

# SOM

Sivilombudsmanen  
Årsmelding for 2007  
Et sammendrag



## Sivilombudsmanen



# Introduksjon

Dette er eit samandrag av mi melding til Stortinget for året 2007. Samandraget inneheld informasjon og statistikk om verksemda i 2007. Det inneheld og ei oversikt over saker av allmenn interesse som er behandla i løpet av året.

Grunnlova § 75 bokstav l), ombodsmannslova og ombodsmannsinstruksen er teke inn lengst bak i samandraget.

Meldinga til Stortinget er tilgjengeleg i fulltekst på ombodsmannens nettstad [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no).

Oslo, mai 2008

*Arne Fliflet*



*Foto: Jo Michael*

*Ombudsman Arne Fliflet*



# Innhold

<b>FORORD:</b> Nokre tankar om korleis ombodsmannen kan vere med og betre rettstryggleiken i forvaltninga og auke respekten for borgarane og rettane deira .....	5
<b>OM VERKSEMUDA I 2007</b> .....	7
1. Kva gjer ombodsmannen? .....	7
2. Klager i 2007 og utfallet av behandlinga hos ombodsmannen .....	8
3. Saker som er tekne opp av eige tiltak .....	10
4. Særskild melding til Stortinget .....	10
5. Møte og besøk.....	11
6. Høyringsfråsegner.....	11
7. Arbeidet med å sikre at menneskerettane blir respekterte .....	12
8. Saksbehandlingstida hos ombodsmannen.....	14
9. Innsyn i saksdokumenta hos ombodsmannen.....	15
10. Nettstad og kommunikasjon med klagarar via e-post og telefon .....	15
11. Organisasjon og personale .....	16
<b>STATISTIKK</b> .....	17
1. Innledning .....	17
2. Tilgangen på saker i meldingsåret .....	17
3. Sakenes utfall.....	18
4. Den geografiske fordelingen av saker .....	20
<b>SAKER AV ALMINNELIG INTERESSE</b> .....	22
1. Sen saksbehandling.....	22
2. Forvaltningens veiledningsplikt .....	23
3. Habilitet .....	24
4. Journalføring av e-brev.....	24
5. Kommunenes behov for juridisk kompetanse .....	25
6. Oversikt over saker inntatt i årsmeldingen .....	26
<b>LOVER OG REGLER</b> .....	30
1. Kongeriget Norges Grundlov 17de Mai 1814 § 75 l.....	30
2. Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen .....	31
3. Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen .....	35



# Forord

## Nokre tankar om korleis ombodsmannen kan vere med og betre rettstryggleiken i forvaltninga og auke respekten for borgarane og rettane deira

Verksemda i 2007 har vore omfattande, og erfaringane dette året har igjen vist kor viktig ombodsmannskontrollen er for vanlege folk når dei får problem med forvaltninga. Sakene som er refererte i meldinga, viser breidda i dei spørsmåla ombodsmannen undersøker og uttaler seg om. Sakene viser òg at det dreier seg om vanlege problem som folk har med styresmaktene. Breva og spørsmåla til ombodsmannen vitnar om kor høgt borgarane set rettstryggleiken. Når saksbehandlinga ikkje går føre seg på rette måten, og når styresmaktene ikkje bruker lova rett, er det tilliten til dei offentlege styresmaktene som blir skadelidande. Eg skal her ta opp nokre tankar som kan styrkje ombodsmannskontrollen med forvaltninga.

For det første er det no på tide å spørje om ikkje ombodsmannen bør ha same retten som alle andre til å seie si meining om skjønnsbruken i forvaltninga. Er det i dag fornuftig å ha ei føresegn i lova om at ombodsmannen berre kan kritisere skjønnet når det er klart urimeleg? Ei slik avgrensing i kva ombodsmannen kan seie si meining om, har uheldige verknader og bør fjernast.

Retten ombodsmannen har til å uttale seg om skjønnet i forvaltninga, er viktig fordi lovgivinga har gitt forvaltninga større makt overfor borgarane. På nær sagt alle område kan styresmaktene no med lova i hand gripe inn der borgarane før stod fritt til å gjere som dei ville. Retten til å gripe inn i rettane og pliktene til borgarane er i dag langt på veg bygd på skjønn. Dessu-

tan gir lova i dag borgarane fleire rettar enn før, og desse rettane er òg bygd på skjønn. For at dei lovfesta rettane skal bli ein realitet for borgarane, er det viktig å ha ein effektiv, utanforståande og uhilda instans som folk kan gå til med sine klager på urett maktutøving.

Stort sett opptrer forvaltninga samvitsfullt og korrekt. Men dei vide fullmaktene og den utbreidde praksisen med å gjere unntak frå lova kan lett gjere folk urolege for at tilfeldige og vilkårlege omsyn får bestemme, og at maktmisbruk, usakleg forskjellsbehandling og korrupsjon førekjem. I det siste har fleire saker vist at ei slik uro ikkje er utan forankring i dei faktiske tilstandane.

Dei omsyna og forholda som forvaltninga byggjer skjønnet sitt på, er i dag meir samansette og kompliserte enn før, og dei er vanskelege å kontrollere og overprøve. Behovet for ein utanforståande og uhilda instans som kan reise saklege motforestillingar, uttrykkje tvil og i det heile setje grunngitte spørsmålsteikn ved skjønnsutøvinga, er større enn nokon gong. Ombodsmannen bør no få uinnskrenka rett til å seie si meining, også om forvaltningsskjønnet er urimeleg eller vanskeleg å akseptere for ein utanforståande som har undersøkt saka.

For at ombodsmannen betre skal kunne kontrollere forvaltningsskjønnet, bør derfor avgrensinga i lova som gjer at det berre kan reagerast på ”klart urimelige” avgjerder, no fjernast. Denne avgrensinga kom inn i lova då ombodsmannsordninga

blei oppretta i 1962, fordi forvaltninga då var redd for at ombodsmannen skulle blande seg inn i det såkalla frie skjønnet. Tida har no gått frå denne avgrensing, og den første danske ombodsmannen, Stephan Hurwitz, åtvare nordmennene mot å ta denne regelen inn i lova. Han meinte at ei slik innskrenking i ytringsretten til ombodsmannen ville svekkje den preventive effekten ombodsmannsordninga skulle ha. Avgrensing var dessutan unødvendig, for ombodsmannen ville sjølv vite når han skulle gripe inn og overprøve skjønnet. Og slik har det også blitt i praksis. Ombodsmannen overprøver i dag ikkje eit fagleg eller lokalt skjønn når det er bygd på rett lov-tolking eller faktiske omstende som det ikkje er grunn til å setje spørsmålsteikn ved. Ei slik avgrensing i lova er derfor eit unødvendig og uheldig signal til borgarane og omverda, og ho legg eit urimeleg band på retten ombodsmannen har til å seie det han meiner.

Eg blir ofte spurd kva verkemiddel ombodsmannen har for å fremje god forvaltningsskikk og skape større respekt for borgarane og rettane deira. Etter ordninga som gjeld i dag, kan ombodsmannen setje i gang undersøkingar og seie si meining om det forvaltninga har gjort. Ombodsmannen kan ikkje gjere om forvaltningsavgjerder eller fatte rettsleg bindande vedtak. Slik bør det framleis vere.

Dersom forvaltninga ikkje bøyer seg for det ombodsmannen seier, kan han rå til at klagaren reiser sak for domstolane. Då får klagaren fri sakførsel. Å rå til å gå til rettssak høyrer jo bra ut, men det har òg sine tvilsame sider. Sjølv om klagaren får

fri sakførsel, er det tungt å skulle gå til sak mot det offentlege. Borgaren må sjølv ta belastninga med å føre saka. Ombodsmannen kan ikkje gi borgaren hjelp til å drive søksmålet fram. Å tilrå søksmål kan såleis vere eit slag i lufta. Er det saksbehandlingsfeil det dreier seg om, er det berre dei kritiske orda frå ombodsmannen som blir sanksjonen. Noka økonomisk oppreisning får ikkje borgaren.

Borgarane blir bøtelagde for å køyre for fort og for andre brot på trafikkreglane. Offentlege styresmakter kan bryte saksbehandlingsreglane, men økonomiske konsekvensar får slike feil berre når dei rettslege vilkåra for erstatning eller oppreisning er oppfylte. Klage til overordna styresmakt kan i visse tilfelle vere eit middel, men å melde saka til politi og påtalemyndighet kan berre føre fram dersom vilkåra for straff er oppfylte. Bør det halde fram slik?

Ein tanke kunne vere å opne for at ombodsmannen kan rå til at styresmakterne som har brote forvaltningsreglane, må betale den krenkte borgaren ei erstatning eller oppreisning av rettferdsgrunnar, ikkje berre når vilkåra for erstatnings- eller oppreisingsansvar må seiast å vere oppfylte. Ei slik tilråding frå ombodsmannen må i tilfelle gje forvaltninga ei rett til å betale den fornærma utan å bli kritisert av riksrevisjon eller kommunerevisjon. Eit slikt verkemiddel kan oppdra forvaltninga til å respektere forvaltningslova, offentleglova og prinsippa for god forvaltningsskikk. Ordninga kan òg føre til at det offentlege viser borgarane større respekt når det blir gjort urett og feil. Det vil i så fall vere med og styrkje tilliten til forvaltninga og gjere ombodsmannskontrollen meir effektiv.

