

S|OM

Sivilombudsmannen
Stortingets ombudsmann
for forvaltningen

Årsmelding for 2006
Et sammendrag



Introduksjon

Dette er et sammendrag av min melding til Stortinget for året 2006. Sammendraget inneholder informasjon om virksomheten i 2006, statistikk og min vurdering av noen aktuelle forvaltningsrettslige spørsmål. Det gis også en oversikt over saker som er behandlet i løpet av året.

Grunnloven § 75 bokstav l), ombudsmannsloven og ombudsmannsinstruksen er tatt inn til slutt i sammendraget.

Årsmeldingen er tilgjengelig i sin helhet på www.sivilombudsmannen.no, under menyvalget «Meldinger til Stortinget».

Oslo, mai 2007

Arne Fliflet



Foto: Jo Michael

Sivilombudsmann Arne Fliflet

Innhold

SIVILOMBUDSMANNENS VIRKSOMHET I 2006

1. Innledning.....	5
2. Klager fra borgerne	6
3. Arbeidet med å sikre at menneskerettighetene respekteres.....	6
4. Saker tatt opp av eget tiltak	7
5. Mangler ved lover, forskrifter eller praksis.....	7
6. Høringsuttalelser	7
7. Saksbehandlingstid.....	8
8. Innsyn i ombudsmannens saksdokumenter	8

STATISTIKK..... 9

NOEN AKTUELLE FORVALTNINGSRETTSLIGE SPØRSMÅL

1. Hva er «den offentlige forvaltning»?	14
2. Offentlig ansattes yringsfrihet.....	17
3. Barnevern	19
1. Barnevernlovens frister	19
2. Fylkesmannens tilsynsoppgaver.....	19
3. Fylkesnemnda for sosiale saker.....	20
4. Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse, uten vedtak.....	20
5. Enslige mindreårige asylsøkere.....	21
4. Eiendomsskatt	22
1. Ombudsmannens kontroll begrenset	22
2. Saksbehandling.....	23
5. Merverdiavgift for advokattjenester knyttet til rettspleien – forholdet til Grunnloven § 98.....	24
6. Dispensasjoner i strandsonen	25
7. Fritak for boplikt	26
1. Innledning.....	26
2. Fritak for boplikt etter odelsloven.....	26
3. Særlig om hensynet til eiendommens avkastningsevne	27
4. Forholdet mellom odelsloven og konsesjonsloven	29
5. Oppsummering.....	31

SAKER OMTALT I MELDINGEN TIL STORTINGET..... 32

LOVER OG REGLER

1. Kongeriget Norges Grundlov 17de mai 1814 § 75 bokstav l.....	35
2. Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen	36
3. Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen	40

Sivilombudsmannens virksomhet i 2006

1. Innledning

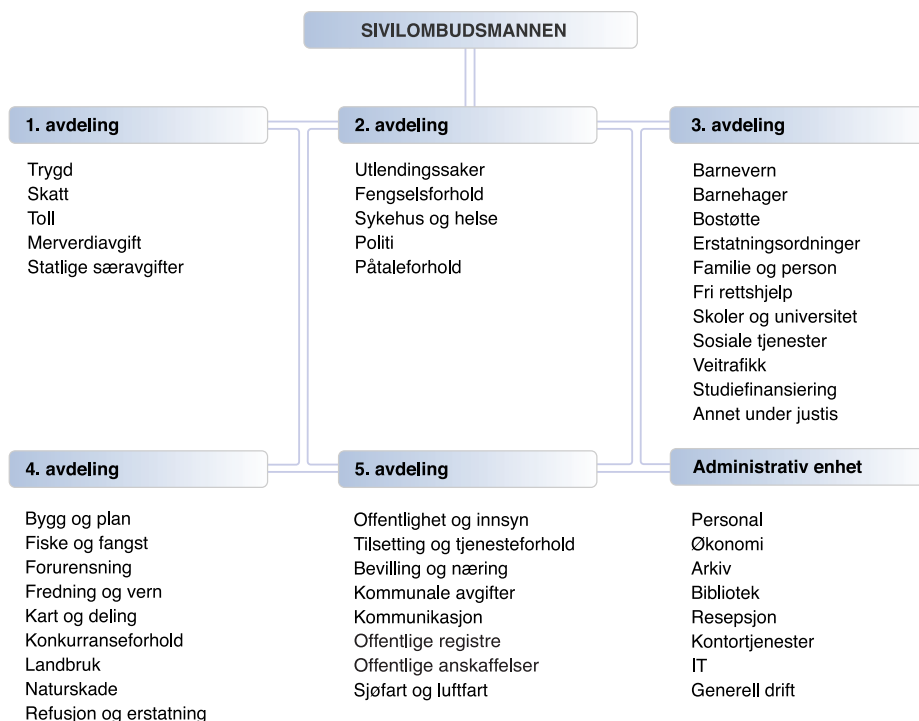
Sivilombudsmannen – Stortingets ombudsmann for forvaltningen – kontrollerer at offentlige myndigheter ikke gjør feil eller urett mot folk. Alle myndigheter hører under ombudsmannens arbeidsområde og kan kontrolleres av ombudsmannen. Kontrollen er rettslig. Det betyr at ombudsmannen på et rettslig grunnlag undersøker og vurderer om det myndighetene har gjort har vært riktig eller galt. Ombudsmannen undersøker også om myndighetene har respektert menneskerettighetene og om myndighetenes saksbehandling har vært i samsvar med god forvaltningsskikk.

Kontrollen gjennomføres ved undersøkelser som hovedsakelig settes i verk etter

klager fra enkeltindivider eller juridiske personer. Ombudsmannen kan imidlertid også sette i gang med undersøkelser av eget tiltak.

Ordningen med en sivilombudsmann gir folk en mulighet til å få en enkel, nøytral og objektiv rettslig undersøkelse og vurdering av myndighetenes avgjørelser og handlemåte. Ombudsmannen kan si sin mening, men kan ikke treffe rettslig bindende vedtak. Myndighetene pleier imidlertid å rette seg etter det ombudsmannen sier.

Ved ombudsmannens kontor arbeider 30 jurister. Kontoret er inndelt i fem fagavdelinger og en administrativ enhet med 12 ansatte.



2. Klager fra borgerne

I 2006 mottok ombudsmannen 2027 klager. Av klagene ble 979 avvist på formelt grunnlag, dvs. fordi klagen lå utenfor ombudsmannens arbeidsområde, eller fordi den administrative klageadgangen ikke hadde vært brukt, eller fordi klagen gjaldt et forhold som var mer enn ett år gammelt.

I tillegg til saker som avvises av formelle grunner, blir også saker avvist fordi saken ikke er egnet for ombudsmannsbehandling. Sakene hos ombudsmannen behandles overveiende skriftlig og normalt kan ikke parter eller vitner avhøres. Det er heller ikke vanlig at det gjennomføres befaringer. Ombudsmannskontrollen er først og fremst en rettslig kontroll. Saker der resultatet er avhengig av bevisvurderinger, og hvor sakens dokumenter ikke vil gi nærmere veiledning, er mindre egnet for behandling av ombudsmannen. Domstolsbehandling vil da kunne være et bedre alternativ enn undersøkelser fra ombudsmannens side. I 2006 ble 129 saker avvist fordi de ble ansett som uegnet for ombudsmannsbehandling.

Av de sakene som ble tatt opp til nærmere undersøkelse i 2006, ble 763 saker avsluttet uten at saken ble tatt opp med forvaltningen. I 559 av disse sakene fant ombudsmannen etter en gjennomgang av sakens dokumenter at klagen åpenbart ikke kunne føre frem. I de resterende 204 sakene var det tilstrekkelig med en telefonhenvendelse til forvaltningen for å ordne opp i saken. Disse sakene gjaldt primært sen saksbehandling eller manglende svar fra forvaltningen.

Av de mottatte klagene endte 161 med en eller annen form for kritikk eller henstilling til forvaltningen.

Ombudsmannen kan «uttale sin mening om saken». Det betyr at ombudsmannen kan påpeke at det er gjort feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen, og kan gi uttrykk for at en avgjørelse må anses ugyldig, klart urimelig eller strider mot god forvaltningspraksis. Han kan også gi uttrykk for at det bør ytes erstatning. Ombudsmannen kan også påpeke at det knytter seg berettiget tvil til de avgjørelser det klages på. Slik tvil kan både være knyttet til faktiske og rettslige forhold. Ombudsmannen kan ikke treffe avgjørelser som er rettslig bindende for forvaltningen eller borgerne, men hans anbefalinger blir nesten unntaksfritt fulgt av forvaltningen.

Når ombudsmannen mener at det er gjort feil eller begått urett, vil han normalt be om at forvaltningen vurderer eller behandler den aktuelle saken på nytt. Forvaltningen følger alltid slike oppfordringer fra ombudsmannens side. Vanligvis legger også forvaltningen til grunn de oppfatninger ombudsmannen gir uttrykk for. I de tilfeller forvaltningen ikke følger ombudsmannens syn, kan ombudsmannen anbefale borgeren å anlegge sak for domstolene. Klageren får da et krav på fri sakførsel. I en del saker kan det være betenkelig å anbefale en part å begi seg inn på en lang og tidkrevende rettsprosess, og en slik anbefaling fra ombudsmannen hører derfor til sjeldenhetene. I 2006 var det ingen saker hvor søksmål ble anbefalt.

3. Arbeidet med å sikre at menneskerettighetene respekteres

Ombudsmannen skal også «bidra til at menneskerettighetene respekteres». Denne oppgaven kom med i ombudsmannsloven i 2004. Også før lovendrin-

gen var det imidlertid klart at menneskerettighetene hørte inn under ombudsmannens arbeidsområde. Det har vært – og er – en viktig del av arbeidet her å undersøke om de internasjonale forpliktelsene som Norge har påtatt seg, blir fulgt opp av forvaltningen. Ombudsmannen vil også kontrollere at forvaltningen følger opp dommer fra Den europeiske menneskerettsdomstolen mot Norge. Etter initiativ fra Europarådet, vil dette arbeidet nå bli prioritert ytterligere. Ombudsmannen vil også i tiden fremover bidra til å sikre at forvaltningen følger opp anbefalinger fra andre håndhevingsorganer til menneskerettskonvensjoner Norge har forpliktet seg etter.

Ombudsmannen har stilt en juridisk medarbeider med særlig kjennskap til kinesisk språk og de kinesiske forhold til råddighet for Utenriksdepartementet for dermed å kunne bidra til å styrke Norges arbeid for menneskerettighetene i Kina. Det er særlig arbeidet med å bedre fengselsforholdene i Kina denne medarbeideren er engasjert for. Ombudsmannens medarbeider har siden 2005 vært med på organisering og tilrettelegging av flere møter, seminarer og konferanser med deltakelse fra norske og kinesiske fengselsmyndigheter.

4. Saker tatt opp av eget tiltak

I tillegg til å behandle klager fra borgerne kan ombudsmannen ta opp saker av eget tiltak. Når ombudsmannen benytter seg av denne muligheten, skyldes det for eksempel at han er gjort oppmerksom på et problem gjennom omtale i media. Det hender også at slike undersøkelser settes i verk når en klage 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 løpet av meldingsåret 2006 har ombudsmannen tatt opp 40 saker av eget tiltak. Dette er en nedgang i forhold til meldingsåret 2005, men likevel en klar oppgang i forhold til 2004.

