. Mangelfull varsling av nærmeste pårørende før vedtak om disponering av kontantytelser fra folkestrygden

Trygd, ventelønn

37. Saksbehandlingsrutiner ved Folkestrygdkontoret for utenlandssaker – rutiner for behandlingen av «serviseklager» og rutiner for å fange opp svikt som gjør at saker blir liggende ubesvart/ uavsluttet i uforholdsmessig lang tid
38. Behandlingen av krav om dagpenger – bruk av skjønn vedrørende inntektsgrensen og forholdet mellom maskinell og manuell saksbehandling
39. Medlemskap i folketrygden – trygdeavgift

40. Stans av ventestønad – spørsmål om klageren hadde rimelig grunn til å unnlate å møte til konferanse – sanksjonens forholdsmessighet
41. Vedtak om tilbakekreving av feilutbetalt ventelønn – krav til forhåndsvarslingen, og uaktsomhet som vilkår for plikt til tilbakebetaling
42. Samordning av stønad til livsopphold fra Aetat med introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere

Barnevern, sosialtjenester, barnebidrag

43. Foreldreansvarets betydning for partsstatus i sak om omsorgsovertakelse
44. Avgjørelse om sekundærbosetting – spørsmål om enkeltvedtak
45. Dokumentasjonskrav etter sosialtjenesteloven
46. Fastsetting av barnebidrag ved deltidstilling
47. Saksbehandlingen i saker om barnebidrag

Politiarrest, fengselsforhold

48. Sittetiden i politiarestene
49. Overføring av varetektsinnsatt til flermannsrom ved Åna fengsel
50. Oppfølging av besøk ved Ullersmo fengsel
51. Behandlingen av for tidlig fremsette begjæringer om prøveløslatelse fra en forvaringsdømt innsatt

Utlendingssaker

52. Avslag på søknad om besøksvisum for søsken – kravet til konkret og individuell vurdering
53. Saksbehandlingstiden i Utlendingsdirektoratet

- 54. Kontradiksjon og varsling om Dublin-prosedyre i asylsak
- 55. Forsøk på tvangsmessig uttransportering av utlending etter negativt vedtak – spørsmål om transportdyktighet og forsvarlig saksbehandling

Politi, førerkort

- 56. Politiets avhending av våpen – kravet til betryggende taksering og forholdet til forvaltningens taushetsplikt
- 57. Rettsanmodning om overføring av straffesak til utlandet – ansvar for bortkomne saksdokumenter
- 58. Saksbehandlingen i saker om inndragning av førerkort «for alltid»

Skatt, ligningsbehandling, merverdiavgift

- 59. Skatteutvalgenes begrunnelser i vedtak om lemping av skatt
- 60. Eiendomsskatt – takseringsavgjørelse
- 61. Endring av ligning uten at ligningen bygger på klage fra skattyter – hva er «andre spørsmål» etter ligningsloven § 9–5 nr. 6
- 62. Ligningsmyndighetenes behandling av krav om fradrag for prosesskostnader
- 63. Innkreving av etterberegnet restskatt – krav til endringsvedtak og til saksbehandlingen
- 64. Innfordring av restskatt senere enn ti år etter inntektsåret
- 65. Skattlegging av erstatning for ikke-økonomisk skade utbetalt til ansatte i forbindelse med oppsigelse
- 66. Dekning av sakskostnader til forutgående klagebehandling i overligningsnemnda når skattyter senere får medhold ved domstolsavgjørelse
- 67. Tilbakeføring av merverdiavgift – selger i tilvirkningskjøp går konkurs før levering

Årsavgift, arveavgift

- 68. Dispensasjon fra årsavgift ved levering av bil til vraking hos «bilopp-huggeri»
- 69. Arveavgift på landbrukseiendom – betydningen av rett til åsetesfradrag fastsatt i testament – arveavgiftsloven § 11

Sakskostnader

- 70. Sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 – nødvendighetskriteriet og veiledningsplikten

Varemerkeregistrering, lotteri

- 71. Omgjøringsadgang for Patentstyrets annen avdeling
- 72. Saksbehandlingen og rettsanvendelsen i sak om lotteritillatelse