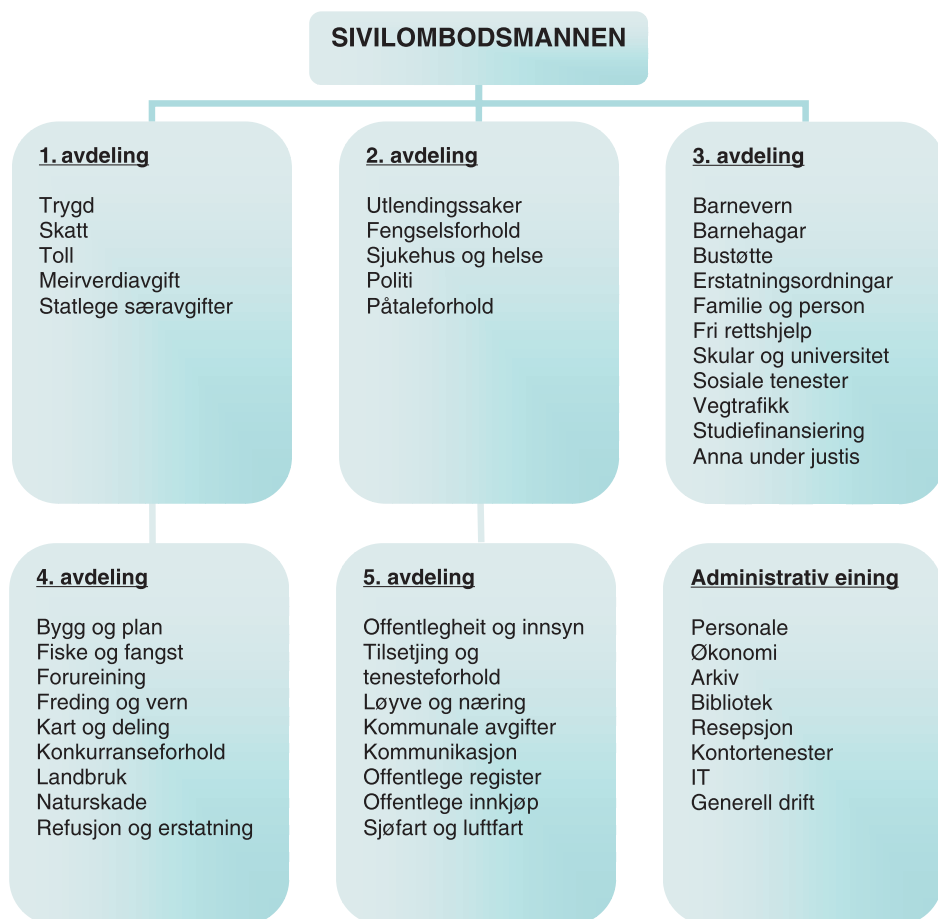


# Om verksemda i 2007

## 1. Kva gjer ombodsmannen?

Sivilombodsmannen undersøker og uttaler seg på rettsleg grunnlag om kor vidt offentlege styresmakter etter hans syn har handla feil eller gjort urett mot borgarane. All offentlig verksemd og heile den offentlege forvaltninga kan kontrollerast av ombodsmannen. Han kan òg kontrollere om styresmaktene har respektert og sikra menneskerettane, og om saksbehandlinga har vore i samsvar med god forvaltningsskikk.

Undersøkingane blir i hovudsak sette i verk etter klager frå enkeltpersonar, organisasjonar eller andre juridiske personar. Men ombodsmannen kan òg setje i gang undersøkingar av eige tiltak, det vil seie utan at det er klaga. Ombodsmannen kan seie si meining i dei sakene han har undersøkt, men kan ikkje gjere vedtak som er rettsleg bindande. Styresmaktene plar likevel bøye seg for det ombodsmannen har sagt.



Gjennom Sivilombodsmannen kan borgarane få ei enkel, nøytral og objektiv rettsleg undersøking og vurdering av dei avgjerdene styresmaktene tek. Det er heller ikkje berre avgjerder i forvaltninga ombodsmannen kan undersøkje og overprøve. Han kan òg kontrollere styresmaktene sin handlemåte, unnlatingar dei har gjort seg skuldige i, og andre tilhøve knytte til verksemda i forvaltninga. Når forvaltninga ikkje svarer, når saksbehandlinga dreg ut, når det ikkje lèt seg gjere å få kontakt med forvaltninga, eller når tenestemennene i forvaltninga oppfører seg på ein uhøvisk eller krenkjande måte, kan borgarane klage til ombodsmannen. Gjennom ombodsmannen kan borgarane på ein praktisk og billeg måte få saka si, eller det problemet dei har med ei offentleg styresmakt, gjennomgått og vurdert. For den enkelte kan undersøkingane hos ombodsmannen vere eit nyttig og praktisk alternativ til å måtte gå til domstolane. Det er òg viktig at den enkelte kan klage til ombodsmannen på eiga hand utan å bruke sakkunnig hjelp, til dømes advokat.

Ved kontoret arbeider 32 juristar og eit administrativt støtteapparat på 13 personar. Kontoret er inndelt i fem avdelingar med ansvar for kvar sine fagområde. Inndelinga i fagavdelingar gir ombodsmannen og dei ulike kontorsjefane ei kontinuerleg oversikt over saksporteføljen og betre føresetnader for å prioritere og effektivisere saksbehandlinga. Ombodsmannen les personleg alle klager som kjem inn, og tek standpunkt i alle saker som blir tekne opp med forvaltninga og, etter tilhøva, i saker som blir avslutta utan nærmare undersøkingar.

## 2. Klager i 2007 og utfallet av behandlinga hos ombodsmannen

---

I 2007 kom det inn 2126 klager. 926 av desse klagene blei avviste på formelt grunnlag. Klager retta mot organ, institusjonar og andre sjølvstendige rettssubjekt som ikkje er ein del av den offentlege forvaltninga, fell utanfor ombodsmannsordninga og blir avviste. Også dersom ein anke- eller klageinstans i forvaltninga ikkje er utnytta, blir ei klage til ombodsmannen vanlegvis avvist, for som hovudregel skal kontrollen hos ombodsmannen vere etterfølgjande. Det vil seie at forvaltninga sjølv må få høve til å behandle og avgjere spørsmålet som klaga til ombodsmannen gjeld. Endeleg er det ein tidsfrist for å klage til ombodsmannen. Klager til ombodsmannen må vere framsette seinast eitt år etter at tenestehandlinga eller forholdet det blir klaga over, blei utført eller opphøyrd.

Ombodsmannen må òg avgjere om det ligg føre tilstrekkeleg grunn til å behandle klaga. Alle klager blir gjennomgått med sikte på å avgjere kva som eventuelt skal skje. Når det blir klaga på forvaltningsavgjerder, ber ombodsmannen forvaltninga om å sende saksdokumenta. Såleis er det rett å seie at alle klager blir undersøkte. Men det som blir framført i klaga, og det som går fram av saksdokumenta, avgjer kor omfattande undersøkinga blir, og korleis den vidare behandlinga blir. I den undersøkinga som blir utført i den innleiande fasen, blir klaga, saksdokumenta som klagaren har sendt inn, og dei innsende saksdokumenta frå forvaltninga gjennomgått. Siktemålet no er å finne ut om det er noko som tyder på at det kan vere gjort feil eller urett mot den som har klaga. Sjølv om det blir konstatert at det er gjort feil, bør feilen vere så pass alvor-

leg at det kan vere grunn til å påtale han. Mindre feil, og feil som kan synast å ha vore eit eingongstilfelle, gir normalt ikkje grunn til vidare behandling. I nokre slike tilfelle kan ombodsmannen sende klaga vidare til den styresmakta klaga gjeld, med oppmoding om å merkje seg det klagaren har sagt, og ei tilråding om korleis forvaltninga bør innrette seg i framtida.

Det er meininga at undersøkingane skal bli gjennomført nokså fort. Behandlinga av klagen må derfor ikkje blir for omfattande. Saksbehandlinga skal sjølvstendig vere forsvarleg, men må samtidig vere enkel og uformell. Klagaren og forvaltninga må få høve til å uttale seg og leggje frem relevant materiale, men saksbehandlinga må ikkje bli for omstendeleg. Behandlinga skal ikkje vere ein domstolsprosess. Krava til saksbehandlinga må rette seg etter siktemåla med ombodsmannsordninga, nemleg at ho skal vere trygg, men samtidig rask, enkel og billeg. Undersøkingane må vere avgrensa til ein gjennomgang av saksdokument og anna skriftleg materiale. Ombodsmannen kan normalt ikkje avhøyre partar eller vitne, og det er heller ikkje vanleg å halde synfaringar. Vidare er ombodsmannskontrollen først og fremst tenkt som ein rettsleg kontroll. Det inneber at saker der utfallet av behandlinga i forvaltninga er bygd på bevisvurdering av faktisk eller skjønnsmessig art, og der dokumenta i saka ikkje gir nærmare rettleiing, kan vere mindre eigna for behandling hos ombodsmannen. Då kan domstolsbehandling vere eit betre alternativ.

Av dei sakene som blei tekne opp til nærmare gransking i 2007, blei 829 avslutta etter ein gjennomgang av klaga og saksdokumenta som forvaltninga hadde sendt inn, men utan at saka elles blei lagd fram for eller teken opp med forvaltninga. I 570 av desse sakene, viste det seg, etter ein gjennomgang av klaga og saksdoku-

menta, at klaga opplagt ikkje kunne føre fram. I dei andre 259 sakene var ein telefon til forvaltninga nok til å ordne opp i saka. Desse sakene gjaldt hovudsakleg lang behandlingstid eller manglande svar frå forvaltninga.