5. Mangler ved lover, forskrifter eller praksis

Blir ombudsmannen oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis, kan han gi vedkommende departement underretning om det, se ombudsmannsloven § 11. I 2006 ble det avdekket slike mangler i tolv saker. Disse sakene er referert i sin helhet i meldingen til Stortinget kapittel IV og V.

6. Høringsuttalelser

Ombudsmannen mottar regelmessig forslag sendt på høring fra forvaltningen. I 2006 mottok ombudsmannen 77 høringsforslag. Av prinsipielle grunner har ombudsmannen vært tilbakeholden og forsiktig med å avgi høringsuttalelser til lovforslag, unntatt i saker som direkte berører ombudsmannsinstitusjonen eller angår forhold som tidligere har vært behandlet av ombudsmannen. Utgangspunktet for ombudsmannens undersøkelser er gjeldende lovgivning, og det faller utenfor ombudsmannens mandat å overprøve lovgiverens vurderinger.

I 2006 avga ombudsmannen seks høringsuttalelser, blant annet om ansattes yringsfrihet, ikraftsetting av ny tvistelov og ratifikasjon av FN-konvensjonen mot korrupsjon. Disse høringsuttalelsene er nærmere omtalt i meldingen til Stortinget.

7. Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstiden hos ombudsmannen vil variere etter hva saken gjelder, hvor omfattende den er og hvilke undersøkelser som anses nødvendige for å opplyse saken på en tilstrekkelig god måte. Normalt vil borgeren motta et svar fra ombudsmannen innen en uke etter at klagen ble mottatt.

Dersom klagen må avvises på formelt grunnlag, vil dette som regel bli avklart umiddelbart. Hvis det er grunn til å undersøke saken nærmere og ta saken opp med forvaltningen, kan det derimot ta noe tid før saken avsluttes hos ombudsmannen. Dette har sammenheng med at forvaltningsorganet i disse sakene ofte får anledning til å redegjøre for sitt syn på saken. Denne redegjørelsen vil så bli oversendt klager for merknader, som forvaltningsorganet gis anledning til å kommentere. Både hensynet til kontradiksjon og hensynet til at saken blir best mulig opplyst for ombudsmannen, medfører dermed at saksbehandlingstiden for disse sakene blir relativt lang.

Det er altså vanskelig å angi gjennomsnittlig saksbehandlingstid i alle saker som behandles av ombudsmannen. Men normalt vil saksbehandlingstiden ligge innenfor følgende tidsrammer, avhengig av hva som skjer med saken:

- formell avvisning: 1 uke
- avslutning, men med en foreløpig undersøkelse av klagen for å avklare om det er tilstrekkelig grunn til å gå videre med klagen, dvs. ta opp klagen med forvaltningen: 4-8 uker
- avslutning etter at saken har vært tatt opp med forvaltningen (uttalelse): 6 mnd

Dette er mål for saksbehandlingstiden. Saksbehandlingstiden vil kunne variere også innenfor disse kategoriene, avhengig av sakens karakter. For eksempel er saksbehandlingstiden for saker om innsyn i forvaltningens saksdokumenter kortere enn for andre sakstyper.

8. Innsyn i ombudsmannens saksdokumenter

Reglene om dokumentoffentlighet hos ombudsmannen fremgår av ombudsmannsloven § 9, jf. ombudsmannsinstruksen § 11. I løpet av 2006 ble det registrert 426 innsynsbegjæringer i ombudsmannens saksdokumenter, mot 360 innsynsbegjæringer i 2005 og 362 i 2004. Av de 426 begjæringene ble det gitt innsyn i 407 dokumenter, hvorav det i 121 dokumenter kun ble gitt delvis innsyn. 19 innsynsbegjæringer ble avslått. 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.

Statistikk

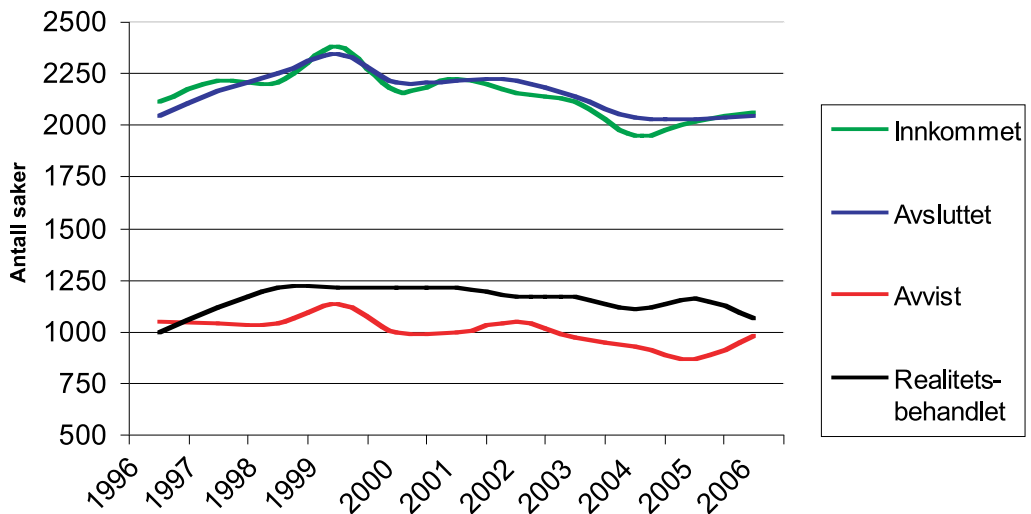
1. Innledning

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

Figur 1 gir en samlet oversikt over innkomne og avsluttede saker, avviste og realitetsbehandlede, siste tiårs periode. Tallmaterialet bak figuren utdypes i det følgende.

I meldingsåret ble det registrert 1318 generelle forespørsler over telefon. Det ble avholdt 68 konferanser med privatpersoner.

Figur 1 Innkomne og avsluttede saker – avviste og realitetsbehandlede 1996–2006



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.

I 2006 ble ca. 10 % av sakene gjenåpnet fordi klageren kom tilbake med en ny henvendelse etter at saken var avsluttet her.

Tabell 2.1 Sakstilfang

	2005	2006
Klagesaker og forespørsler	1956	2027
Saker tatt opp av eget tiltak	64	40
I alt	2020	2067

Tabell 2.2 Avsluttede og uavsluttede saker

	2005	2006
Avsluttede saker i løpet av året	2028	2047
Uavsluttede saker ved utgangen av året	326	346

3. Sakenes utfall

Utfallet av sakene som behandles hos ombudsmannen kan deles i to hovedkategorier; avviste og realitetsbehandlede saker. I meldingsåret ble 48 % av henvendelsene til ombudsmannen avvist og 52 % 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 realitetsbe-

handlet 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. I slike tilfeller har ombudsmannen bare i begrenset grad 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

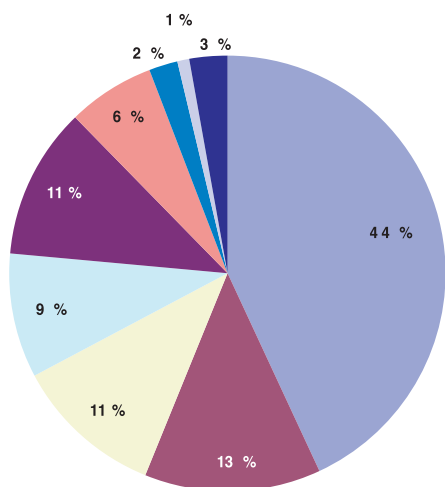
avgjørelse, til å få erstatning osv., er det ikke mulig å gi, bl.a. fordi resultatet av fornyet behandling i forvaltningen ofte kommer etter utgangen av statistikkåret. Slike opplysninger vil imidlertid bli publisert i senere årsmeldinger til Stortinget.

Figur 3.2 viser avvisningsgrunnene 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 hva ombudsmannens kritikk eller henstilling rettet seg mot.

Tabell 3.1 Fordelingen mellom avviste og realitetsbehandlede saker

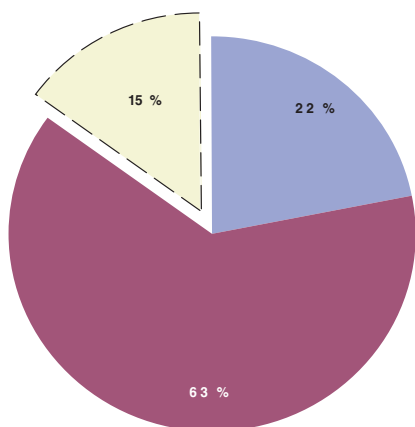
	2005	2006
Avviste saker	870	979
Realitetsbehandlede saker	1158	1068
1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen		
a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse	217	204
b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem	585	559
2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen		
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen.....	42	40
b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem	144	104
c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt, eventuelt avbøte skadevirkninger	170	161

Figur 3.2 Avviste saker (48 %)



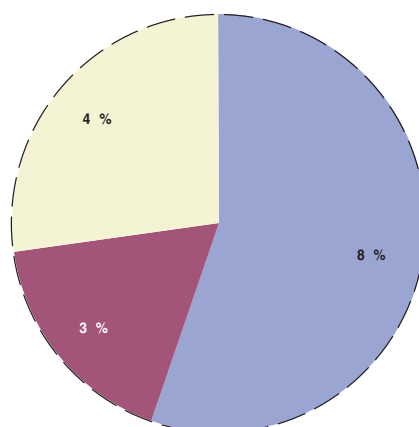
- Fortsatt til behandling i forvaltningen
- Utilstrekkelig klagegrunn
- Utenfor ombudsmannens kompetanseområde
- Brev sendt til orientering
- Forespørsler m.v. uten tilknytning til klagesak
- Foreldet forhold
- Anonyme og uforståelige henvendelser
- Klager som er tilbakekalt av klageren
- Ikke klagerett

Figur 3.3 Realitetsbehandlede saker (52 %)



- Ordnet (jf. tabell 3.1 punkt 1a og 2a)
- Avsluttet uten kritikk eller henstilling (jf. tabell 3.1 punkt 1b og 2b)
- Avsluttet med kritikk eller henstilling (jf. tabell 3.1 punkt 2c ÷ Er utdypet i figur 3.4)

Figur 3.4 Nærmere om hva sakene som ble avsluttet med kritikk eller henstilling (15%) rettet seg mot



- Avgjørelsen
- Saksbehandlingstiden
- Andre saksbehandlingsspørsmål

4. Den geografiske fordelingen av saker

Tabellen nedenfor viser den geografiske fordelingen av sakene. Noen klager kom-

mer fra borgere bosatt i utlandet eller på institusjon, f.eks. fengsler og psykiatriske institusjoner, andre klager er anonyme eller kommer inn kun med e-postadresse. Disse fremgår av oversikten under «andre».

