

SOM

Sivilombudsmannen
Årsmelding for 2008
Et sammendrag



Sivilombudsmannen



Introduksjon

Dette er et sammendrag av min melding til Stortinget for året 2008. Sammendraget inneholder informasjon og statistikk om virksomheten i 2008. 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.

Oslo, mai 2009

Arne Fliflet



Foto: Bård Ek

Sivilombudsmann Arne Fliflet

Innhold

FORORD: Bruken av klageretten kan føre til fornuftig og rimelige løsninger og til å forbedre forvaltningen	5
OM VIRKSOMHETEN I 2008	7
1. Hva gjør ombudsmannen?	7
2. Klager i 2008, fremgangsmåten ved behandlingen av klager og utfallet av klagebehandlingen	8
3. Saksbehandlingstid	11
4. Saker som er tatt opp av eget tiltak	11
5. Særskilte meldinger til Stortinget	12
6. Høringsuttalelser	14
7. Arbeid med internasjonale spørsmål og menneskerettigheter	14
8. Møter, besøk og foredrag	17
9. Ombudsmannen og offentlighet	18
10. Nytt nettsted og annen kommunikasjon med borgere	18
11. Noen særlige spørsmål – ombudsmannen og forvaltningen	20
STATISTIKK	23
1. Innledning	23
2. Tilgangen på saker i meldingsåret	23
3. Sakenes utfall	24
4. Saksbehandlingstid	26
SAKER AV ALMINNELIG INTERESSE	28
1. Innledning	28
2. Oversikt over saker inntatt i årsmeldingen	32
LOVER OG REGLER	36
1. Kongeriget Norges Grundlov 17de Mai 1814 § 75 I	36
2. Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen	37
3. Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen	41

Forord

Bruken av klageretten kan føre til fornuftige og rimelige løsninger og til å forbedre forvaltningen

Noen mener at vi lever i en tid preget av en klagekultur og at dette er noe negativt. Klager ses på bare som uttrykk for misnøye og utilfredshet. Dette er en unyansert måte å se klager på. En klage vil ofte være nødvendig for å få gjennomslag for en rett eller rettet opp en urett. Den som vil få satt søkelyset på feil eller forsømmelser fra myndighetenes side, vil bare kunne få gjort det gjennom en klage. Klager kan føre til at det blir avdekket systemfeil og kan derfor være nyttige bidrag for å få forvaltningen til å tenke nytt og skapende og dermed være et grunnlag for positive endringer og reformer.

Retten til å klage er ikke bare en rett til å få vedtak overprøvd. Klageretten kan også brukes til å reagere mot feil og forsømmelser. Offentlig forvaltning omfatter alle myndigheter og alle typer offentlig virksomhet, også faktiske handlinger. Det er med andre ord ikke bare myndighetenes vedtak klageretten omfatter. Folk kan klage på all behandling av publikum i forbindelse med offentlig virksomhet. De kan blant annet klage på at forvaltningen opptrer uvennlig, uhøflig, lite menneskelig og hensynsfullt, lukket, reservert, tregt, utilgjengelig eller partisk.

Forvaltningen må utforme klageordningene slik at de kan fange opp både overprøvingstilfellene og de klager som gjelder misnøye med forvaltningens behandling av borgerne i vid forstand. Større virksomheter bør derfor ha organer eller institusjoner som på et selvstendig og uavhengig grunnlag kan undersøke de klager som kommer inn. Det hjelper lite om en klager bare blir vist til den saksansvarlige for det forholdet det klages på.

Sivilombudsmannen står utenfor forvaltningen og kan undersøke klager som gjel-

der alle slags forvaltningsmessige forhold, ikke bare myndighetsvedtakene. Når forvaltningen går i vranglås, lar være å svare, lar sakene drive eller trekke ut, opptrer arrogant, uhøflig og mindre hensynsfullt, ja da kan borgerne klage til ombudsmannen. Klager om slike forhold vil kunne gjøre det mulig for ombudsmannen å avdekke om forvaltningens ordninger for behandlingen av klager er velegnet for at forvaltningen skal kunne gjøre det som er påkrevd.

De normer som er grunnlaget for ombudsmannens undersøkelser og anbefalinger er for det første lov og rett. Men ombudsmannen vil også legge til grunn for sine undersøkelser og uttalelser det som er god forvaltningsskikk. Etter instruksen skal ombudsmannen «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.» Av dette følger at de normer ombudsmannen bygger på i sin virksomhet ikke bare skal være forankret i den strenge juss, i lov og rett. Også normer som er sprunget ut av grunnleggende verdier og generelle etiske prinsipper skal være bestemmende for ombudsmannens virksomhet. Slike prinsipper er nært knyttet til rettsreglene, men de går både utover og lenger enn retten. Da ombudsmannsordningen ble opprettet, var det meningen at ikke bare den strenge juss skulle være bedømmelsesgrunnlaget. Ombudsmannen skulle kunne gå noe lenger. Denne mulighet for ombudsmannen til også å gå ut over den strenge juss er viktig, men den må brukes med varsomhet. Den er viktig fordi den gir ombudsmannen en mulighet til å gå inn i forhold som det kan være av betydning å få

belyst, forbedret og rettet på, uten at det må være tale om ulovlige forhold.

Denne adgangen for ombudsmannen til i noen grad å gå utover den strenge juss er viktig både for tilliten til forvaltningen og til ombudsmannsinstitusjonen. I enkeltsaker kan denne adgangen gi ombudsmannen en mulighet for å kunne bidra til

rimelige løsninger der det ikke foreligger noen ulovlighet. Det har vært sagt at «den høyeste rett er den største urett». Det vil si at det som formelt er juridisk riktig, kan etisk eller moralsk være urettferdig. I vårt styresett kan ombudsmannen i enkeltsaker bidra til å redusere motsetningen som måtte foreligge mellom lov og rett og kravet til en rettferdig og fornuftig løsning.