Av dei mottekne klagen enda 178 med ei eller anna form for kritikk eller oppmoding til forvaltninga. Det følgjer av ombodsmannslova § 10 første ledd at ombodsmannen kan «uttale sin mening om saken». Ombodsmannen kan altså påpeike at det er gjort feil i saksbehandlinga eller rettsbruken, og han kan gi uttrykk for at ei avgjerd må reknast som ugyldig, klart urimeleg eller i strid med god forvaltningspraksis. Dessutan kan han gi uttrykk for at det bør ytast erstatning dersom forvaltninga har gjort feil som tilseier det. Viktig er det òg at ombodsmannen kan påpeike at det knyter seg rimeleg tvil til avgjerder som det er klaga på. Slik tvil kan gjelde både faktiske og rettslege forhold. Når ombodsmannen meiner at det er handla feil eller gjort urett, ber han normalt forvaltninga om å vurdere eller behandle den aktuelle saka på nytt. Erfaring tilseier at forvaltninga følgjer slike oppmodingar frå ombodsmannen. Vanlegvis legg forvaltninga òg til grunn dei oppfatningane ombodsmannen gir uttrykk for. Hovudinntrykket er at forvaltninga rettar seg lojalt etter det ombodsmannen ber eller oppmodar om. Når forvaltninga ikkje rettar seg etter ombodsmannen, kan ombodsmannen rå borgaren til å reise sak for domstolane. Konsekvensen av det er at borgaren har krav på fri sakførsel, jf. rettshjelpslova 13. juni 1980 nr. 35 § 16 første ledd nr. 3. Ingen saker har gitt grunnlag for å tilrå søksmål i 2007.

Kapittelet «Saker av alminnelig interesse» inneheld ei oversikt over dei viktigaste fråsegnene frå ombodsmannen i klagesaker i meldingsåret 2007.

### 3. Saker som er tekne opp av eige tiltak

---

I tillegg til å behandle klager frå borgarane kan ombodsmannen ta opp saker av eige tiltak. Når han gjer det, er det vanlegvis fordi han i samband med behandlinga av ei klagesak har fått kjennskap til ulovlege eller uheldige tilhøve som det kan vere grunn til å ta opp særskilt. Dersom ombodsmannen får inn fleire klager som gjeld det same spørsmålet, kan det òg vere meir praktisk å ta saka opp på generelt grunnlag og av eige tiltak enn å følgje dei konkrete enkeltsakene. Det kan òg vere at opplysningar publikum gir til ombodsmannen, eller opplysningar som kjem fram i media, kan gi grunn til å ta opp saker av eige tiltak. I meldinga for 2004 og 2005 er denne viktige sida ved arbeidet til ombodsmannen nærmare omtalt.

I meldingsåret 2007 har ombodsmannen teke opp 41 saker av eige tiltak, mens talet i 2006 var 40.

Nokre av desse er refererte i kapittel IV i årsmeldinga.

### 4. Særskild melding til Stortinget

---

I dokument nr. 4:1 (2006–2007) gav eg 15. februar 2007 særskild melding til Stortinget med heimel i lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12 andre ledd. Meldinga gjaldt ei undersøking om ein del forhold ved Politiets utlendingsinternat på Trandum.

Bakgrunnen for undersøkinga var eit møte med Politiets utlendingseining hausten 2005 og eit påfølgjande besøk ved utlendingsinternatet i mars 2006. Politiets

utlendingseining har ansvaret for drifta av internatet, som er ein lukka, fengselsliknande institusjon for visse grupper utlendingar utan lovleg opphald i riket eller med uavklart identitet. Internatet er heimla i utlendingslova 24. juni 1988 nr. 64 § 37 d, og ein domstol vedtek internering etter nærmare kriterium i lova.

Sentralt i undersøkinga stod den rettslege reguleringa av drifta ved internatet, og særleg bruken av tvang, makt og kontrolltiltak mot dei internerte. Vidare omfatta undersøkinga bruken av innleigde vektarar, inspeksjonsrutinar, mat- og aktivitetstilbod, samtykke til internering og tilsyn med internatet.

Som det går fram av dokument nr. 4:1 (2006–2007), var mangelen på ei nærmare rettsleg regulering av internatdrifta slåande og klart uheldig for rettstryggleiken til dei internerte. Dette var særleg uheldig i kombinasjon med at det ikkje var etablert noko eksternt tilsyn med internatet. Vidare var det uheldig at drifta og rutinane ikkje var tilpassa dei utlendingane som er internerte over lengre tid. Eg var òg kritisk til mellom anna mattilbodet slik det var på tidspunktet for besøket, aktivitetstilbodet for utlendingar med lengre opphald og visse sider ved bruken av innleigde vektarar utan politimynde.

Utlendingslova § 37 d blei endra ved lov 29. juni 2007 nr. 41, som tok til å gjelde 1. juli 2007, og regulerer no rettane til dei internerte og den fullmakta politiet har til mellom anna å setje i verk kontrolltiltak og bruke maktmiddel. Det skal opprettast eit uavhengig tilsynsråd for å «føre tilsyn med driften av utlendingsinternatet og behandlinga av utlendingane som oppholder seg der». Eit forslag til nærmare forskrifter, med heimel i lova, er venta om kort tid. Eg er òg kjend med at eit aktivitetssenter på internatområdet er teke i bruk, og at innleigde vektarar er erstatta

med eige tilsett vaktpersonale. Kosthaldet blei endra allereie før ombodsmannen hadde avslutta undersøkingane sine.

Eg vil framleis følge med på utviklinga ved Politiets utlendingsinternat og sjå til at eit tilsynsråd blir oppretta. Behovet for dette blei nyleg påpeikt av FN's torturkomité (CAT) etter at Noreg hadde sendt sin femte periodiske rapport til komiteen.

## 5. Møte og besøk

---

I meldingsåret er det halde møte med ei rekkje ulike organisasjonar og offentlege etatar. Møta opnar for meinings- og informasjonsutveksling og gir meg og medarbeidarane mine nyttig innsikt i forvaltningsverksemda og eit betre grunnlag for å behandle sakene.

I år har eg besøkt Skien fengsel og Vadsø fengsel. Besøka har gitt høve til å møte fangar og tilsette direkte, og likeins til å gjere ombodsmannsordninga betre kjend. Dessutan har det vore nyttig å bli orientert om verksemda og utfordringane ved kvart av fengsla. Begge besøka gav grunnlag for oppfølging med spørsmål til fengsla om ulike tilhøve som besøka hadde avdekt.

Eg har òg besøkt Haukeland universitetssjukehus, psykiatrisk divisjon, Sandviken. Vidare har det vore halde møte med fylkesmennene i Vest-Agder, Troms og Finnmark. Forutan gjensidig orientering om verksemda har tema for møta mellom anna vore vanlege forvaltningsrettslege spørsmål og spørsmål om behandlinga av saker etter sosialtenestelova, barnevernslova og plan- og bygningslova.

Gjennom året har eg og medarbeidarane mine elles delteke på fleire seminar og kurs og halde ei rekkje føredrag og førelingar.

Delegasjonar frå mange land har vore på besøk. Det er stor internasjonal interesse for å få informasjon om oppgåvene, funksjonane og verkemåten til den norske ombodsmannsordninga. Kontakten med utanlandske institusjonar gir dessutan kunnskap som er verdifull for eige arbeid. Forutan brei kontakt med dei nordiske ombodsmennene har eg delteke på fleire internasjonale møte, mellom anna ein rundebordskonferanse om menneskerettar som den greske ombodsmannen og menneskerettskommisæreren i Europarådet arrangerte i Aten, det sjette internasjonale seminaret for europeiske ombodsmenn, som blei halde i Strasbourg, og den femte internasjonale konferansen om offentliggjerding og innsyn (International Conference of Information Commissioners), som i år var lagd til New Zealand. Som ledd i eit samarbeid Noreg har innleidd med Kina for å styrkje menneskerettane der, var eg i oktober 2007 på besøk i Beijing og Shanghai.

## 6. Høyringsfråsegner

---

Med jamne mellomrom får eg forslag til nye eller endra regelverk til høyring frå forvaltninga. I 2007 kom det inn 97 høyringsforslag. Med unntak av saker som direkte vedgår ombodsmannsinstitusjonen eller forhold som han tidlegare har behandla, har ombodsmennene før meg og eg av prinsipielle grunnar vore tilbakehaldande og forsiktig med å gi høyringsfråsegner til lovforslag. Utgangpunktet for undersøkingane er gjeldande lovgiving, og det fell utanfor mandatet til ombodsmannen å overprøve dei vurderingane lovgivaren har gjort. I 2007 gav eg éin høyringsuttale.

Høyringssaka gjaldt eit forslag frå Finansdepartementet om forskrift om skatteklagenemnder og forskrift om når vedtak fatta av skatteklagenemnda kan

leggjast fram for riksskattenemnda til overprøving.

Det er mogleg at eg skal vera meir open for å gje uttrykk for korleis eg ser på spørsmål om tilhøva til Den europeiske menneskerettskonvensjonen og andre internasjonale konvensjonar. Det vil vera meir i samsvar med det eg i dag forstår som manglar ved lovgjeving, forskrifter og forvaltningspraksis, jf. ombodsmannslova § 11.

## **7. Arbeidet med å sikre at menneskerettane blir respekterte**

---

Også i 2007 har arbeidet med internasjonale spørsmål og menneskerettar vore ein viktig del av oppgåvene til ombodsmannen. Arbeidet med å sikre at forvaltninga følgjer opp norske plikter på menneskerettsområdet, er òg blitt styrkt. Ombodsmannen ser på dette arbeidet som ei side ved det generelle arbeidet sitt. Ved kontoret er det organisert ei eiga ressursgruppe som skal halde seg spesielt orientert om internasjonale spørsmål.

### **Endringar i ombodsmannslova og ombodsmannsinstruksen med omsyn til menneskerettsarbeidet**

I 2007 blei både ombodsmannslova og ombodsmannsinstruksen endra. Bakgrunnen for endringane var ein førespurnad frå Stortinget i samband med oppfølginga av resolusjon 1516 (2006) frå parlamentarikarforsamlinga i Europarådet. Ifølgje resolusjonen bør nasjonalforsamlingane i medlemsstatane ha eit overordna ansvar for å sikre at nasjonale styresmakter implementerer avgjerder frå menneskerettsdomstolen (EMD). I svaret til Stortinget gav eg uttrykk for at overvaking og

kontroll med den norske oppfølginga av dommar frå EMD allereie måtte seiast å liggje innanfor arbeidsområdet til ombodsmannen, og at ein slik kontroll derfor strengt teke ikkje kravde endringar i lov eller instruks. For å klargjere dette, blei det teke inn ei føresegn i instruksen om at ombodsmannen i årsmeldinga si òg skal orientere om arbeidet med å overvake og kontrollere at offentleg forvaltning respekterer og sikrar menneskerettane.