Tabell 4.1 Geografisk fordeling av klagesakene

Fylke	Antall klager	Klager i prosent	Folkemengde
			i prosent 01.01.2006
Østfold	82	4,6	5,6
Akershus	201	11,2	10,8
Oslo	384	21,3	11,6
Hedmark	53	2,9	4,1
Oppland	49	2,7	3,9
Buskerud	70	3,9	5,3
Vestfold	51	2,8	4,8
Telemark	58	3,2	3,6
Aust-Agder	49	2,7	2,2
Vest-Agder	57	3,2	3,5
Rogaland	122	6,8	8,6
Hordaland	164	9,1	9,7
Sogn og Fjordane	45	2,5	2,3
Møre og Romsdal	89	4,9	5,3
Sør-Trøndelag	80	4,4	5,9
Nord-Trøndelag	44	2,4	2,8
Nordland	91	5,1	5,1
Troms	60	3,3	3,3
Finnmark	50	2,8	1,6
Svalbard	1	0,1	0
	1800	100	100
Andre	227		
I alt	2027		

Noen aktuelle forvaltningsrettslige spørsmål

1. Hva er «den offentlige forvaltning»?

I 2006 har media omtalt flere tilfeller av korrupsjon og uregelmessigheter i kommunale selskaper. I kjølvannet av disse sakene er det reist spørsmål om habilitetsregler og offentlighetens rett til innsyn når statlig og kommunal virksomhet skilles ut i egne virksomheter og egne rettssubjekter. Utviklingen reiser også spørsmål om ombudsmannens arbeidsområde og rolle i forhold til den moderne forvaltning.

// Min erfaring tilsier at virkeområdet for forvaltningsloven og offentlighetsloven stadig begrenses i forhold til offentlig virksomhet som organiseres og drives i nye juridiske former.

I årsmeldingen for 1995 s. 13 uttalte jeg meg om ombudsmannens forhold til deler av offentlig forvaltning som skilles ut som egne virksomheter. Det er på det rene at ombudsmannens arbeidsområde favner noe videre enn virkeområdet for forvaltningsloven og offentlighetsloven. Min erfaring fra arbeidet med klagesakene de siste 10 årene tilsier at virkeområdet for forvaltningsloven og offentlighetsloven stadig begrenses i forhold til offentlig virksomhet som organiseres og drives i nye juridiske former. Dette utfordrer borgernes tillit til forvaltningen. Selv om den offentlige forvaltning organiseres annerledes i vår tid, er det fortsatt viktig at borgere og samfunnet har mulighet til å

kontrollere forvaltningen av fellesskapets verdier og interesser.

I det klassiske byråkratiet står saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og innsynsretten etter offentlighetsloven sentralt. I moderne offentlig forvaltning vil alminnelig foretaks- og selskapslovgivning i mange tilfeller få anvendelse. Men lovgivningen inneholder også en rekke bestemmelser som innebærer at forvaltningsloven og offentlighetsloven ikke lenger gjelder ved forvaltning av fellesskapets verdier og interesser. I slike tilfeller er det et spørsmål om rettssikkerhetsgarantiene og kontrollmulighetene er tilstrekkelige til å sikre borgernes tillit til å betrodde felles verdier og interesser forvaltes på samfunnets vegne og til borgernes beste. Det kan derfor være behov for å se nærmere på borgernes mulighet til å kontrollere den moderne offentlige forvaltning gjennom Sivilombudsmannen.

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter «den offentlige forvaltning», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 4 første ledd. Det klare utgangspunktet er at rene private virksomheter faller utenfor ombudsmannens kontroll, samtidig som de klassiske forvaltningsorganer faller innenfor.¹ Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer»,² men ombudsmannens arbeidsområde er ikke avgrenset på samme måte. Begrepet «den offentlige forvaltning» angir en annen og videre innfallsvinkel til ombudsmannens kontroll. Et stykke på vei er virkeområ-

¹ Departementene, direktoratene, fylkesmennene, kommunene osv.

² Henholdsvis forvaltningsloven § 1 første ledd og offentlighetsloven § 1 første ledd. Det antas at forvaltningsloven og offentlighetsloven i det vesentlige har samme virkeområde.

dene overlappende; ombudsmannen vil alltid kunne behandle en sak som omfattes av anvendelsesområdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven. Men når en sak faller utenfor forvaltningslovens eller offentlighetslovens anvendelsesområde, får det selvstendig betydning å ta stilling til ombudsmannens adgang til å kontrollere «den offentlige forvaltning». I disse tilfellene er man ofte i et skjæringspunkt mellom privat og offentlig virksomhet, der spørsmål om anvendelse av privatrettslige og/eller offentligrettslige regler og prinsipper kommer på spissen.

Formuleringen «den offentlige forvaltning» kom inn i ombudsmannsloven ved en endring i 1980, og erstattet den tidligere ordlyden «offentlige forvaltningsorganer». Lovendringen ble ansett påkrevd for å «gjøre det helt klart at ombudsmannens kompetanse også omfatter slike tilfeller der forvaltningsmyndighet utøves av institusjoner som ikke er organer i den offentlige forvaltning».³ Når man skal avgjøre om en virksomhet er underlagt saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, vil utgangspunktet være den organisatoriske tilknytningen til stat eller kommune. Men når man skal avgjøre om en sak hører under ombudsmannens arbeidsområde, er utgangspunktet snarere hvilke verdier virksomheten er betrodd å forvalte på det offentlige eller samfunnets vegne og hvilke funksjoner og interesser virksomheten skal fremme eller ivareta:

«Ved vurderingen av spørsmålet om en institusjon utenfor det mer tradisjonelle forvaltningsapparat likevel omfattes av ombudsmannens arbeidsom-

råde, tas utgangspunkt i om det er naturlig at institusjonen og dens gjøremål er det offentliges ansvar, og om den virksomhet som drives, berører den enkelte rettsstilling. Eierforholdet eller organisasjonsformen vil ikke uten videre være avgjørende.»⁴

// Sakens betydning for borgerens rettsstilling og de involverte offentlige interesser, kan innebære at ombudsmannen vil undersøke en sak selv om den organisatoriske tilknytningen til stat eller kommune er svak.

Formålet bak ombudsmannsordningen er å «søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger».⁵ Formålet vil ha betydning ved avgrensningen av ombudsmannens arbeidsområde. Sakens betydning for borgerens rettsstilling og de involverte offentlige interesser, kan innebære at ombudsmannen vil undersøke en sak selv om den organisatoriske tilknytningen til stat eller kommune er svak. Dette betyr at selv om organet som sådan ikke naturlig er en del av offentlig forvaltning, kan hensynet til offentlige interesser og rettssikkerhet for borgerne tilsa at ombudsmannen undersøker enkeltsaker knyttet til virksomheten.⁶ Dette er en viktig forskjell i forhold til forvaltningslovens og offentlighetslovens system.⁷

I forarbeidene til ombudsmannsloven § 4 er det uttalt at virksomheter som arbeider på felt som anses for «offentlig ansvarsområde», normalt omfattes av ombudsmannens kompetanse.⁸ Hva som til enhver tid

³ Innst. O. nr. 15 (1979–80).

⁴ Dokument nr. 9 (1977–78) side 26 annen spalte.

⁵ Jf. ombudsmannsloven § 3.

⁶ Et eksempel er saken hentet fra årsmeldingen for 1998 side 321 (Somb-1998-105), som gjaldt Posten Norge BA. Ombudsmannen uttalte at selskapet som sådan ikke kunne karakteriseres som del av «den offentlige forvaltning». Men saker med et klart forvaltningsrettslig preg, eller som er knyttet til Postens fremtredende monopolstilling, vil det av rettssikkerhetsmessige grunner kunne være aktuelt å behandle.

⁷ Unntak fra dette er blant annet reglene i forvaltningsloven kapittel IV–VI, som etter lovens § 3 første ledd bare får anvendelse «i saker som gjelder enkeltvedtak» (min utheving), jf. for så vidt § 1 første ledd i.f.

anses for offentlig ansvarsområde, vil variere etter samfunnsforholdene og må nødvendigvis avgjøres konkret. Det er verdt å merke seg at lovgiver klart har gitt uttrykk for at ombudsmannens arbeidsområde ikke er begrenset til forvaltningsorganers klassiske myndighetsutøvelse, ei heller forvaltningsorganers utøving av privat autonomi (avtaler og eierrådighet). Også selvstendige rettssubjekter hvis virksomhet er knyttet til offentlige interesser, vil være gjenstand for ombudsmannens kontroll. Et eksempel er forvaltning av statlig og kommunal eiendom som utføres av organer utenfor det tradisjonelle forvaltningsapparatet. Hovedsynspunktet er at forvaltningen av statens og kommunenes eiendommer gjelder disponering av offentlige verdier, som igjen er et offentlig ansvar. En tvist om innholdet i en leieavtale med en privat part vil derfor i prinsippet kunne undersøkes av ombudsmannen.

Gjennom praksis har lovgiver gitt ombudsmannen stor frihet til å definere sitt eget arbeidsområde.⁹ Ombudsmannen har i en rekke saker tatt stilling til ulike virksomheters forhold til ombudsmannsloven.¹⁰ Et eksempel fra de senere år er ombudsmannens kontroll av tilsetninger i de nye helseforetakene. Det følger av helseforetaksloven § 5 at forvaltningsloven bare i begrenset utstrekning får anvendelse i tilsettingssaker. Et helseforetak an-

førte at dette måtte føre til at også ombudsmannen var avskåret fra å behandle en slik klagesak. Ombudsmannen slo imidlertid fast at helseforetakene er forvaltningsorganer etter forvaltningsloven, og at begrensningen i helseforetaksloven § 5 ikke var til hinder for ombudsmannskontroll. I den anledning ble det påpekt at tilsettingssaker har stor rettssikkerhetsmessig betydning for den enkelte, og at adgangen til ombudsmannskontroll i slike saker vil kunne styrke tilliten til forvaltningen.

// Borgernes tillit til offentlig forvaltning står sentralt i ombudsmannens virksomhet.

Borgernes tillit til offentlig forvaltning står sentralt i ombudsmannens virksomhet. Gjennomgående har ombudsmannen derfor lagt mindre vekt på organisering og tilknytning til stat eller kommune, men desto større vekt på sakenes karakter, betydningen for borgerens rettsstilling og de offentlige interesser involvert. Dette har ikke bare sammenheng med formålet bak ombudsmannsordningen, men må også sees som en naturlig konsekvens av at lovgiver sjelden tar stilling til om en konkret omorganisering får betydning for ombudsmannskontrollen.

⁸ Jf. Dokument nr. 9 (1977–78) side 27.

⁹ Se Dokument nr. 9 (1977–78) side 26 annen spalte.

¹⁰ For eksempel Somb-1973-35, Somb-1989-72, Somb-1995-66 og Somb-2001-65.

2. Offentlig ansattes yringsfrihet

Meningsytring i det offentlige rom er en grunnleggende forutsetning for et velfungerende demokrati. I Norge er yringsfriheten konstitusjonelt vernet gjennom Grunnloven § 100, sist endret ved Stortingets grunnlovsvedtak 30. september 2004. Det fremgår av forarbeidene at yringsfriheten for ansatte ble styrket ved grunnlovsendringen. I sin alminnelighet må Grunnloven § 100 antas å gi et sterkere vern om ansattes yringsfrihet enn det som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10. Utgangspunktet er at ansatte har yringsfrihet på lik linje med alle andre. Det er begrensningene i yringsfriheten som må begrunnes – ikke den ansattes yringsfrihet.