Naturvern, friluftsliv

- 73. Avslag på søknad om landingstillatelse for helikopter i nasjonalpark – kravet til begrunnelse etter forvaltningsloven § 25
- 74. Offentlig turkart – forholdet mellom formell regulering og reell tilgjengelighet

Bygge- og reguleringsaker, forurensning

- 75. Private rettsforholds betydning for bygningsmyndighetenes saksbehandling
- 76. Spørsmål om kommunens beslutning om ikke å kreve byggetillatelse etter plan- og bygningsloven § 93 litra f var enkeltvedtak
- 77. Byggetillatelse for automatanlegg for bensinfylling – kravet til begrunnelse
- 78. Krav om dekning av påløpte utgifter i forbindelse med byggesak etter alminnelige erstatningsrettslige regler

79. Reduksjon i skytetider på grunn av støyp lager

Landbruk, boplikt

80. Jordloven § 12 fjerde ledd – «driftsenhet»
81. Varig fritak fra boplikt – spørsmål om eiendommen kunne «nyttast til landbruksdrift», jf. odelsloven § 1
82. Tidsbegrenset fritak fra boplikt ved barns skolegang

Reindrift

83. Godkjenning av driftsenhet – omgjøringsadgangen etter forvaltningsloven § 35 tredje ledd – utgangspunkt for fristberegningen
84. Driftstilskudd i reindriftnæringen for 1999/2000 og 2000/2001
85. Avslag på søknad om tilskudd til driftsenhet – krav til begrunnelse

Veier, jernbane

86. Innstilling av vintervedlikehold av kommunal vei
87. Skogrydding ved planovergang – manglende forhåndsvarsling og underretning om vedtak

Næringsvirksomhet

88. Vedtak om utvidelse av åpnings- og skjenketider – spørsmål om naboer til skjenkestedet er parter i saken
89. Refusjonsordningen for å sikre sysselsetting av norske sjøfolk – innstramning av praksis i strid med Stortingets forutsetninger under budsjettbehandlingen

Fri rettshjelp

90. Fritt rettsråd ved krav om tilbakebetaling av uførepensjon – kravet til konkret vurdering

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.

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 kontorsjefen til å gjøre tjeneste som stedfortreder.

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

§ 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 menneskerettighetene respekteres.

§ 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 Odels-tinget har tatt standpunkt til,
- b) avgjørelser truffet i statsråd,
- c) domstolenes virksomhet,
- d) Riksrevisjonens virksomhet,
- e) saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmanns-nemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmanns-nemnda eller Ombudsmannen for sivile tjenesteppliktige,

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.

- 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 organ eller en offentlig institusjons virksomhet skal falle utenfor Ombudsmannens arbeidsområde.

§ 5.

Grunnlag for arbeidet.

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

§ 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 rettergangslovens §§ 204-209 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 tilsettingsmyndigheten 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 tilsetningsråd. Midlertidige tilsetninger for inntil 6 måneder foretas av Ombudsmannen.

Presidentskapet gir nærmere regler om fremgangsmåte ved tilsetting og om rådets sammensetning. Personalets lønninger fastsettes på samme måte som for Stortingets personale.

§ 15.

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

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.

¹ Endret 22. oktober 1996, 14. juni 2000 og 2. desember 2003.

§ 5.

Vilkår for klagebehandling.

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

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

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

§ 6.

Undersøkelse av klager.

(Til ombudsmannslovens §§ 7 og 8.)

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

Ombudsmannen avgjør hvilke skritt som bør tas til avklaring av saksforholdet. Han kan innhente de opplysninger han finner nødvendige i samsvar med

bestemmelsene i ombudsmannslovens § 7 og kan sette frist for å etterkomme pålegg om å gi opplysninger eller legge fram dokumenter m.v. Han kan også foreta nærmere undersøkelser hos det forvaltningsorgan eller den virksomhet klagen gjelder, 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 sakkyndige.

§ 7.

Underretning til klageren når klage ikke tas opp.

(Til ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd.)

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

§ 8.

Saker som opptas av eget tiltak.

(Til ombudsmannslovens § 5.)

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

§ 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 sakdokumenter menes dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken. Forvaltningens sakdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.

2. Ombudsmannens sakdokumenter kan unntas offentlighet når særlige grunner tilsier det.
3. Ombudsmannens interne sakdokumenter 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.

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, jf. § 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.