Eg føreslo òg endringar i formålsformuleringa i ombodsmannslova § 3 for å skape harmoni med staten sine grunnlovsfesta plikter når det gjeld menneskerettane, slik dei er nedfelte i Grunnlova § 110 c. Etter Grunnlova § 110 c skal styresmaktene «respektere og sikre menneskerettighetene». Etter forslaget til endring i ombodsmannslova § 3 skal arbeidet til ombodsmannen gå ut på å overvake og kontrollere at forvaltninga «respekterer og sikrer menneskerettighetene».

Endringane i lova og instruksen blei vedtekne av Stortinget i samsvar med forslaget og tok til å gjelde 1. juli 2007. Ombodsmannslova og instruksen, slik dei lyder etter endringa, er tekne inn lengst bak i dette samandraget.

### **Internasjonale pålegg som forvaltninga følgjer opp**

I samband med oppgåva med å kontrollere at forvaltninga følgjer opp dommar frå Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) mot Noreg, vil eg nemne ei sak frå 2007: Den norske staten blei i dom 29. juni 2007 dømd av Den europeiske menneskerettsdomstolen i ei sak om faget kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering (KRL). Domstolen fann at ordninga med avgrensa fritak frå undervisninga i KRL-faget var i strid med artikkel 2 i protokoll nr. 1 (rett til utdanning) til Den europeiske menneskeretts-

konvensjonen. Eg har merkt meg at Kunnskapsdepartementet på bakgrunn av dommen har føreslått endringar i opplæringslova (lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa) i eit høyringsnotat utsendt ved høyringsbrev 5. desember 2007.

Elles er eg kjend med avgjerda i EFTA-domstolen 30. oktober 2007 i ei sak som gjaldt dei utvida rettane til enkjer som var gifte med menn som blei medlemmer av Statens pensjonskasse før 1. oktober 1976. Enkjene har vore unnatekne frå regelen som blei innført i 1976 om at pensjonen skal reduserast dersom mottakaren har inntekt, mens enkjemenn som var gifte med kvinner som blei medlemmer før 1. oktober 1976, og som har hatt inntekt, har fått redusert enkjemannspensjonen. EFTA-domstolen kom til at ei slik forskjellsbehandling av enkjemenn bryt med likestillingsdirektivet frå EU (Rdir 86/378/EØF). Fornyings- og administrasjonsdepartementet har gitt uttrykk for at Regjeringa vil endre reglane, slik at dei blir i tråd med likestillingskrava i EFTA-domstolen. For å halde meg orientert om korleis forvaltninga følgjer opp avgjerda i EFTA-domstolen, bad eg om å få tilsendt høyringsforslaget til endringa i lova.

## **Ombodsmannens menneskerettsseminar**

I november 2007 blei det arrangert eit menneskerettsseminar med tittelen «Utsatte gruppers menneskerettighetsvern i Norge». Vel 100 deltakarar frå offentleg forvaltning, private advokatfirma og ulike interesseorganisasjonar deltok. Seminaret tok særleg for seg menneskerettsvernet til personar utan lovleg opphald og vernet for personar som er avhengige av økonomiske og andre ytingar frå det offentlege. Europarådskommisæreren for menneskerettar, Thomas

Hammarberg, var invitert og innleidde seminaret.

## **Arbeidet med å styrkje menneskerettane i Kina**

Også i 2007 har ein juridisk medarbeidar ved kontoret med særleg kjennskap til kinesisk språk og kinesiske forhold vore stilt til disposisjon for Utanriksdepartementet for å hjelpe til i den norske innsatsen for å styrkje menneskerettane i Kina. Ho har teke del i organiseringa og tilrettelegginga av fleire møte, besøk, seminar og konferansar både her og i Kina. Rettane til fangar og pågripne og dei grunnleggjande menneskerettane etter norske og internasjonale standardar har vore tema for desse aktivitetane. Eit internasjonalt seminar under tittelen «Serving Sentences in the Community, the Supervisory Mechanism and the Protection of Human Rights» blei halde med 100 deltakarar i Kina. Dei aller fleste deltakarane var kinesiske statsadvokatar, leiarar frå fengselsavdelinga ved det kinesiske riksadvokatembetet og representantar frå det kinesiske justisdepartementet. Bakgrunnen for seminaret var oppmodinga frå Kina om meir informasjon om norsk lovgiving og praksis med omsyn til samfunnsstraff og andre straffereaksjonar som alternativ til fengsling.

Gjennom fleire år har eg og medarbeidarane mine delteke i menneskerettsdialogen mellom Noreg og Kina og på denne måten hatt kontakt med kinesiske styresmakter. I oktober/november 2007 hadde eg saman med to av medarbeidarane mine møte i Beijing og Shanghai med representantar frå National Peoples Congress, Ministry of Supervision, Ministry of Public Security, Supreme People's Procuratorate og Shanghai Municipal People's Congress. Eg besøkte dessutan eit ungdomsfengsel i Beijing og heldt føredrag om den norske ombodsmannsordninga

ved Renmin University Law School i Beijing og Fudan University Law School i Shanghai. Vi besøkte òg den norske ambassaden i Beijing og det norske generalkonsulatet i Shanghai.

## Andre aktivitetar knytte til arbeidet med internasjonale spørsmål og menneskerettar

Europarådskommisssæren for menneskerettar har invitert til å delta i eit samarbeid mellom nasjonale ombodsmenn og menneskerettsstrukturar i medlemsstatane i Europarådet. Formålet med samarbeidet er å utveksle informasjon om korleis dei ulike medlemsstatane gjennomfører Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og avgjerder frå Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Ein representant for meg deltok på det første møtet, som blei halde i Strasbourg i november 2007. Der blei det mellom anna påpeikt at ombodsmenn spelar og kan spele ei viktig rolle i å kontrollere at medlemsstatane gjennomfører EMK og avgjerder frå EMD, og at dei kan gi viktige tilbakemeldingar til kommissæren og Europarådet. Dette internasjonale samarbeidet på menneskerettsområdet kan medverke til å intensivere arbeidet med å overvake norsk forvaltning i gjennomføringa av EMK og avgjerder frå EMD mot Noreg.

Som ombodsmann er eg medlem av det rådgivande utvalet som Norsk senter for menneskerettar har sett ned for å arbeide med Nasjonal institusjon for menneskerettar, og eg har i kraft av dette delteke på to møte i 2007.

Vidare har eg delteke på møte i Utanriksdepartementet om situasjonen i Den europeiske menneskerettsdomstolen og reformarbeidet der.

Den internasjonale ressursgruppa ved kontoret mitt har i 2007 vore på studietur til Noregs faste delegasjon til Europarådet, Den europeiske menneskerettsdomstolen, menneskerettskommisssæren i Europarådet, EFTA-domstolen, EF-domstolen og EFTA-overvakingsorganet (ESA). Formålet med turen var å knytte kontakt med institusjonane og auke kunnskapen om arbeidet dei gjer.

## 8. Saksbehandlingstida hos ombodsmannen

---

Tida det tek å behandle klagesakene, varierer etter kva saka gjeld, kor omfattande ho er, og kva undersøkingar som synest nødvendige for å få saka tilstrekkeleg opplyst. Normalt får klagaren svar innan ei veke etter at klaga er motteken. Dersom klaga må avvistas på formelt grunnlag, blir det som regel avklart straks. Er det grunn til å undersøkje saka nærmare og ta henne opp med forvaltninga, kan det ta noko tid før saka er avslutta. Det heng saman med at det aktuelle forvaltningsorganet i desse sakene må få gjere greie for sitt syn på klaga. Utgreiinga frå forvaltninga blir så oversend til klagaren for merknader, som forvaltningsorganet deretter får høve til å kommentere. Både omsynet til kontradiksjon og omsynet til at saka skal bli best mogleg opplyst, medfører at behandlingstida for desse sakene kan bli etter måten lang. For saker som gjeld innsyn i saksdokument frå forvaltninga, er saksbehandlingstida derimot kortare enn for andre sakstypar.

Det kan vere vanskeleg å gi opp gjennomsnittleg saksbehandlingstid for alle saker som blir behandla. Målet er at saksbehandlingstida skal liggje innanfor desse tidsrammene, avhengig av kva som skjer med saka:



- Formell avvising: 1 veke
- Avslutning, men med ei førebels undersøking av klaga for å avklare om det er tilstrekkeleg grunn til å gå vidare med klaga, det vil seie ta opp klaga med forvaltninga: 4–8 veker
- Avslutning etter at saka har vore teken opp med forvaltninga (uttale): 3–6 månader

## 9. Innsyn i saksdokumenta hos ombodsmannen

Reglane om dokumentinnsyn hos ombodsmannen går fram av ombodsmannslova § 9, jf. ombodsmannsinstruksen § 11. I 2007 blei det registrert 622 krav om innsyn i saksdokument, mot 426 i 2006 og 360 i 2005. På grunnlag av krava blei det gitt innsyn i 435 dokument, av desse 135 berre delvis. 56 innsynskrav blei avslått. Normalt blir det svart på innsynskrav same dagen, og seinast i løpet av éin til tre dagar.

Den offentlege journalen er tilgjengeleg på nettstaden [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no), og her er kan det òg bestillast innsyn i saksdokumenta hos ombodsmannen.

## 10. Nettstad og kommunikasjon med klagarar via e-post og telefon

Nettstaden [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no) gir informasjon om ombodsmannsordninga og framgangsmåten for å klage. Dei fleste fråsegnene mine blir lagde ut på nettstaden etter kvart saman med anna relevant nytt frå kontoret. Tidlegare fråsegner kan òg søkjast opp.