// Utgangspunktet er at ansatte har yringsfrihet på lik linje med alle andre. Det er begrensningene i yringsfriheten som må begrunnes – ikke den ansattes yringsfrihet.

Jeg har i flere saker de senere årene understreket betydningen av å respektere offentlig ansattes yringsfrihet. I årsmeldingene for 2002, 2003, 2004 og 2005 har jeg redegjort for mitt syn på det rettslige grunnlaget for offentlig ansattes yringsfrihet. Ansattes yringsfrihet generelt, og retten til å varsle om kritikkverdige forhold spesielt, har det siste året fått stor oppmerksomhet i den offentlige debatten. Mitt syn er oppsummert i min høringsuttalelse 23. mars 2006 til lovforslaget fra arbeidsgruppen om ansattes yringsfrihet.¹¹ Nye bestemmelser i arbeidsmiljøloven om såkalt varsling ble vedtatt av Stortinget 1. desember 2006 og trådte i kraft 1. januar 2007.

Min erfaring gjennom kontakt med borgerne og arbeidet med klagesakene er at offentlige arbeidsgivere i praksis søker å legge bånd på offentlig ansattes yringsfrihet, i strid med grunnlovsvernet. Dette gjelder ikke bare politiske og faglige ytringer om oppgaveløsning i den offentlige forvaltning, men også ytringer om kritikkverdige forhold i forvaltningen (såkalt varsling). Det kan synes som Grunnlovens styrkede vern om yringsfriheten ennå ikke har fått det tiltenkte gjennomslag i praksis, og at flere offentlige arbeidsgivere fortsatt praktiserer et foreldt syn på ansattes yringsfrihet og rett til varsling. Dette reiser spørsmål om det bør iverksettes tiltak med sikte på informasjon og holdningsendring blant ledere i den offentlige forvaltning. Jeg er nylig blitt kjent med at flere kommuner har instruksjer og interne reglementer, der de ansattes yringsfrihet er nærmere omhandlet. I tiden fremover vil jeg være spesielt oppmerksom på innholdet i slike skriv utarbeidet av arbeidsgiver.

Hensynet til åpen informasjon og debatt i et demokrati tilsier at også arbeidsgivere må leve med uenighet og kritikk av forhold på arbeidsplassen. Selv om ledere opplever det ubehagelig når slike forhold blir offentlig kjent og debattert, vil det gjennomgående føre for langt å gi en ansatt skriftlig advarsel som følge av offentlige ytringer. I St.meld.nr. 26 om endring

// Min erfaring gjennom kontakt med borgerne og arbeidet med klagesakene er at offentlige arbeidsgivere i praksis søker å legge bånd på offentlig ansattes yringsfrihet, i strid med grunnlovsvernet.

¹¹ Høringsuttalelsen er gjengitt i sin helhet i meldingen til Stortinget, som sak nr. 11 i kapittel V.

av Grunnloven § 100 er det klart gitt uttrykk for at «arbeidsgivere må tåle et visst nivå av offentlig kritikk fra egne ansatte» og at «arbeidsgivere må lære seg toleranse for uenighet og kritikk ... og lære seg å bruke motinnlegg og korrigerende ytringer som viktigste virkemiddel, fremfor arbeidsrettslige tiltak mot den ansatte». Jeg slutter meg til dette synet.

Jeg har i flere uttalelser de senere år lagt til grunn at en arbeidsgiver ikke har adgang til å reagere på en ansatts ytringer, med mindre det foreligger en åpenbar risiko for skade på arbeidsgiverens legitime og saklige interesser. Dette er etter mitt syn en grunnleggende forutsetning for eventuelle reaksjoner fra arbeidsgiver.

Det er i samfunnets interesse at kritikkverdige forhold i den offentlige forvaltning blir kjent, slik at de ansvarlige gis anledning til å rydde opp. Også ansatte som sitter med kunnskap om kritikkver-

// Offentlig ansatte må fremfor alt ha lojalitet til befolkningen og det samfunnet som den offentlige forvaltning skal tjene.

dige forhold på egen arbeidsplass må derfor ikke bare ha rettslig adgang, men også gis faktisk mulighet, til å gå videre med opplysningene.

Debatten om ansattes ytringsfrihet er gjennomgående lenket til spørsmål om den ansattes lojalitetsplikt, der fokus er arbeidstakers plikter overfor sin arbeidsgiver. Offentlig ansatte må fremfor alt ha lojalitet til befolkningen og det samfunnet som den offentlige forvaltning skal tjene. Dette er et grunnleggende hensyn bak all offentlig forvaltning, som etter mitt syn fortjener større oppmerksomhet både i den offentlige debatt og ved avgjørelsen av de rettslige spørsmål som oppstår i saker om såkalt «varsling».

3. Barnevern

I 2006 mottok ombudsmannen 26 klager i saker som på ulike måter omhandler barnevernet. De fleste av disse enkeltsakene kan ikke tas opp til behandling her, fordi de ikke er avsluttet i forvaltningen, fordi saken skal behandles av domstolene eller fordi klagen gjelder faktiske forhold eller barnevernfaglige vurderinger som er lite egnet for behandling her. Ombudsmannen har derfor som siktemål å ta opp saker av eget initiativ når det gjelder barns rettsikkerhet, og å følge utviklingen i det aktuelle lov- og forskriftsverket. I det følgende vil jeg omtale noe av det arbeidet som er gjort på området siden 2004.¹²

// Ombudsmannen har derfor som siktemål å ta opp saker av eget initiativ når det gjelder barns rettsikkerhet, og å følge utviklingen i det aktuelle lov- og forskriftsverket.

1. Barnevernlovens frister

Barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100 oppstiller flere frister for barneverntjenesten som må følges ved gjennomføringen av deres oppgaver. Bekymringsmeldinger skal behandles «snarest og senest innen en uke», jf. barnevernloven § 4-2, undersøkelser skal gjennomføres snarest og senest innen tre eller seks måneder, jf. § 6-9. Ombudsmannen har flere ganger tatt opp spørsmålet om måloppnåelse av barnevernlovens frister med Barne- og likestillingsdepartementet (tidligere Barne- og familiedepartementet).

Som følge av ombudsmannens henvel- delser, ba departementet i 2005 om en

særskilt innrapportering av fristoversittel- ser i kommunene etter barnevernloven § 7-3. Departementet har opplyst at rap- porteringen fra første halvår 2005 viste at kommunene samlet per 30. juni 2005 hadde mottatt 257 krav fra den private part om endringer i tidligere vedtak, og av disse var 187 saker behandlet innen fristen på tre måneder, 26 saker behandlet innen fristen på seks måneder, mens fristen ikke var overholdt i 17 saker. (De resterende sakene var ikke ferdigbehand- let.) For annet halvår 2005 viste rapporte- ringen at kommunene samlet per 31. desember 2005 hadde mottatt 261 krav fra den private part om endringer i tidligere vedtak, og av disse var 193 saker behand- let innen fristen på tre måneder, 32 saker var behandlet innen fristen på seks måne- der, mens fristen ikke var overholdt i åtte saker. (De resterende sakene var ikke fer- digbehandlet). Departementet uttalte at resultatet for annet halvår viste en betrak- telig forbedring fra første halvår.

Departementet opplyste også at det i 2006 var planlagt å igangsette forskningspro- sjekt om kvalitetskontroll av barnevernets henleggelse. Jeg mener dette er et viktig arbeid, da det er av stor betydning å få un- dersøkt nærmere sammenhengen mellom måloppnåelse og kvaliteten på henleggelse.

2. Fylkesmannens tilsynsoppgaver

Etter barnevernloven kapittel 5, jf. § 2-3 tredje ledd bokstav c), skal fylkesmannen føre tilsyn med at private og kommunale barneverninstitusjoner drives i samsvar med lov og forskrifter. Dette tilsynsansva- ret har vært undersøkt av Riksrevisjo-

¹² I meldingen for 2004 s. 23 ble det redegjort for ombudsmannens særlige ansvar for å følge med på ulike rettsområder hvor barn er involvert.

nen.¹³ Barne- og familiedepartementet orienterte i januar 2005 om at departementet i samarbeid med fylkesmennene, som en oppfølging av Riksrevisjonens rapport, gjennomførte et landsomfattende tilsyn med den kommunale barneverntjenesten høsten 2004. Det ble også gjennomført flere erfaringskonferanser med landets kommuner, der temaene særlig var kommunenes oppfølgingsansvar og oppgaver på barnevernområdet, individuelle plankrav i barnevernloven og tilsynsførerordningen.

Departementet har også sendt på høring forslag om plikt til internkontroll på barnevernområdet, og opplyste at det planla revisjon av håndbøkene om saksbehandlingsrutinene i barneverntjenesten i kommunene.

Fylkesmannens tilsynsansvar omfatter også barneverntjenesten generelt i den enkelte kommune, jf. barnevernloven § 2-3 tredje ledd bokstavene a) og b). Tilsynsansvaret er regelmessig tema på mine møter med fylkesmenn rundt om i landet. Inntrykket er at det er problematisk å få prioritert dette forvaltningstilsynet. Tilsynet er viktig blant annet for å få satt fokus på de generelle saksbehandlingsreglene som gjelder. Ombudsmannen har som en sentral oppgave å påse at saksbehandlingsregler blir fulgt, og jeg vil derfor fortsatt ha oppmerksomheten rettet mot departementets oppfølging på dette punktet.

3. Fylkesnemnda for sosiale saker

Ot.prp. nr. 76 (2005–2006) Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven m.v. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker m.v.) ble behandlet i Odels-

tinget 19. oktober 2006, jf. Innst. O. nr. 2 (2006–2007) og Besl. O. nr. 2 (2006–2007). Med dette ble det vedtatt nye saksbehandlingsregler for fylkesnemndene. Odelstinget fattet vedtak om at enkelte bestemmelser trådte i kraft 1. januar 2007, mens øvrige bestemmelser skal tre i kraft samtidig med ny tvistelov, etter planen 1. januar 2008. De bestemmelsene som trådte i kraft 1. januar 2007 omhandler fylkesnemndenes stedlige virkeområde og nemndas sammensetning i den enkelte sak. De vedtatte, men ikke ikrafttrådte bestemmelsene, viderefører arbeidet med å legge til rette for en enhetlig og hensiktsmessig saksbehandling i fylkesnemndene, i tråd med de grunnreglene for god saksbehandling som gjelder for domstolene.

Ombudsmannen kan behandle saker om fylkesnemndenes saksbehandling. I en sak referert i meldingen for 2005 på s. 187 (sak 2004/1621) uttalte jeg meg generelt om foreldreansvarets betydning for partsstatus i fylkesnemndssak om omsorgsovertakelse. Spørsmålet ble tatt opp med Barne- og familiedepartementet, som avslutningsvis oversendte ombudsmannens uttalelse til fylkesnemndene.

4. Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse, uten vedtak

På bakgrunn av en konkret klagesak ble det funnet grunn til å ta opp med Barne- og likestillingsdepartementet enkelte spørsmål knyttet til tilbakeføring av barn til foreldre etter omsorgsovertakelse, uten at det er fattet vedtak i fylkesnemnda. Det ble bedt opplyst om departementet er kjent med at slik tilbakeføring praktiseres, og hvilket omfang dette eventuelt har. Videre ble det bedt om departementets syn på en slik praksis sett i forhold til bar-

¹³ Dokument nr. 3: 10 (2002–2003) Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet.

nevernloven § 4-21. Det ble dessuten bedt om departementets syn på om det er behov for å se nærmere på regelverket, og eventuelt om det er grunn til tiltak i forhold til praksis (sak 2006/613).

Departementet svarte at det er kjent med at barneverntjenesten i enkelte tilfeller har foretatt eller har medvirket til slik tilbakeføring, og først har lagt saken frem for fylkesnemnda en tid etter at tilbakeføring faktisk har skjedd. Videre opplyste departementet at etter dets kjennskap, har noen fylkesnemnder lagt til grunn at vedtaket er bortfalt og avvist saken uten realitetsbehandling, mens andre nemnder har behandlet saken. Departementet opplyste også at det ikke har noen konkret oversikt over omfanget, men har ikke registrert at praksisen er utbredt.

// Departementet fastslo at barneverntjenesten ikke har hjemmel til å foreta tilbakeføring uten at det foreligger formell opphevelse av omsorgsvedtaket fra fylkesnemnda

Departementet fastslo at barneverntjenesten ikke har hjemmel til å foreta tilbakeføring uten at det foreligger formell opphevelse av omsorgsvedtaket fra fylkesnemnda, og at en slik praksis klart strider mot ordlyden i barnevernloven § 4-21. I

et brev til alle kommunene, med kopi til fylkesmennene, presiserte departementet at kompetansen til å oppheve et vedtak om omsorgsovertakelse ligger hos fylkesnemnda.

5. Enslige mindreårige asylsøkere

I 2005 besøkte jeg Vårli asylmottak, et mottak for de yngste enslige mindreårige asylsøkerne, og møtte ledelsen ved mottaket, samt representanter fra Utlendingsdirektoratet.¹⁴ I en høringsuttalelse samme år til utkast til lov om representasjon for enslige mindreårige asylsøkere i NOU 2004: 16 (Vergemål), påpekte jeg blant annet at det burde overveies å lovfeste prinsippet om barnets rett til å bli hørt og til å gi uttrykk for sine synspunkter, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.¹⁵

Jeg har også fulgt den politiske diskusjonen om ansvarsforholdene mellom Utlendingsdirektoratet og barnevernet når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere. Det er planlagt overføring av ansvaret til barnevernet i løpet av 2007. Utfordringene knyttet til denne gruppen barn er også av rettslig karakter, og jeg vil i tiden fremover fortsatt følge utviklingen på dette området.

// Jeg har også fulgt den politiske diskusjonen om ansvarsforholdene mellom Utlendingsdirektoratet og barnevernet når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere.

¹⁴ Møtet er også omtalt i meldingen for 2005 s. 28.

¹⁵ Høringsuttalelsen er nærmere omtalt i meldingen for 2005 s. 28.

4. Eiendomsskatt

1. Ombudsmannens kontroll begrenset

Alle landets kommuner har i medhold av lov om eiendomsskatt til kommunane 6. juni 1975 nr. 29 (eiendomsskatteloven) hatt adgang til å utskrive eiendomsskatt fra loven trådte i kraft 1. januar 1976. Adgangen til å skrive ut eiendomsskatt etter eiendomsskatteloven § 3 var lenge begrenset til «klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygde på byvis, eller der slik utbygging er i gang». Ombudsmannen har i flere år mottatt enkelte klager på beslutninger om utskrivning av eiendomsskatt som gikk ut på at aktuelle områder ikke var utbygd «på byvis» og at eiendomsskatten derfor var ulovhjemlet.

// ... kommunestyrets beslutning er av utpreget politisk karakter og derfor ikke egnet til etterfølgende rettslig kontroll av ombudsmannen.

Myndigheten til å utskrive eiendomsskatt tilligger imidlertid etter eiendomsskatteloven §§ 2 og 3 kommunestyret og kan ikke delegeres. Beslutningen om å skrive ut eiendomsskatt og hvilke områder som var omfattet, kunne av den grunn ikke tas opp til nærmere behandling her. Begrunnelsen for det er reelt sett at kommunestyrets beslutning er av utpreget politisk karakter og derfor ikke egnet til etterfølgende rettslig kontroll av ombudsmannen. Dette følger av ombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav f), som unntar beslutninger som etter bestemmelse i lov «bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv» fra ombudsmannens arbeidsområde. Ombudsmannen kan likevel av eget tiltak ta opp slike saker «når han finner at hensynet til rettsikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det».

// Ved en lovendring i eiendomsskatteloven 16. juni 2006 nr. 25 § 3 er adgangen til å utskrive eiendomsskatt utvidet

Regelverket må sies å ivareta de kryssende hensyn på en balansert måte, og denne typen saker har derfor normalt blitt avvist fra nærmere behandling her. I en god del saker har grunneiere gått til søksmål ved domstolene for å få underkjent kommunestyrets beslutning om utskrivning av eiendomsskatt med den begrunnelse at det aktuelle området ikke var utbygd på byvis. Selv om eiendomsskatt er en skatt og ikke et vederlag for en vare eller tjeneste, bygget lovens krav om «utbygd på byvis» på at grunneier ville nyte godt av opparbeidet kommunal infrastruktur i området, og hadde derfor i noen grad karakter av betaling for ytelser. Ved en lovendring i eiendomsskatteloven 16. juni 2006 nr. 25 § 3 er adgangen til å utskrive eiendomsskatt utvidet til å kunne omfatte «faste eiendomar i heile kommunen». Denne endringen synes å ville innebære at kommuner som velger dette alternativet vil kunne gjennomføre utskrivningen av eiendomsskatt uten tvister om områdets karakter av å være utbygd på byvis.

Fra en rekke oppslag i lokal presse i 2006 fremgår det at innføring av eiendomsskatt i mange kommuner har vært gjenstand for politisk strid og i flere enkeltsaker skapt stort engasjement fra den enkelte eier av taksert eiendom. En innvending har vært at eiendomsskatten – som innenfor lovfastsatte rammer stipuleres til en viss promille av eiendommens omsetningsverdi – ikke tar hensyn til den enkelte eiers inntekts- og formuesforhold. Typisk har vært en enke eller enkemann som besitter et stort hus med inntekter begrenset til mins-

tepensjon. Andre saker gjelder takstfastsettelsen. Her er det mitt inntrykk at særlig to forhold skaper tvist. Det ene er om takstfastsettelsen tar tilstrekkelig hensyn til individuelle forhold ved den enkelte eiendom. Et eksempel kan være at beliggenhet og ytre byggverk fremstår gunstig og i god forfatning, mens eiendommen innvending har alvorlige mangler uten at den nemnd som fastsatte taksten har vært klar over og tatt hensyn til det. Det andre er angivelig forskjellsbehandling. Andre nokså like eiendommer i samme område får lavere takst tilsynelatende uten saklig grunn eller andre eiendommer i angivelig bedre strøk verdsettes lavere.

2. Saksbehandling

I 2006 har ombudsmannen mottatt flere klager enn i tidligere år på takseringer i eiendomsskattesaker. Noen av sakene er avsluttet her og noen saker er fortsatt under behandling. Ombudsmannens oppgave er først og fremst å sikre at saksbehandlingsreglene blir fulgt i enkeltsakene. Noen overordnet verdsettelses- eller takseringsinstans kan ombudsmannen ikke være.

// Selv om forvaltningsloven ikke gjelder for eiendomsskattesaker, vil eiendomsskattekontoret i kommunen likevel måtte opptre i samsvar med god forvaltningsskikk og tilfredsstillende kravene til forsvarlig saksbehandling.

Etter eiendomsskatteloven § 31 gjelder ikke forvaltningsloven for eiendomsskattesaker. Til gjengjeld har eiendomsskatteloven særlige saksbehandlingsregler, bl.a. om administrativ og rettslig prøving i kapittel 6. Mange av saksbehandlingsreglene i eiendomsskatteloven er ennå ikke satt i kraft. Regelverket er derfor uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig. Selv om forvaltningsloven ikke gjelder for eiendomsskattesaker, vil eiendomsskattekontoret i kommunen likevel måtte opptre i samsvar med god forvaltningsskikk og tilfredsstillende kravene til forsvarlig saksbehandling. Generelt sett er eiendomsskattesaker en form for masseforvaltning. Hovedinntrykket fra eiendomsskatteloven – både de reglene som er satt i kraft og de reglene Stortinget har vedtatt, men som ennå ikke er satt i kraft – reflekterer sakenes karakter av masseforvaltning ved å stille noe mindre omfattende krav til saksbehandlingen i enkeltsaker enn det for tilsvarende spørsmål følger av forvaltningsloven. Hva som konkret ligger i dette må i utgangspunktet vurderes fra sak til sak, men visse generelle prinsipper vil nok kunne gjøre seg gjeldende. Det må stilles krav om en kort begrunnelse når klagen ikke tas til følge, og det er anført konkrete innsigelser mot opprinnelig saksbehandling eller takst (verdsettelse). Mye kan tale for i noen saker å godta til dels generelle og standardiserte begrunnelser så lenge det er på det rene at klagen og klagerens innsigelser har vært konkret og individuelt vurdert.

(I meldingen til Stortinget s. 28 redegjøres det videre for seksjonerte eiendommer som takseringsobjekter.)

5. Merverdiavgift for advokattjenester knyttet til rettspleien – forholdet til Grunnloven § 98

Etter merverdiavgiftsloven 19. juni 1969 nr. 66 § 13 skal det betales «avgift av omsetning av varer og tjenester som er omfattet av loven i henhold til bestemmelsene i kapittel 1». Omsetning av advokattjenester er merverdiavgiftspliktig etter bestemmelsen, som ble endret ved lov 21. desember 2000 nr. 113 med virkning fra 1. juli 2001. Det var ikke merverdiavgiftsplikt ved omsetning av advokattjenester i Norge tidligere.

Under henvisning til ombudsmannsloven § 5, hvoretter ombudsmannen har adgang til å ta opp saker av eget tiltak, ba jeg Finansdepartementet redegjøre for den praksis som følges av avgiftsmyndighetene ved beregningen av merverdiavgiften på omsetning av advokattjenester i tilknytning til rettspleien (saksførsel for domstolene). Jeg ba også om departementets syn på om denne praksisen harmonerer med prinsippene i Grunnloven § 98

som sier at «Med Sportler, som erlægges til Rettens Betjente, bør ingen Afgifter til Statskassen være forbundne».

Etter å ha undersøkt saken, kom jeg til at regelen om merverdiavgift på advokattjenester harmonerte dårlig med prinsippet i Grunnloven § 98, selv om jeg ikke hadde grunnlag for å si at lovendringen som førte til merverdiavgift ved omsetning av advokattjenester i tilknytning til rettspleien, var grunnlovsstridig. Grunnloven må også anses som en «rettesnor» som lovgiver og forvaltningen bør søke å rette seg etter. Jeg avventer nå en tilbakemelding fra departementet i saken.¹⁶

// Etter å ha undersøkt saken, kom jeg til at regelen om merverdiavgift på advokattjenester harmonerte dårlig med prinsippet i Grunnloven § 98

¹⁶ Ombudsmannens uttalelse er referert i sin helhet i meldingen til Stortinget, som sak nr. 60 i kapittel V.