Nettstaden blei utvikla i 2002–2003 og treng både teknisk og innhaldsmessig forbetring for å oppfylle dei krava som blir stilte til offentlege nettstader i dag. I 2007 blei det derfor sett i gang eit arbeid med å

vidareutvikle nettstaden. Formålet er å gjere han teknisk lettare tilgjengeleg for alle brukargrupper og meir brukarvennleg, og å sikre at brukarane har lett tilgang til informasjonen som blir gitt. Ein viktig del av arbeidet er å gjere det enklare å søkje i tidlegare fråsegner. Den nye nettstaden skal vere ferdig i løpet av 2008.

Mange sender e-brev. I 2007 kom det inn om lag 6000 e-brev og av desse er over halvparten blitt registrert på saker. E-post skal ikkje innehalde personsensitive opplysningar, og derfor blir det normalt berre gitt orienteringar og svar på generelle førespurnader på denne måten. Når klager blir sende inn som e-brev, blir klagaren bedt om å sende inn ei signert klage med vanleg post. Under arbeidet med å fornye nettstaden kjem ein til å vurdere om det kan leggjast betre til rette for sikker elektronisk kommunikasjon med klagarane.

Mange tek kontakt per telefon. I 2007 har det blitt svart på minst 1400 telefonar. På telefonen kan eg og medarbeidarane mine i første rekkje gi rettleiing om kor vidt ei sak kan klagast inn for ombodsmannen, og korleis klagaren i så fall bør gå fram. I tillegg gir vi i stor grad rettleiing om kven vedkommande kan gå til dersom saka er av ein slik karakter at ho ikkje kan påklagast til ombodsmannen, til dømes fordi klageretten i forvaltninga ikkje er utnytta til fulle.

Nokre kjem til oss med generelle juridiske spørsmål knytte til ei forvaltnings sak, eller dei ber om råd om korleis dei bør stille seg overfor forvaltninga i ei pågåande sak. Eg og medarbeidarane

mine kan berre i svært liten grad svare på slike førespurnader, mellom anna fordi ombodsmannen ikkje har i oppgåve å opptre som partsrepresentant for enkeltborgarar overfor offentlege styresmakter, og heller ikkje å drøfte generelle juridiske spørsmål som ikkje knyter seg til ei aktuell klagesak.

## 11. Organisasjon og personale

---

Per 31. desember 2007 hadde ombodsmannskontoret 42 årsverk, av desse ombodsmannen, seks kontorsjefar og ein administrasjonssjef. Kontoret hadde 24 årsverk for juridiske saksbehandlarar og 10 årsverk knytte til administrasjonen. IT-

støtte blir leigd inn på timebasis. I tillegg kjem eit årsverk som er finansiert av Utanriksdepartementet med ombodsmannen som arbeidsgivar. Denne juristen arbeider med menneskerettsspørsmål i Kina og har som spesialoppgåve å fremje rettane til innsette og fungere som kontaktperson mellom kinesiske og norske styresmakter.

Kontoret er delt inn i fem avdelingar, som kvar leiast av ein kontorsjef. På årsbasis er arbeidet organisert slik at sakstilfanget og arbeidsmengda i avdelingane skal vere likast mogleg. I 2007 har situasjonen stort sett vore tilfredsstillande. Arbeidsområda i dei ulike fagavdelingane går fram av organisasjonskartet i dette kapitlet.

# Statistikk

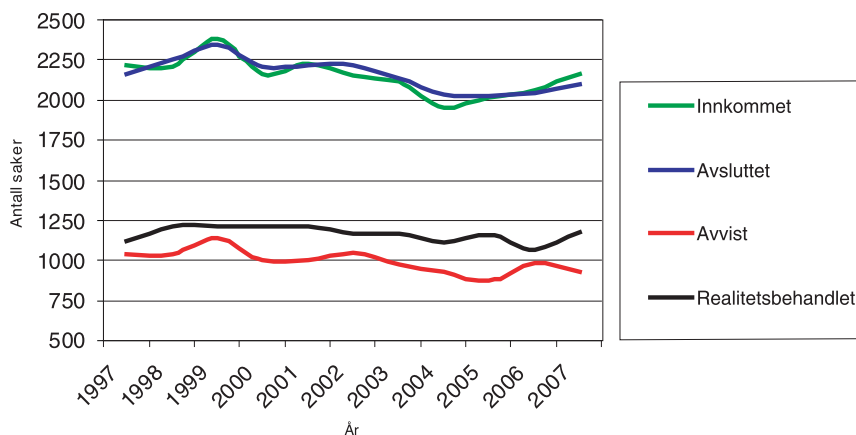
## 1. Innledning

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

Figur 1.1 gir en samlet oversikt over innkomne og avsluttede saker, avviste og realitetsbehandlede, siste ti-års periode. Tallmaterialet bak figuren utdypes i det følgende.

I tillegg til det tallmaterialet som fremkommer i dette kapitlet, nevnes at det i meldingsåret ble registrert 17070 dokumenter, av disse er 7614 innkomne dokumenter og 9456 er utgående. Antall innkomne e-poster i løpet av året er ca. 6000, og av disse er over halvparten blitt registrert på saker (inklusive administrative saker). I tillegg kommer ca. 1400 generelle forespørsler over telefon. Det ble videre avholdt 48 konferanser med privatpersoner som ønsket informasjon om klagemuligheten hos ombudsmannen.

Figur 1.1 Innkomne og avsluttede saker – avviste og realitetsbehandlede 1997–2007



## 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 2007 ble ca. 13 % av sakene gjenåpnet fordi klageren kom tilbake med en ny henvendelse etter at saken var avsluttet her.

**Tabell 2.1 Sakstilfang**

	2006	2007
Klagesaker og forespørsler	2027	2126
Saker tatt opp av eget tiltak	40	41
I alt	2067	2167

**Tabell 2.2 Avsluttede og uavsluttede saker**

	2006	2007
Avsluttede saker i løpet av året	2047	2102
Uavsluttede saker ved utgangen av året	351	416

### 3. Sakenes utfall

Utfallet av sakene som behandles hos ombudsmannen kan deles i to hovedkategorier; avviste og realitetsbehandlede saker. I meldingsåret ble 44 % av henvendelsene til ombudsmannen avvist og 56 % realitetsbehandlet.

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

organer ikke svarer på henvendelser eller at behandlingen tar for lang tid. Behandlingen av disse sakene kan ofte begrenses til en telefon til vedkommende forvaltningsorgan.

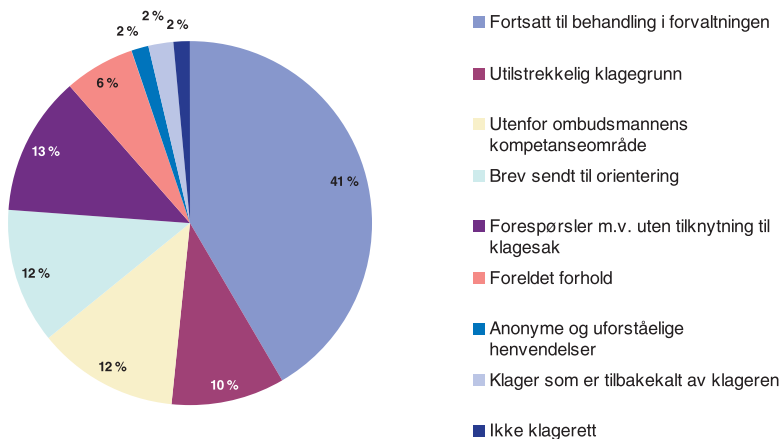
Tabell 3.1 viser forholdet mellom de avviste og de realitetsbehandlede sakene i meldingsåret, og forholdet til forrige meldingsår. For de realitetsbehandlede sakene er det nærmere angitt hva som ble resultatet av saksbehandlingen her. En fullstendig oppgave over det endelige utfallet av behandlingen med hensyn til hvor mange klager som ble hjulpet til å få endret en avgjørelse, til å få erstatning osv., er det ikke mulig å gi, bl.a. fordi resultatet av fornyet behandling i forvaltningen ofte kommer etter utgangen av statistikkåret. Slike opplysninger vil imidlertid bli publisert i senere årsmeldinger.

Figur 3.2 viser 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 min kritikk eller henstilling har rettet seg mot.

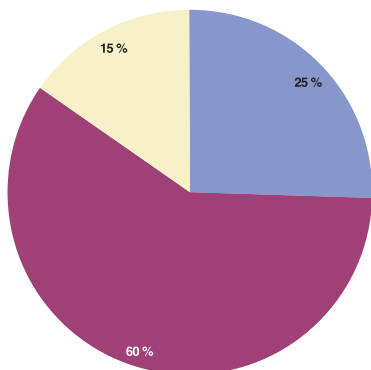
**Tabell 3.1 fordelingen mellom avviste og realitetsbehandlede saker**

	2006	2007
<b>Avviste saker</b>	979	927
<b>Realitetsbehandlede saker</b>	1068	1175
1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen		
a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse	204	259
b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem	559	571
2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen		
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen	40	40
b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem	104	127
c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt, eventuelt avbøte skadevirkninger	161	178

**Figur 3.2 Avviste saker (44 %)**

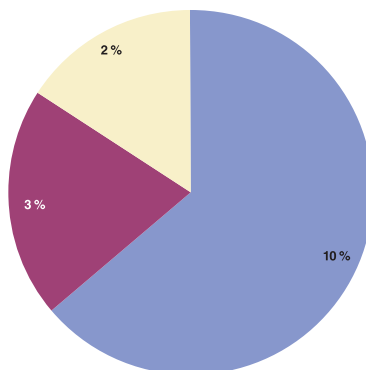


**Figur 3.3 Realitetsbehandlede saker (56 %)**



- 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 rettet seg mot (15 %)**



- Avgjørelsen
- Saksbehandlingstiden
- Andre saksbehandlingsspørsmål

## 4. Den geografiske fordelingen av saker

---

Tabell 4.1 viser den geografiske fordelingen av sakene. Noen klager kommer fra borgere bosatt i utlandet eller på institusjon, f.eks. fengsler og psykiatriske institusjoner, andre klager er anonyme eller kommer inn kun med e-post adresse. Disse fremgår av oversikten under «andre».

**Tabell 4.1 geografisk fordeling av klagesakene**

Fylke	Antall Klager	Klager i prosent	Folkemengde i prosent 01.01.2007
Østfold	96	5,2	5,6
Akershus	195	10,5	10,9
Oslo	363	19,6	11,7
Hedmark	62	3,3	4
Oppland	37	2	3,9
Buskerud	80	3,3	5,3
Vestfold	105	5,7	4,8
Telemark	45	2,4	3,6
Aust-Agder	44	2,4	2,2
Vest-Agder	71	3,8	3,5
Rogaland	144	7,8	8,6
Hordaland	148	8	9,8
Sogn og Fjordane	35	1,9	2,3
Møre og Romsdal	45	2,4	5,2
Sør-Trøndelag	100	5,4	6
Nord-Trøndelag	35	1,9	2,8
Nordland	92	5	5
Troms	100	5,4	3,3
Finnmark	58	3,1	1,6
Svalbard	1	0,1	0
	1856	100	100
Andre	270		
I alt	2126		

# Saker av alminnelig interesse

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

Nedenfor under punkt 6 gjengis en oversikt over de sakene som er omtalt i meldingen. For øvrig publiseres sakene foreløpende på ombudsmannens nettsted, [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no), og legges samlet ut på Lovdata, [www.lovdata.no](http://www.lovdata.no), én gang i året.

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

## 1. Sen saksbehandling

Ombudsmannen mottar hvert år en rekke klager på sen saksbehandling i forvaltningen. Ofte gjelder klagen også at det ikke er sendt foreløpig svar, at purringer ikke besvares eller at det ikke sendes melding om forsinkelse i de tilfeller det viser seg at saken ikke lar seg behandle innen den tid

som først er angitt. Erfaringen fra klagesakene viser at det er av stor viktighet for klagerne å bli holdt orientert om saksbehandlingen, og at lang saksbehandlingstid lettere aksepteres dersom det gis informasjon om årsaken til denne og en angivelse av når svar kan forventes. I 2007 mottok jeg 356 klager som alene gjaldt sen saksbehandling, manglende foreløpig svar og/eller forsinkelsesmelding fra forvaltningen. Det tilsvarende tallet for 2006 var 305. I tillegg kommer klager der dette var en av flere anførsler, men der klagens hovedspørsmål var et annet.

**// Erfaringen fra klagesakene viser at det er av stor viktighet for klagerne å bli holdt orientert om saksbehandlingen, og at lang saksbehandlingstid lettere aksepteres dersom det gis informasjon om årsaken til denne og en angivelse av når svar kan forventes.**

Gode rutiner for å sikre forsvarlig fremdrift og orientering om saksbehandlingstiden er viktig for borgernes tillit til forvaltningen. I noen tilfeller kan sen saksbehandling, manglende forsinkelsesmeldinger m.v. skyldes svikt i forvaltningsorganets restanseoppfølging, mens årsaken i andre tilfeller kan være mer sammensatte. Det enkelte forvaltningsorgans ledelse har ansvaret for å påse at organet har rutiner som sikrer at behandlingstiden og informasjonen til borgerne er i samsvar med forvaltningsloven og kravene til god forvaltningsskikk. Det er viktig at organene er seg dette bevisst kontinuerlig og at nye medarbeidere gis nødvendig opplæring.

Blant sakene av alminnelig interesse i år er det flere som gjelder sen saksbehandling og manglende utsendelse av forelø-



pig svar. Jeg har et generelt inntrykk av at uforholdsmessig lang saksbehandlingstid kan være et betydelig problem i deler av forvaltningen som har betydelig kontakt med publikum.

**//** Jeg har et generelt inntrykk av at uforholdsmessig lang saksbehandlingstid kan være et betydelig problem i deler av forvaltningen som har betydelig kontakt med publikum.

## 2. Forvaltningens veiledningsplikt

I flere klager er det reist spørsmål om forvaltningen har oppfylt sin veiledningsplikt. Anførlene kan bl.a. gå ut på at det er gitt feil, misvisende eller unøyaktig veiledning, for eksempel i en telefonsamtale eller ved oppmøte på et kontor. Om dette er tilfellet kan være vanskelig å avgjøre ved en undersøkelse av saken her. Ofte vil det være motstridende oppfatninger av hvordan en samtale har forløpt, om hva som er sagt og om det som ble sagt kunne være egnet til å misforstås. Saksbehandlingen ved kontoret her er skriftlig og det foretas normalt ikke avhør av parter eller vitner. Uoverensstemmelser og uenighet om faktiske forhold lar seg derfor ofte vanskelig avklare ved en undersøkelse her.

I de tilfellene det er enighet om at veiledningen som ble gitt kunne vært mer presis, omfattende eller lignende, blir spørsmålet hvilken rettslig betydning dette eventuelt skal få. Hver sak må vurderes konkret, både med hensyn til sakstype og hvilket rettighetstap eller økonomisk tap som måtte være lidt. Det er også et spørsmål om den enkelte borger selv skulle ha vært mer aktiv for å få den informasjon/veiledning han eller hun trengte. I tillegg vil en rekke andre faktorer få betydning.

Mange forvaltningsorganer gir nyttig informasjon og veiledning på internett. Det er viktig at den informasjon som her gis, er oppdatert og tilgjengelig på en måte som gjør at også de uten spesielle kunnskaper på området, kan nyttiggjøre seg den. Det er viktig også å ta hensyn til at mange ikke har internettilgang praktisk tilgjengelig. En henvisning til hjemmesidene vil heller ikke kunne dekke det behovet for individuell veiledning som foreligger i konkrete saker. Forvaltningen må derfor også organisere virksomheten slik at den tar hensyn til at mange ikke har tilgang til internett og at det også legges til rette for en konkret og individuell veiledning der det er påkrevd.

Enkelte grupper brukere vil dessuten kunne ha behov for veiledning ut over det vanlige. Det kan for eksempel gjelde brukere med dårlig kjennskap til språket og det norske systemet, psykisk syke, eller brukere i enkelte tyngre sosialsaker. Formålet med veiledningsplikten er å «gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte». For mennesker i en vanskelig livssituasjon vil det noen ganger kreves en ekstra innsats for at de skal kunne vareta sitt eget tarv. I disse situasjonene har forvaltningen en særlig oppfordring til å tilpasse veiledningen til brukerens behov.

Mitt inntrykk er at anførsler om brudd på veiledningsplikten påberopes oftere i sakene nå enn tidligere. Det er mulig at folks forventninger til omfanget av den veiledningen som bør gis på bakgrunn av en problemstilling som legges frem for et forvaltningsorgan, har økt. Den økte rettighetsfestingen skjerper imidlertid kravene til den veiledning som forvaltningen må gi. Brudd på veiledningsplikten vil i noen tilfeller kunne medføre erstatningsplikt for det offentlige og tjeneste-

påtale til den ansvarlige tjenestemann eller -kvinne.

**// Den økte rettighetsfestingen skjerper kravene til den veiledning som forvaltningen må gi.**

### 3. Habilitet

I mange av klagenes reises det spørsmål om tjenestemenn har vært inhabile til å behandle eller avgjøre forvaltningssaker. Habilitetsreglene skal sikre at forvaltningens avgjørelser blir truffet av personer som står fritt og har en fri og ubundet innstilling til de saker som behandles. Habilitetsreglene skal også fremme tilliten til forvaltningen. Reglene gjelder ikke bare i forhold til å treffe avgjørelse i en sak, men også i forbindelse med tilretteleggingen av grunnlaget for en avgjørelse.

Det er ikke til å unngå at ansatte i forvaltningen kan ha bindinger som gjør at det ikke ville være heldig om de deltok i saksbehandlingen av en sak. Inhabilitets-situasjoner er noe enhver tjenestemann

**// Å være inhabil eller bli erklært inhabil ved behandlingen av en sak, betyr derfor ikke at tjenestemannen kan klandres eller på annen måte bebreides for sin tilknytning til saken. Det er når tjenestemannen på grunn av disse bindingene likevel behandler eller avgjør saken, at det kan være grunnlag for å kritisere.**

kan komme opp i og tjenestemannens integritet, moral eller nøytralitet blir ikke berørt når slike situasjoner oppstår. Å være inhabil eller bli erklært inhabil ved behandlingen av en sak, betyr derfor ikke at tjenestemannen kan klandres eller på annen måte bebreides for sin tilknytning

til saken. Det er når tjenestemannen på grunn av disse bindingene likevel behandler eller avgjør saken, at det kan være grunnlag for å kritisere.

Enkelte opplever det som problematisk å la være å behandle en sak. Tjenestemannen kan for eksempel se det som en tjenesteplikt å behandle saken og at det vil bli ansett som et forsøk på å unndra seg tjenesteplikten å erklære seg inhabil. Det er viktig også å ha dette perspektivet for øye ved anvendelsen av habilitetsreglene. Spesiell innsikt og fagkyndighet hos en tjenestemann kan vanskeliggjøre forvaltningens saksbehandling dersom tjenestemenn erklærer seg inhabil. Noen kan også føle det mistenkeliggjørende å bli stemplet som «inhabil». Det er viktig at habilitetsreglene balanseres og anvendes på en måte som både sikrer en forsvarlig behandling av sakene og at tilliten til forvaltningen ikke svekkes.

Forvaltningen forvalter fellesskapets midler og utøver myndighet som kan være inngripende og ha store konsekvenser for den enkelte borger. For å kunne utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte er forvaltningen avhengig av befolkningens tillit. I lys av dette kan det gjennomgående være bedre å gå noe lenger enn strengt nødvendig ved vurderingen av habilitet enn å ta en sjanse, med risiko for etterfølgende kritikk eller sanksjoner.