6. Dispensasjoner i strandsonen

Hvert år mottar ombudsmannen en rekke klager fra grunneiere over avslag på søknader om dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 § 17-2. I tillegg kommer det klager fra berørte naboer og interesseorganisasjoner over gitte dispensasjoner.

Jeg har i møter med fylkesmennene, samtaler med forvaltningen for øvrig og oppslag i media fått inntrykk av en omfattende dispensasjonspraksis. Statistisk sentralbyrås statistikk og tallmateriale vedrørende dispensasjoner for 2004, publisert i august 2005, bekreftet dette inntrykket. Ifølge statistikken var andelen innvilgede søknader 74 % både i 2003 og 2004.

Da forvaltningspraksis er av interesse ved vurderingen av enkeltsakene, kom jeg til at det var nødvendig å undersøke praksis noe nærmere. Formålet med undersøkelsen var i første omgang å få mer informasjon om dispensasjonspraksis for å kunne vurdere forvaltningspraksis på dette området, jf. ombudsmannsloven § 11, og for å ha et bedre grunnlag ved behandlingen av enkeltsaker. Med bakgrunn i første rekke fra erfaringer fra behandlingen av enkeltsaker her og dessuten statistikken, fant jeg grunn til å stille noen spørsmål til

Miljøverndepartementet for om mulig å få vite noe mer om hva som ligger bak de høye tallene og om hvilken kunnskap departementet sitter med på dette området.

// Etter departementets oppfatning viste den siste rapporteringen at det gis for mange dispensasjoner i 100-metersbeltet i strandsonen.

Etter departementets oppfatning viste den siste rapporteringen at det gis for mange dispensasjoner i 100-metersbeltet i strandsonen. Departementet opplyste at behovet for strengere regler for strandsonen vil bli vurdert i forbindelse med det arbeid som pågår med å følge opp Planlovutvalgets forslag til ny plandel av plan- og bygningsloven. Jeg underrettet deretter departementet at jeg ville avvente det varslede lovforslaget og utviklingen fremover, før saken eventuelt ble fulgt opp ytterligere herfra, og at jeg tok departementets svar til foreløpig etterretning.

(Miljøverndepartementets svar kan leses i meldingen til Stortinget s. 30.)

7. Fritak for boplikt

1. Innledning

Ombudsmannen mottar fra tid til annen klager på at det offentlige pålegger boplikt – eller – som regel – avslår å gi fritak for boplikt som hviler på eiendommen. I flere tilfeller har jeg funnet grunn til å be forvaltningen om å se på saken på nytt. I lovverket forekommer boplikt så vel i odelsloven 28. juni 1974 nr. 58 som i konsesjonsloven 28. november 2003 nr. 98. Reglene om boplikt etter disse lovene er nært beslektet. De formelle utgangspunktene er imidlertid noe forskjellige.

Den som tar over eiendom han har odelsrett til, plikter å bosette seg på eiendommen innen ett år og bo på eiendommen i fem år, jf. odelsloven § 27. Dersom overtagelsen skjer gjennom odelsløsning, forlenges boplikten til ti år. Boplikt følger direkte av loven, og inntreer således uten noe forvaltningsvedtak. Om en bestemt eiendom skal regnes som en odelseiendom, er en privatrettslig vurdering som forvaltningen verken kan eller skal ta endelig stilling til.

Dersom en person overtar en eiendom han ikke har noen odelsrett til, kan boplikt være aktuelt med hjemmel i konsesjonsloven. Regelverket om boplikt er noe annerledes etter denne loven enn etter odelsloven. Konsesjonsloven bestemmer at erverv av fast eiendom som utgangspunkt er konsesjonspliktig, men i motsetning til situasjonen etter odelsloven, utløser ikke et erverv noe automatisk krav om boplikt. Dersom konsesjon er nødvendig for å erverve den aktuelle eiendommen, kan konsesjonsmyndighetene stille boplikt som *vilkår* for å gi konsesjon, jf. konsesjonsloven § 11. Om et slikt vilkår kan stilles i den enkelte sak, må det tas stilling til konkret. Et slikt vedtak må behandles og be-

grunnes i samsvar med de alminnelige reglene i forvaltningsloven.

// Den som tar over eiendom han har odelsrett til, plikter å bosette seg på eiendommen innen ett år og bo på eiendommen i fem år

For visse praktisk viktige erverv har konsesjonsloven regler om boplikt, men da som betingelse for at ervervet er konsesjonsfritt. Jeg behandler dette nedenfor under pkt. 4.

Bopliktssakene reiser en rekke sammensatte og vanskelige spørsmål som det til dels har vært stor politisk strid om.

2. Fritak for boplikt etter odelsloven

Selv om boplikt inntreer som en direkte følge av odelsloven, er den ikke unntaksfri. Etter søknad kan departementet gi varig eller midlertidig fritak for boplikten. Myndigheten er delegert til kommunene.

Loven gir en forholdsvis presis angivelse av hvilke hensyn det er relevant og nødvendig å legge vekt på ved vurderingen av om fritak skal gis. Loven angir disse hensynene i en rangordning, idet det skilles mellom hensyn det skal legges «*særlig*» vekt på og hensyn det «*skal*» legges vekt på. Til den første gruppen hører ønsket om å styrke eller opprettholde bosettingen i det området eiendommen ligger («bosettingshensynet»), søkerens tilknytning til eiendommen («tilknytningshensynet») og søkerens livssituasjon («livssituasjonshensynet»). Til den andre gruppen hører bruksstørrelse, avkastningsevne og

husforhold på eiendommen, men loven angir uttrykkelig at disse hensynene ikke er uttømmende.

Lovens angivelse av trinnhøyden for de ulike hensynene er blitt endret flere ganger siden loven trådte i kraft, og må således antas å gi et uttrykk for lovgiverens standpunkt. Det er særlig grunn til å merke seg lovens vektlegging av bosettingshensynet. Loven, slik den lød ved ikrafttredelsen, nevnte ikke bosettingshensynet som et hensyn som måtte vurderes. På den annen side krevde loven at søkerens tilknytning til eiendommen var noe det skulle legges særlig vekt på.

Ved en lovendring i forbindelse med ikrafttredelse av ny jordlov i 1995 ble bosettingshensynet tatt inn som noe det «kunne» legges vekt på, og ved lovendringen i forbindelse med endring av arealgrensene i 2001 fikk bosettingshensynet den plass det har i dag.

// I alle tilfelle må landbruksmyndighetene foreta en grundig vurdering av hvert av de ulike hensynene som gjør seg gjeldende i den enkelte sak

Selv om landbruksmyndighetene i en sak mener at bosettingshensynet tilsier at fritak ikke bør gis, må det *likevel* vurderes om andre hensyn taler i motsatt retning, derunder hensyn av den typen det bare «skal legges vekt på». Det kan således ikke utelukkes at faktum i en sak kan fremstille seg slik at hensynet til brukstørrelse og husforhold på eiendommen kan vurderes som mer tungtveiende enn bosettingshensynet.

Innenfor hver klasse må hvert av de nevnte hensynene anses likeverdige. Det er således vanskelig å se at bosettingshensynet som utgangspunkt skal anses mer

tungtveiende enn søkerens livssituasjon. Disse hensynene hører begge til dem det skal legges særlig vekt på.

I alle tilfelle må landbruksmyndighetene foreta en grundig vurdering av hvert av de ulike hensynene som gjør seg gjeldende i den enkelte sak. I tråd med kravene i forvaltningsloven § 25 må de vurderingene landbruksmyndighetene har gjort, også komme til uttrykk i begrunnelsen for vedtaket.

3. Særlig om hensynet til eiendommens avkastningsevne

En vanlig anførsel i klagene til ombudsmannen er at eiendommen har for liten avkastningsevne til at det kan forsvares å kreve at eieren skal bo på eiendommen. Det vil typisk være tilfellet når eieren er etablert med arbeid langt unna den kommunen hvor eiendommen ligger.

Som nevnt over, har det alltid vært relevant å legge vekt på hensynet til eiendommens avkastningsevne. I saken inntatt i årsmeldingen for 1980 s. 66 uttalte ombudsmann Erling Sandene at det ikke kunne være tvilsomt at omstendigheter som at «eiendommen er liten, at den ikke kan gi tilstrekkelig levevei for en familie eller at den er ubebygd, må være forhold som taler for at dispensasjon gis». Saken inntatt i årsmeldingen for 1993 s. 238 gjaldt en eiendom der landbruksmyndighetene hadde lagt til grunn en bruttoavkastningsevne på kr 10 - 15.000,- pr. år. Særlig under henvisning til bosettingshensynet hadde imidlertid departementet avslått fritakssøknaden. Jeg pekte på at eiendommens marginale avkastningsevne vanskelig kunne forsvare de investeringer i eiendommen som ville være nødvendige, og ga uttrykk for at jeg fant departementets vedtak «klart urimelig».

Den sterke betoningen av bosettingshensynet som er resultatet av lovendringene i 1995 og 2001 har i mange tilfeller ført til at dette hensynet er gitt avgjørende vekt selv der hensynet til avkastningsevnen isolert taler for å gi fritak. På bakgrunn av lovgivers valg om at hensynet til bosettingen skal vektlegges tyngre enn eksempelvis hensynet til avkastningsevnen, vil det ofte ikke være noe rettslig å innvende mot at bosettingshensynet tillegges avgjørende vekt ved fritaksvurderingen.

// Dersom eiendommen ikke kan anses som en odelseiendom, faller grunnlaget for å pålegge boplikt etter odelsloven bort

Saken kompliseres imidlertid av at selv om en eiendom har status som odelsjord, kan denne statusen tapes etter «skifte i tilhøva», jf. odelsloven § 23. Dette kan skyldes at eiendommen ikke lenger fyller arealkravene, jf. odelsloven § 2, eller – mer praktisk – at den ikke lenger «kan nyttast til landbruksdrift», jf. odelsloven § 1. Dersom eiendommen ikke kan anses som en odelseiendom, faller grunnlaget for å pålegge boplikt etter odelsloven bort.

Rettspraksis etter Høyesteretts dom inntatt i Rt. 1998 s. 450 Vesterøya, har gitt en stadig økende avklaring av når en eiendom ikke lenger kan «nyttast til landbruksdrift». Selv om ikke den økonomiske avkastningsevnen alene er ubetinget avgjørende, er det på det rene at avkastningsevnen har stor betydning i vurderingen. Vurderingstemaet ble formulert slik i Vesterøya-dommen s. 454:

«Problemstillingen er om det – ut fra de rådende forhold eller sett i et lengre tidsperspektiv – kan fremstå som realistisk at en fornuftig kjøper vil erverve eiendommen til landbruksdrift.

Av sentral betydning er her de naturgitte og økonomiske muligheter for landbruksdrift på eiendommen. Andre momenter er – ifølge lovforarbeider og rettspraksis – den aktuelle bruk av eiendommen, om den tidligere har vært benyttet til landbruksdrift, og karakteren av det området der eiendommen ligger.»