### 4. Journalføring av e-brev

En stor del av dagens kommunikasjon skjer elektronisk. E-post er en lettvinnt og praktisk måte å kommunisere på, som kan gjøre hverdagen enklere for både menigmann og myndighet. Den økte bruken av elektronisk kommunikasjon skaper imidlertid utfordringer i forhold til innsyn og offentlighet. Flere ombudsmannssaker både i 2007 og tidligere år, tyder på at

mange saksrelaterte e-brev ikke blir journalført.

Dette er foruroligende, fordi journalføring er en grunnleggende forutsetning for at allmennheten kan bruke sin rett til innsyn etter offentlighetsloven. Dersom en ikke vet at et dokument eksisterer, får en heller ikke innsyn i det.

Om et e-brev er «saksdokument» for organet eller ikke, beror på en konkret vurdering av innhold og form. Et veiledende utgangspunkt er at et e-brev som inneholder opplysninger eller vurderinger som kan sies å ha betydning for behandlingen av en forvaltningssak, må regnes som et saksdokument. At korrespondansen har en form og et innhold av mer eller mindre uformell karakter, er ikke i seg selv avgjørende. Saksdokumenter, herunder e-post, skal journalføres dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.

Den administrative ledelsen i forvaltningsorganene har et ansvar for å sørge for at saksbehandlerne forstår betydningen av at saksdokumenter som mottas til den enkeltes e-postadresse blir registrert i den offentlige journalen. Min erfaring er at det i forvaltningsorganene ofte foreligger gode retningslinjer for registrering av e-post. Problemet er at retningslinjene mange steder ikke blir fulgt i praksis. Det er viktig at forvaltningen er klar over dette. Dersom det er behov for det, bør det iverksettes tiltak – for eksempel intern opplæring – for å sikre at rutinene for journalføring følges.

**//** Min erfaring er at det i forvaltningsorganene ofte foreligger gode retningslinjer for registrering av e-post. Problemet er at retningslinjene mange steder ikke blir fulgt i praksis.

## 5. Kommunenes behov for juridisk kompetanse

Informasjon jeg har mottatt fra Norges Juristforbund viser at bare i underkant av 150 av landets 431 kommuner har ansatt egne jurister i sin forvaltning. De andre leier inn eksternt hjelp når de selv føler behov for det.

Den tiltagende rettighetsfestingen og den økte rettsliggjøringen i samfunnet medfører at mye av den kommunale forvaltningen må innrettes mot en nærmere klargjøring av brukernes rettigheter. Derfor må arbeidet med å sette de politiske vedtak ut i livet i større grad legge perspektivet nedenfra, fra borgernes ståsted, til grunn for arbeidet sitt. Det er ikke nok å organisere arbeidet etter hva som anses økonomisk lønnsomt og mest hensiktsmessig i et overordnet perspektiv. Uansett om dette er en utvikling en ønsker velkommen eller ikke, medfører rettighetsfestingen og rettsliggjøringen større krav til kommunenes juridiske kompetanse. Det viser seg at saksbehandlingen i mange tilfeller kan bli skadelidende på grunn av manglende kunnskaper om viktige saksbehandlingsregler og manglende forståelse for betydningen av de rettigheter borgerne har i lovgivningen. Arbeidet med lokale forskrifter er også viktig og her der det også påkrevd med juridisk fagkunnskap for at regleverket skal bli tilfredsstillende utformet.

**//** saksbehandlingen kan bli skadelidende på grunn av manglende kunnskaper om viktige saksbehandlingsregler og manglende forståelse for betydningen av de rettigheter borgerne har i lovgivningen.

Flere saker de siste årene har gjort meg usikker på om kommunene – og da særlig små kommuner – møter disse utfordrin-

gene på en adekvat måte. Manglende juridisk kompetanse i forvaltningen kan svekke innbyggernes rettssikkerhet, og det er viktig at kommunene er oppmerksomme på betydningen av å ha og bruke slik kompetanse. Å hente inn ekstern juridisk kompetanse når det føles behov for det, vil ikke uten videre være nok. Kommuner uten juridisk kompetanse i egen organisasjon vil ikke alltid vite når det er nødvendig å påkalle juridisk kompetanse. Mye kan selvsagt gjøres ved intern opplæring av tjenestemennene. Det er ikke nødvendig alltid å ha tjenestemenn med full juridisk utdanning for at de juridiske kompetansebehovene skal være tilfredsstillt.

**// Manglende juridisk kompetanse i forvaltningen kan svekke innbyggernes rettssikkerhet, og det er viktig at kommunene er oppmerksomme på betydningen av å ha og bruke slik kompetanse.**

Gode løsninger kan nås på mange fagområder ved samarbeid mellom kommunene. Jeg vil tro at dette også gjelder på det juridiske området. Jeg håper kommunene tar dette problemet alvorlig, og at særlig de små kommunene vurderer hva som kan gjøres for å øke kompetansen til å møte de utfordringer rettighetsfestingen og rettsliggjøringen medfører.

## 6. Oversikt over saker inntatt i årsmeldingen

### Offentlighet i forvaltningen, rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter

1. Innsyn i dokumenter om utbygging av området ved tidligere Forsvarets Overkommando – saksbehandlings-tid

2. Saksbehandlingen i klageomgangen i sak om dokumentinnsyn
3. Innsyn i timepris ved bruk av konsulenttjenester i Mattilsynet
4. Innsyn i brev fra Politiets sikkerhetstjeneste til Justisdepartementet
5. Offentlighetslovens anvendelse på dokumenter om betaling for advokattjenester
6. Innsyn i årsrapport for 2003 fra Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll – taushetsplikt
7. Innsyn i dokumenter i INFOFLYT
8. Innsyn i sammenlignende studier om legemidler mot osteoporose
9. Innsyn i dokumenter om prosjekteringen og byggingen av Hanekleiv-tunnelen
10. Innsyn i internt budsjettnotat om miljøskadelige subsidier
11. Offentlighet i budsjettsaker – innsyn i interdepartementalt notat
12. Offentlighetslovens anvendelse på dokumenter beslaglagt i straffesak
13. Utsatt offentlighet etter offentlighetsloven § 4 – forvaltningens plikt til å behandle innsynsspørsmålet på nytt når sperrefristen oppheves
14. Avslag på krav om innsyn – rapport fra Lotteritilsynet
15. Møteoffentlighet i Nesna kommune
16. Lukka budsjettkonferanse i Hjelme-land kommune
17. Saksliste til formannskapsmøte om rådmannens ansettelsesforhold

### Tilsetting i offentlige stillinger, offentlige tilsetningsforhold

18. Tilsetting av avdelingssykepleier – manglende skriftlig begrunnelse
19. Tilsetting av undervisningsinspektør – mangelfull utlysningstekst og saksutredning
20. Manglende intervju og innhenting av referanseopplysninger i tilsetningssak
21. Tilsetting av fast formann for Stavanger overformynderi

22. Tilsetting i professorat – mangler ved den sakkyndige komiteens vurdering
23. Stilling som kommunikasjonsrådgiver – stansing av tilsettingsprosessen
24. Betydning av sykefravær ved søknad om utvidelse av deltidsstilling
25. Personlig opprykk til professor etter kompetanse
26. Fortrinnsrett for overtallig arbeidstaker til stilling med høyere lønn enn den stillingen arbeidstakeren hadde fratrudd
27. Fortrinnsrett for overtallig arbeidstaker – spørsmål om tilsettingsprosessen hadde foregått på en forsvarlig måte
28. Fortrinnsrett til stilling som politibetjent – kravet til plettfri vandel
29. Forbud mot bierverv for radiograf ansatt i helseforetak
30. Tjenstlig tilrettevisning – innsyn i det faktiske grunnlaget for avgjørelsen

### **Ytringsfrihet for offentlig ansatte**

31. Ytringsfrihet for lærer – forslag om nedleggelse av skole
32. Advarsel i arbeidsforhold og tilsetting av oppvekstsenterleder

### **Autorisasjon, driftstilskudd, næringsstøtte**

33. Autorisasjon som tanntekniker
34. Tildeling av driftstilskudd til fysioterapeut i privat praksis
35. Tildeling av 70 % driftstilskudd for fysioterapi til et selskap
36. Innvilgelse og ettergivelse av lån fra Norges Råfisklag til Norges Fiskarlag

### **Utdanning, studiefinansiering**

37. Studentens adgang til å legge ved begrunnelsen for klagen til de nye sensorene

38. Saksbehandlingen ved avgjørelse om inhabilitet ved bedømmelse av doktorgradsavhandling
39. Sak om språkstipend – tolkning av forskrift

### **Trygd, ventestønad, barnebidrag**

40. Gjeldsoppgjør ved tilbakelevering av uhensiktsmessig «trygdebil»
41. Stans av ventestønad – blant annet spørsmål om krav om jobbsøkeraktivitet var pålagt stønadmottaker på forskriftsmessig måte
42. Virkningstidspunkt for tilståelse av rehabiliteringspenger – veiledningsplikt/ informasjonsansvar
43. Beregning av inntekt ved fastsetjing av tilskot til barn

### **Kommunal bolig, transportordning for funksjonshemmede**

44. Tildeling av kommunal bolig – spørsmål om venteliste, prioritering og saksbehandling
45. Fylkeskommunal transportordning for funksjonshemmede – virknings-tidspunkt for enkeltvedtak

### **Helserett, psykisk helsevern, sykehjem, rusinstitusjon**

46. Rutiner for svar på henvendelser og foreløpig svar ved St. Olavs hospital
47. Krav om retting og sletting av opplysninger i journal og klage på helsepersonell
48. Statens helsetilsyns behandling av klage på helsevesenet – rettighetsklage eller anmodning om tilsynssak
49. Kontrollkommissjonens behandling av en klage innen psykisk helsevern – veiledningsplikt m.v.
50. Renteberegning ved tilbakebetaling av vederlag for opphold på sykehjem

51. Dekning av utgifter til behandling ved private rusinstitusjoner i utlandet

### **Barnevern, fosterhjem**

52. Saksbehandlingen av midlertidige vedtak i fylkesnemndene for sosiale saker
53. Saksbehandlingen i sak om anonym bekymringsmelding til barnevernet
54. Status som fosterhjem ved plassering av barn hos slektninger

### **Navneendring, folkeregistrering**

55. Endring av navn på barn når det pågår sak om foreldreansvar
56. Folkeregistreringssak Svalbard – spørsmål om i hvilken grad det var foretatt disposisjoner som ga uttrykk for hensikt om å oppholde seg utenfor Svalbard i minst 6 måneder

### **Fengselsforhold**

57. Lang saksbehandlingstid i kriminalomsorgen for permisjonssøknad – mangelfull orientering under sakens gang
58. Lang ventetid fra rettskraftig dom til soningsinnkalling
59. Kriminalomsorgens bruk av informasjon fra politiet i saker om permisjon og overføring til overgangsbo-lig
60. Delvis utelukkelse fra fellesskapet etter forsovelse
61. Forebygging av selvdrap og selvbe-skadigelse i fengsel
62. Overføring av forvaringsdømt til-bake til Ila fengsel, forvarings- og sikringsanstalt mot den innsattes ønske
63. Plassering av flere innsatte på samme celle – dublering og bruk av flermannsceller
64. Gjennomføring av urinprøvekontroll i fengsel

### **Utlendingssaker**

65. Utlendingsdirektoratets saksbehand-lingstid i sak om visum og opphe-ving av bestående innreiseforbud
66. Familiegjenforening. Kravet om å bo sammen – dokumentasjon av identitet
67. Familiegjenforening for barn over 18 år – spørsmål om søkeren hadde en far i hjemlandet
68. Familiegjenforening – hovedperso-nens oppholdsgrunnlag
69. Utlendingsmyndighetenes behand-ling av spørsmål om utenlandsk bor-gers identitet

### **Skatt, ligning, toll og avgift**

70. Eiendomsskatt på fritidsboliger – Grunnloven § 105 og Den euro-peiske Menneskerettskonvensjon
71. Sak med utgangspunkt i de særskilte reglene om skattefradrag etter skat-tefunnordningen – ettergivelse av forsinkelsesgebyr
72. Saksbehandling – bruk av boketter-synsrevisor til å utarbeide utkast til ligningsnemnda i endringssaker
73. Ligningsmyndighetenes adgang etter ligningsloven § 4-8 til å be skattyter om opplysninger av betyd-ning for ligningen før selvangivel-sesfristen
74. Om et krav på etterberegnet toll og avgift m.m. var foreldet etter tollø-ven § 58 annet ledd første punktum fordi kravet var satt frem mer enn tre år etter det tidspunkt tollvesenet «oppdaget feilen»
75. Finansdepartementets endring av praksis med å frafalle foreldelses-innsigelser på merverdiavgiftens område
76. Avslag på søknad om ettergivelse av arbeidsgiveravgift – betydningen av begge ektefellers inntekts- og for-muesforhold

## Sakskostnader

77. Dekning av saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 der fylkesmannen har opphevet en kommunes avslag på en søknad om fradeling av en parsell

## Bygge- og reguleringsaker

78. Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune – saksbehandlingstid, siloordning (køsystem for fordeling til saksbehandler), svar på henvendelser og informasjon om reell saksbehandlingstid
79. Friststart for treårsfristen i plan- og bygningsloven § 96 første ledd
80. Bruksendring til fritidsbolig
81. Riving og gjenoppføring av fritidsbolig i Tjøme kommune
82. Søknad om oppføring av ilandstigningsbrygge og trapper
83. Oppføring av «tretelt» på campingplass
84. Tillatelse til bygging av skogsvei i Masfjorden, enkeltvedtak og klagefrist
85. Kravene til vurderingen av «særlige grunner» til dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7
86. Manglende varsling av berørte fagmyndigheter ved dispensasjon i sak om fradeling i LNF-område
87. Sak om beregning av utnytningsgrad – Kilen brygge, Sandefjord
88. Mangelfull behandling av sak om oppføring av leilighetskompleks i Arendal kommune
89. Forbud mot oppføring av boliger i nedslagsfelt for drikkevann – hjemmelsspørsmål
90. Adgangen til å gi rammetillatelse i byggesaker der sektormyndigheten har stilt seg negativ til tiltaket – om

reindriftsloven 1978 § 10 nr. 4 gir anvisning på en samtykkeordning

91. Handsaming av klage over fastsetjing av byggesaksgebyr
92. Nedsettelse/ettergivelse av ilagt tvangsmulkt – ulovlig oppført gjerde og levegg
93. Reguleringsplan – vurdering av konsekvenser for barn og unge
94. Prøving av konsekvensutredningsplikt ved behandling av klage på reguleringsplan
95. Tolkning av en reguleringsplans bestemmelser om støyskjerming

## Konsesjon, boplikt, forurensning, dyrevern

96. Behandlingen av habilitetsspørsmål i en mindre kommune – sak om opphevelse av konsesjonsvilkår
97. Spørsmål om boplikt for jord- og skogbrukseiendommer
98. Fritak for boplikt etter konsesjonsloven – saksbehandling
99. Avslag på søknad om konsesjon – uttale om forståinga av omgrepet ”jord- og skogbrukseiendom” i konsesjonslova § 5 andre leden
100. Varig fritak for boplikt – fritaksvurderingen etter odelsloven
101. Spørsmål om beslutning om ikke å kreve konsesjon etter forurensningsloven var et enkeltvedtak
102. Pålegg om tinglysning av rådighetsbegrensning etter forurensningsloven
103. Vedtak om tvangsmulkt etter forurensningsloven
104. Dyrevernsak – saksbehandlingen ved avlivning av hund

## Vann- og avløpsgebyr

105. Krav om tilbakebetaling av for mye innbetalt vann- og avløpsgebyr

## 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.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tilføyd ved grunnlovsbestemmelse 23. juni 1995 nr. 567.



# Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen<sup>1</sup>

## § 1.

### *Valg av ombudsmann.*

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

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

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

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

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

## § 2.

### *Instruks.*

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

## § 3.

### *Formål.*

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

## § 4.

### *Arbeidsområde.*

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

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

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

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

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

#### § 8.

##### *Adgang til forvaltningens kontorer.*

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

#### § 9.

##### *Dokumentoffentlighet og taushetsplikt.*

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

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

#### § 10.

##### *Avslutning av en klagesak.*

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

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

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

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

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

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

#### § 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 § 2<sup>1</sup>

## § 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 etterrettings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste skal ikke anses som en del av offentlig forvaltning etter sivilombudsmannsloven. Ombudsmannen skal ikke behandle klager på etterrettings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene som kontrollutvalget har behandlet.

Ombudsmannen skal ikke behandle klager på Stortingets billighetserstatningsutvalg.

Unntaket for domstolenes virksomhet etter lovens § 4 første ledd c) omfatter

også avgjørelser som ved klage, anke eller annet rettsmiddel kan innbringes for en domstol.

## § 3.

### *Utforming og underbygging av klage.*

(Til ombudsmannslovens § 6.)

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

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

## § 4.

### *Overskridelse av klagefrist.*

(Til ombudsmannslovens § 6.)

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

## § 5.

### *Vilkår for klagebehandling.*

Klages det over en avgjørelse som klageren har høve til å få overprøvd av et høyere forvaltningsorgan, skal Ombudsmannen ikke behandle klagen med mindre

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

han finner særlig grunn til å ta saken opp straks. Ombudsmannen skal veilede klageren om den adgang han har til å få overprøvd avgjørelsen på administrativ veg. Kan klageren ikke få avgjørelsen overprøvd fordi han har oversittet klagefristen, avgjør Ombudsmannen om han etter omstendighetene likevel skal behandle klagen.

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

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

#### § 6.

##### *Undersøkelse av klager.*

(Til ombudsmannslovens §§ 7 og 8.)

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

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

eller den virksomhet klagen gjelder, jf. ombudsmannslovens § 8.

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

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

#### § 7.

##### *Underretning til klageren når klage ikke tas opp.*

(Til ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd.)

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

#### § 8.

##### *Saker som opptas av eget tiltak.*

(Til ombudsmannslovens § 5.)

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

#### § 9.

##### *Avslutning av Ombudsmannens saksbehandling.*

(Til ombudsmannslovens § 10.)

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

avvises eller som klart ikke gir tilstrekkelig grunn til nærmere behandling.

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

#### § 10.

##### *Instruks for personalet.*

(Til ombudsmannslovens § 2.)

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

#### § 11.

##### *Dokumentoffentlighet ved Ombudsmannens kontor.*

1. Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt eller av unntakene i nr. 2, 3 og 4 nedenfor. Med ombudsmannens saksdokumenter menes dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken. Forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.
2. Ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet når særlige grunner tilsier det.
3. Ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet.
4. Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Ombudsmannen og som gjelder Ombudsmannens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.
5. Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som

Ombudsmannen fører for registrering av dokument i de sakene som opprettes. Arkivloven av 4. desember 1992 nr. 126 og arkivforskriften av 11. desember 1998 nr. 1193 gjelder tilsvarende så langt de passer på Ombudsmannens virksomhet.

#### § 12.

##### *Årlig melding til Stortinget.*

(Til ombudsmannslovens § 12.)

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

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

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

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

§ 13.

*Ikrafttredelse.*

Denne instruks trer i kraft 12. mars 1980.  
Fra samme dato oppheves Stortingets

instruks for Ombudsmannen av 8. juni  
1968.





## Sivilombudsmannen

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

Postadresse  
Postboks 5 Sentrum, 0101 Oslo

Telefon 22 82 85 00

Grønt nummer 800 80 039

Telefax 22 82 85 11

[arkiv@sivilombudsmannen.no](mailto:arkiv@sivilombudsmannen.no)

[www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no)