I den siste høyesterettsdommen vi har om bortfall av odelsrett, Rt. 2002 s. 112 Gisløys, ble det lagt til grunn at en avkastningsevne fra skogsdrift på kr 5 000,- pr. år ikke var tilstrekkelig for å anta at eiendommen kunne «nyttast til landbruksdrift». Høyesterett la til grunn at sannsynligheten for at «en fornuftig kjøper nå vil starte opp skogsdrift ved eget arbeid og investeringer, eller ved å få andre til å drive ut skogen med sikte på en avkastning på selve driften på høyst 5 000 kroner i året, fremstår etter mitt syn som liten». At eiendommen hadde tilleggsinntekter på rundt kr 12 000,- pr. år kunne ikke endre vurderingen.

Om et bruk har tapt karakter av å være en odelseiendom, er en privatrettslig vurdering som ikke hører under landbruksmyndighetene. Siden det rettslige grunnlaget for boplikt er knyttet til eiendommens privatrettslige status, synes det likevel klart at landbruksmyndighetene prejudisielt må ta stilling til om eiendommen «kan nyttast til landbruksdrift» langs de linjene som er trukket opp i rettspraksis.

Jeg behandlet et tilfelle av denne typen i saken inntatt i årsmeldingen for 2005 s. 290. Klagen hit gjaldt varig fritak for boplikt. Eiendommen var av landbruksmyndighetene blitt vurdert som et «hobbybruk/småskalalandbruk» ved den opprinnelige behandlingen av saken, men brukets avkastningsevne ble ikke uttrykkelig vurdert. Ved avslutningen av saken uttalte jeg:

«Når forvaltningen vurderer spørsmål om boplikt for eiendommer som er så små eller har så begrensede ressurser at det med rimelighet kan spørres om den fremdeles har karakter av å være en landbruks-eiendom, må det etter mitt skjønn kreves at det tas stilling til om eiendommen har en slik økonomisk avkastningsevne at noen kan tenke seg å drive landbruk på den med sikte på økonomisk vederlag for arbeidsinnsatsen. I en slik vurdering er det naturlig at landbruksmyndighetene i rimelig grad søker å tallfeste det økonomiske utbytte eiendommen antas å gi. Det ligger imidlertid i sakens natur at en slik tallfesting må bli skjønnsmessig.»

Under ombudsmannens undersøkelse av saken utarbeidet kommunen et anslag over eiendommens avkastningsevne. Den avkastningsevnen som landbruksmyndighetene hadde kommet til, syntes ikke å tilfredsstillende kravene i rettspraksis for at eiendommen skal kunne «nyttast til landbruksdrift». Jeg ba derfor fylkeslandbruksstyret vurdere saken en gang til i lys av rettspraksis. Fylkeslandbruksstyret har imidlertid fastholdt sitt syn. Spørsmålet om boplikt bør opprettholdes i lys av eiendommens avkastningsevne, er på nytt tatt opp med fylkeslandbruksstyret.

Et tilsvarende tilfelle fra samme fylkeslandbruksstyre forelå i sak 2004/2672 (referert i meldingen til Stortinget som sak nr. 82 i kapittel V). Saken gjaldt en eiendom som i kommunens vedtak var beskrevet slik at «innmarka [ikke] egner seg ... til moderne jordbruksdrift». Eiendommen hadde også «begrensede arealer, og svært liten avkastningsevne ved tradisjonell landbruksdrift» og derfor «bare i liten grad [vil] være til støtte til annet yrke eller næring». På bakgrunn av den beskrivelsen av eiendommen landbruksmyndighetene selv hadde gitt av eiendommen, fant jeg det uheldig «at fylkeslandbruks-

styret ved sin opprinnelige behandling av saken ikke tok stilling til om [eiendommen] fremdeles kunne 'nyttast til landbruksdrift'».

Sak 2005/1244 (referert i meldingen til Stortinget som sak nr. 83 i kapittel V) gjaldt en eiendom som fylkeslandbruksstyret etter konkret spørsmål herfra vurderte å ha en avkastningsevne på kr 12 500,- pr. år. Også i denne saken ga jeg uttrykk for at det var uheldig at spørsmålet om eiendommens avkastningsevne ikke var blitt vurdert av landbruksmyndighetene i forbindelse med den opprinnelige behandlingen av saken. Jeg ga dessuten uttrykk for at det var vanskelig å se at en fornuftig kjøper ville erverve eiendommen med sikte på økonomisk vinning i landbruksdriften med en slik avkastningsevne, og ba om en ny behandling av saken.

4. Forholdet mellom odelsloven og konsesjonsloven

Min anmodning om fornyet behandling av de to sistnevnte sakene resulterte i at landbruksmyndighetene opprettholdt boplikt, nå med hjemmel i konsesjonsloven § 5. Etter denne bestemmelsen er erverv fra visse nærstående familiemedlemmer konsesjonsfrie. Ved erverv av jord- og skogbrukseiendommer med et totalareal på over 100 dekar, eller der mer enn 20 dekar er fulldyrket, er imidlertid *konsesjonsfriheten* betinget av boplikt. Som det fremgår, er arealkravet til en viss grad sammenfallende med odelslovens arealkrav til odelseiendommer. Spørsmålet her er imidlertid om en eiendom som på bakgrunn av den rettspraksis om *odelsloven* som nå foreligger er vurdert slik at den ikke lenger «kan nyttast til landbruksdrift», likevel kan anses som en «jord- og skogbrukseiendom» etter *konsesjonsloven*.

Etter at fylkeslandbruksstyret opprettholdt sitt vedtak med endret begrunnelse i sak 2004/2672, skrev jeg bl.a. følgende til fylkeslandbruksstyret:

«Det er antatt at kriteriet «jord- og skogbrukseiendom» faller sammen med odelslovens kriterium om at eiendommen må kunne «nyttast til landbruksdrift». I St.meld. nr. 109 (1975–76) s. 9 het det således:

«Odelsloven er imidlertid ikke direkte avgjørende for forståelsen av konsesjonsloven på dette punkt, og det er ikke utelukket at en eiendom kan bli ansett som «jord- og skogbrukseiendom» i konsesjonslovens forstand, selv om den ikke kan regnes som odlingsjord etter odelsloven. En antar imidlertid at slike tilfelle vil være sjeldne.»

Selv om den aktuelle stortingsmeldingen tar viktige forbehold, må utgangspunktet være at en eiendom som vurderes slik at den ikke «kan nyttast til landbruksdrift» etter odelsloven, heller ikke kan anses som en jord- og skogbrukseiendom etter konsesjonsloven.

Ut fra rettspraksis er det på det rene at det i betydelig grad må sees hen til eiendommens økonomiske avkastningsevne når det vurderes om en eiendom «kan nyttast til landbrukseiendom», jf. odelsloven § 1. Jeg antar at vurderingene vil være nokså like når det tas stilling til om eiendommen er en «jord- og skogbrukseiendom» etter konsesjonsloven. I Landbruks- og matdepartementets rundskriv M-2/2004 om boplikt heter det således under pkt. 7.3:

«Ved vurderingen av om det er en jord- og skogbrukseiendom må det foretas en helhetsvurdering, der en ved siden av eiendommens størrelse og produksjonsevne også må legge vekt på eiendommens beliggenhet, arealenes karakter og eiendommens tradisjonelle bruk. En må ha for øye at det

ikke knytter seg bo- og driveplikt til en eiendom med mindre det er mulig å drive selvstendig landbruksvirksomhet på eiendommen på en regningsvarende måte.»

Fylkeslandbruksstyret gir uttrykk for at det forstår rundskrivet slik at det må drives landbruk med et positivt økonomisk resultat. I forholdet til kriteriet i odelsloven § 1 om at eiendommen må kunne «nyttast til landbruksdrift» er det ikke tilstrekkelig at driften av bruket gir et positivt, økonomisk resultat. Bruket må i tillegg kunne gi et tilskudd av betydning til familiens underhold. Det kan vanskelig sees at det er grunnlag for å forstå begrepet «jord- og skogbrukseiendom» på annen måte. Også i forhold til konsesjonsloven må det tas stilling til «om det – ut fra de rådende forhold eller sett i et lengre tidsperspektiv – kan fremstå som realistisk at en fornuftig kjøper vil erverve eiendommen til landbruksdrift», jf. Rt. 1998 s. 450 Vesterøya på s. 454.»

Jeg ba fylkeslandbruksstyret behandle saken på nytt, idet jeg vanskelig kunne se at eiendommen kunne anses som en «jord- og skogbrukseiendom». Saken er ikke avsluttet her.

// Jeg antar at begrepet «jord- og skogbrukseiendom» i konsesjonsloven i det vesentlige er sammenfallende med kriteriet om at en eiendom må kunne «nyttast til landbruksdrift» for å kunne anses som en odelseiendom

Jeg antar således at begrepet «jord- og skogbrukseiendom» i konsesjonsloven i det vesentlige er sammenfallende med kriteriet om at en eiendom må kunne «nyttast til landbruksdrift» for å kunne anses som en odelseiendom. Rettspraksis

omkring odelsloven § 1 vil derfor kunne gi et viktig bidrag til forståelsen av begrepet.

5. Oppsummering

Ved behandling av fritakssøknader er det, som nevnt over, sentralt at alle relevante hensyn vurderes av landbruksmyndighetene. Gjelder det en eiendom der det med rimelighet kan spørres om den fremdeles er underlagt odelsrett, må landbruksmyndighetene prejudisielt ta stilling til om eiendommen «kan nyttast til landbruksdrift». Den omfattende rettspraksis som nå foreligger omkring emnet vil kunne gi nyttig veiledning. Om nødvendig må landbruksmyndighetene gjennom takster eller på annen måte anslå eiendommens avkastningsevne.

Selv om eiendommens avkastningsevne er slik at eiendommen må anses som odelsjord eller som en jord- og skogbrukseiendom, kan midlertidig eller varig fritak gis. I slike tilfeller vil imidlertid bosettingshensynet kunne veie tyngst.

Bopliktreglene spiller trolig en viktig rolle i ønsket om å opprettholde bosettingsmønsteret i distriktene. Boplikt har tradisjonelt vært knyttet til en virksomhet som har mulighet for å gi et ikke ubetydelig bidrag til en families underhold. Jeg kan vanskelig se at lovgivningen i dag gir hjemmel for å pålegge boplikt for eiendommer som for alle praktiske formål fremstår som fritidseiendommer.

Dersom det er ønskelig at også eiendommer som ikke kan gi noe bidrag til en families underhold skal påheftes boplikt, må kommunen i tilfelle innføre 0-konsepsjonsgrense i samsvar med reglene i konsepsjonsloven § 7.

Jeg tar sikte på å ta opp disse generelle spørsmålene med Landbruks- og matdepartementet.

// Bopliktreglene spiller trolig en viktig rolle i ønsket om å opprettholde bosettingsmønsteret i distriktene. Jeg kan vanskelig se at lovgivningen i dag gir hjemmel for å pålegge boplikt for eiendommer som for alle praktiske formål fremstår som fritidseiendommer

Saker omtalt i meldingen til Stortinget

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

Sakene er tilgjengelige på www.sivilombudsmannen.no, under menyvalget «Meldinger til Stortinget, Årsmelding 2006», kapittel V.

Offentlighet i forvaltningen, rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter

1. Innsyn i rapport fra overskattetakstnemnd)
2. Innsyn i dom i straffesak
3. Innsyn i hjelpeverges regnskaper for avdød person
4. Innsyn i dokumenter i traktatbruddsak for EFTA-domstolen
5. Sen saksbehandling av begjæring om innsyn i årsrapporter fra Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll
6. Manglende journalføring av e-brev – Statens vegvesen
7. Utsendelse av saksdokumenter til tredjepart
8. Innsyn i dokumenter hos Konkurransetilsynet – taushetsplikt om forretningsforhold
9. Møteoffentlighet i Gausdal kommune
10. Praktisering av offentlighetsloven ved tilsetting av rådmann – offentlig søkerliste

Ytringsfrihet, varsling

11. Ombudsmannens høringsuttalelse til rapport om ansattes ytringsfrihet
12. Ansattes ytringsfrihet – skriftlig advarsel etter avisinnlegg

13. Tjenstlig tilrettevisning etter interne ytringer fra lærer ved en av Forsvarets skoler
14. Utestenging av vararepresentant fra videre deltakelse i et bystyremøte på bakgrunn av ytringer i møtet

Tilsetting i offentlige stillinger, offentlige tilsettingsforhold

15. Utlysning av stilling som førsteamanuensis – tilsettingsmyndighet og krav til skriftlighet
16. Krava i tilsetjingsprosessen – tilsetjing av flere lærerar
17. Rutiner for oppbevaring av søknader til ledige stillinger
18. Tilsetting av spesialsykepleier – negative faktiske opplysninger ble ikke forelagt søkeren til uttalelse
19. Tilsetting – forholdet mellom attføringstiltak og retten til utvidelse av stilling
20. Tilsetjing av undervisningsinspektør – utanforliggjande omsyn
21. Kravene til forsvarlig saksbehandling ved tjenstlig tilrettevisning

Utdanning, eksamen, studiefinansiering

22. Partsrettigheter i skolesak hos fylkesmannen
23. Oppnevning av ektefeller som sensorer ved klagesensur ved høyskole
24. Sensur av eksamen etter klage – spørsmål om plikt til å begrunne vedtak
25. Ettergivelse av studielån ved fullført langvarig utdanning – normert tid for utdanning

Helserett

26. Sletting av opplysninger i pasientjournal

27. Helsetilsynets behandling av henvendelser om feilbehandling ved sykehus
28. Varsel til utleieforetak om tilbakekall av autorisasjon som psykolog
29. Statens helsetilsyns saksbehandlingstid i tilsynssaker – betydningen for illeggelse og valg av reaksjon etter helsepersonelloven
30. Tilsynssak – medisinerer av dement person – begrunnelse
31. Spesialistgodkjenning i allmennmedisin – forholdet til EØS-regelverket og nordisk overenskomst
32. Tildeling av behandlingshjelpemiddel – klagerett og klageinstans
33. Tildeling av avtalehjemler for fysioterapeuter i privat praksis

Trygd, sosiale tjenester

34. Skadelidtes plikt til å begrense tap ved feilinformasjon fra trygdekontoret
35. Begjæring om gjenopptakelse av utføringssak – spørsmål om klageadgang
36. Krav til Trygderettens begrunnelse – kjennelser avsagt med forenklet grunngeving
37. Avslag på søknad om barnetrygd ved opphold i USA – betydningen av at medlemskapet i folketrygden fulgte av trygdeavtalen mellom Norge og USA og ikke folketrygdlovens bestemmelser om medlemskap
38. Renter ved forsinket utbetaling av økonomisk stønad og økonomisk stønad til betaling av avdrag på boliglån

Barnebidrag

39. Barnebidrag – spørsmål om delt bosted
40. Barnebidrag – skjønnsfastsetting av inntekt
41. Nedsettelse av barnebidrag tilbake i tid – plikt til å vurdere hvorvidt bidrag skal nedsettes

Fengselsforhold

42. Kontroll av kommunikasjon med advokat i fengselsavdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå – prøveløslatelse – innsyn
43. Adgangen til å ha fortrolige samtaler med psykiater i fengselsavdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå
44. Soningsforhold i fengselsavdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå – skjerming av utsyn fra celle
45. Oppfølging av besøk ved Trondheim fengsel
46. Oppfølging av besøk ved Ila fengsel, forvarings- og sikringsanstalt
47. Oppfølging av besøk ved Bredtveit fengsel, forvarings- og sikringsanstalt

Utlendingsaker

48. Forholdsmessigheten av et vedtak om utvisning
49. Fastsetting av tilleggstid i botiden ved søknad om norsk statsborgerskap – betydningen av fellesdommer og deldommer
50. Saksbehandlingstiden i Utlendingsnemnda
51. Saksbehandlingen i klagesak om visum

Politi, påtalemyndighet

52. Retten til underretning om og innsyn i statsadvokatens uttalelse til Riksadvokaten i klagesak om registrering av DNA-profil
53. Tilbakekall av våpenkort – saksbehandlingen og den skjønsmessige vurderingen

Skatt, ligningsbehandling

54. Taksering av seksjonerte boligeiendommer – klagebehandling og anvendelse av likhetsprinsippet
55. Begrunnelse av vedtak om eieendomsskatt

- 56. Ligningsmyndighetenes lovanvendelse og begrunnelse ved tilbakeføring av innrømmet fiskerfradrag
- 57. Endring av ligningene for inntektsårene 1996-1999 i forbindelse med lønn opptjent på skip på brasiliansk kontinentalsokkel – uttalelse om endring av ligning som følger av «skatteavtale» etter ligningsloven § 9-5 nr. 2 bokstav c)

Merverdiavgift, investeringsavgift, miljøgebyr

- 58. Avgiftsfritak for reklametjenester for utenlandsk regning
- 59. Saksbehandling forut for etterberegning av merverdiavgift og ileggelse av tilleggsavgift – gransking etter forvaltningsloven § 15
- 60. Merverdiavgift for advokattjenester knyttet til rettspleien – forholdet til Grunnloven § 98
- 61. Etterberegning av investeringsavgift og ileggelse av tilleggsavgift
- 62. Mangelfullt hjemmelsgrunnlag for ileggelse av miljøgebyr

Sakskostnader, erstatning

- 63. Forvaltningsloven § 36 – purrekostnader
- 64. Omkostningskrav i forbindelse med ekspropriasjon – forholdet mellom forvaltningsloven § 36 og oreigningsloven § 15
- 65. Dekning av sakskostnader ved søknad om familiegjenforening
- 66. Varsel om etterberegning av merverdiavgift – sakskostnader – spørsmål om analogisk anvendelse av forvaltningsloven § 36 – erstatning

Naturvern

- 67. Dispensasjon fra vernebestemmelser i naturreservat

Bygge- og reguleringsaker, forurensning

- 68. Usaklig forskjellsbehandling i regulerings sak
- 69. Uriktig anvendelse av regler for utnyttingsgrad i reguleringsplan
- 70. Forlengelse av midlertidig bygge- og deleforbud
- 71. Dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7 – betydningen av hensynet til likebehandling
- 72. Dispensasjon fra reguleringsformålet friområde
- 73. Oppføring av hytte i strandsonen på Sørlandet – dispensasjon etter plan- og bygningslovens byggeforbud og bestemmelser i kommuneplanens arealdel
- 74. Oppføring av hytte i strid med bindende byggegrenser
- 75. Bruksendring av campingplass – vilkår og saksbehandling
- 76. Beregning av byggesaksgebyr
- 77. Gebyr for «gjenopptakelse» av «henlagt» byggesak
- 78. Forholdet mellom kommunehelse- tjenesteloven og annet regelverk i saker om støy

Landbruk, boplikt

- 79. Begrunningsplikt i sak om fradeling av landbrukseiendom
- 80. Klagerett på avgjørelse fattet av Statskog etter seterforskriften
- 81. Bo- og driveplikt etter overtakelse på uskifte
- 82. Varig fritak fra boplikt – spørsmål om eiendommen kunne «nyttast til landbruksdrift», jf. odelsloven § 1, eller anses som «jord- og skogbruks- eiendom», jf. konsesjonsloven § 5
- 83. Varig fritak fra boplikt – spørsmål om eiendommen kunne «nyttast til landbruksdrift», jf. odelsloven § 1

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

¹Tilføyd 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 er 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 Odelsstortinget har tatt standpunkt til,
- b) avgjørelser truffet i statsråd,
- c) domstolenes virksomhet,
- d) Riksrevisjonens virksomhet,
- e) saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for sivile tjenestepliktige,

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 organs 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 fra offentlighet. Nærmere regler, herunder om adgangen

til å unnta dokumenter fra offentlighet, gis i Ombudsmannens instruks.

Ombudsmannen har taushetsplikt med omsyn til opplysninger han får i sin tjeneste om forhold av personlig karakter. Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter. Taushetsplikten varer ved også etter ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikt påhviler hans personale.

§ 10.

Avslutning av 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, jfr. ombudsmannslovens § 8.

Klageren har rett til å gjøre seg kjent med uttalelser og opplysninger som er gitt i klagesaken, med mindre han etter de regler som gjelder for vedkommende forvaltningsorgan ikke har krav på det.

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

§ 7.

Underretning til klageren når klage ikke tas opp.

(Til ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd.)

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

§ 8.

Saker som opptas av eget tiltak.

(Til ombudsmannslovens § 5.)

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

§ 9.

Avslutning av Ombudsmannens saksbehandling.

(Til ombudsmannslovens § 10.)

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

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

§ 10.

Instruks for personalet.

(Til ombudsmannslovens § 2.)

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

§ 11.

Dokumentoffentlighet ved Ombudsmannens kontor.

1. Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt eller av unntakene i nr. 2, 3 og 4 nedenfor. Med ombudsmannens saksdokumenter menes dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken. Forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.

2. Ombudsmannens saksdokumenter kan unntas fra offentlighet når særlige grunner tilsier det.
3. Ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet.
4. Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Ombudsmannen og som gjelder Ombudsmannens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.
5. Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som Ombudsmannen fører for registrering av dokument i de sakene som opprettes. Arkivloven av 4. desember 1992 nr. 126 og arkivforskriften av 11. desember 1998 nr. 1193 gjelder tilsvarende så langt de passer på Ombudsmannens virksomhet.

§ 12.

Årlig melding til Stortinget.

(Til ombudsmannslovens § 12.)

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

Meldingen skal inneholde en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som Ombudsmannen mener har alminnelig interesse, og nevne de tilfeller der han har gjort oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis eller har gitt særskilt melding etter ombudsmannslovens § 12 annet ledd.


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

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

§ 13.

Ikrafttredelse.

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



Sivilombudsmannen
Stortingets ombudsmann
for forvaltningen

Besøksadresse
Akersgata 8, 6. etg.
(inngang Tollbugata)

Postadresse
Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo

Telefon 22 82 85 00
Grønt nummer 800 80 039
Telefaks 22 82 85 11
arkiv@sivilombudsmannen.no
www.sivilombudsmannen.no