Om virksomheten i 2008

1. Hva gjør ombudsmannen?

Ombudsmannen undersøker og uttaler på rettslig grunnlag sin mening om hvorvidt offentlige myndigheter har handlet feil eller begått urett mot borgerne. Det aller meste av offentlig virksomhet og av den offentlige forvaltningen kan kontrolleres av ombudsmannen. Kontrollen omfatter også om myndighetene har respektert og sikret menneskerettighetene, og om saksbehandlingen har vært i samsvar med god forvaltningsskikk.

Undersøkelsene blir først og fremst satt i verk etter klager fra enkeltpersoner, organisasjoner eller andre juridiske personer. Men ombudsmannen kan også sette i verk undersøkelser av eget tiltak, det vil si uten at noen har kommet med en klage. Ombudsmannen kan si sin mening i sakene som er undersøkt, men kan ikke gjøre vedtak som er rettslig bindende. Myndighetene pleier likevel å bøye seg for det ombudsmannen har uttalt.

Det er ikke bare avgjørelser i forvaltningen som ombudsmannen kan undersøke og overprøve, men også myndighetenes handlemåte, unnlater de har gjort seg skyldige i, og andre forhold knyttet til forvalt-

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

Ved mitt kontor arbeider det 32 jurister og et administrativt støtteapparat på 13 personer. Kontoret er inndelt i fem avdelinger med ansvar for hver sine fagområder. Inndelingen i fagavdelinger gir meg og de ulike kontorsjefene en kontinuerlig oversikt over saksporteføljen og bedre forutsetninger for å prioritere og effektivisere saksbehandlingen.

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

Figur 1.1 Oversikt over avdelingsinndelingen og saksområdene.



2. Klager i 2008, fremgangsmåten ved behandlingen av klager og utfallet av klagebehandlingen

I 2008 kom det inn 2469 klager. Det er en økning på 343 klager i forhold til i 2007, og på 442 klager i forhold til i 2006.

Av de innkomne klagene ble 1174 avvist på formelt grunnlag. Dette gjelder blant annet klager rettet mot organer, institusjoner og andre selvstendige rettssubjekter som ikke er en del av den offentlige forvaltningen og som faller utenfor ombudsmannsordningen. Også dersom en anke eller klagemulighet i forvaltningen ikke er benyttet, eller klagen for øvrig ikke tidligere er tatt opp med forvaltningen, blir en klage vanligvis avvist. Årsaken er at ombudsmannens kontroll som hovedregel skal være etterfølgende. Det vil si at forvaltningen først selv må få anledning til å behandle og avgjøre det spørsmålet klagen gjelder. Klager vil også som hovedregel bli avvist dersom de innkommer etter tidsfristen for å klage til ombudsmannen. De må være fremsatt senest innen ett år etter at tjenestehandlingen eller forholdet det klages over, ble utført eller opphørte.

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

såpass alvorlig at det kan være grunn til å påtale den. Mindre feil, og feil som kan synes å ha vært et engangstilfelle, gir for eksempel normalt ikke grunn til videre behandling. I noen slike tilfeller kan jeg sende saken videre til den myndighet klagen gjelder, med oppfordring om å merke seg det klageren har sagt, og en anbefaling om hvordan forvaltningen bør innrette seg i fremtiden.

Det er meningen at ombudsmannens undersøkelser skal bli gjennomført nokså hurtig. Saksbehandlingen skal selvsagt være forsvarlig. Både klageren og forvaltningen må få mulighet til å uttale seg og legge frem relevant materiale, men saksbehandlingen må ikke bli for omstendelig. Behandlingen skal ikke være en domstolprosess. Kravene til saksbehandlingen må rette seg etter siktemålet med ombudsmannsordningen, nemlig at den skal være trygg, men samtidig effektiv, enkel og billig. Undersøkelsene må være avgrenset til en gjennomgang av saksdokumenter og annet skriftlig materiale. Ombudsmannen kan normalt ikke avhøre parter eller vitner, og det er heller ikke vanlig å holde befaringer. Videre er ombudsmannskontrollen først og fremst tenkt som en rettslig kontroll. Det innebærer at saker der utfallet av behandlingen i forvaltningen er bygd på bevisvurderinger av faktisk eller skjønnsmessig art, og der dokumentene i saken ikke gir nærmere rettleddning, kan være mindre egnede for behandling hos ombudsmannen. Da kan domstolsbehandling være et bedre alternativ.

Av de sakene som ble tatt opp til nærmere undersøkelser i 2008, ble 868 avsluttet etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene som forvaltningen hadde sendt inn, men uten at saken ellers ble lagt frem for eller tatt opp med forvaltningen. I 598 av disse sakene viste det seg, etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene, at klagen opplagt ikke kunne føre frem. I de andre 270 sakene var en telefon til forvaltningen nok til å ordne opp i saken. Disse sakene gjaldt i hoved-

sak lang saksbehandlingstid eller manglende svar fra forvaltningen.

I én sak som angikk rettigheter etter sameloven, viste gjennomgangen av saken at det ikke var grunnlag for å reise rettslig kritikk mot forvaltningen. Jeg fant likevel grunn til å oversende saken til Sametinget for å gjøre oppmerksom på den problemstillingen saken reiste.

Av de innkomne klagen endte 209 med en eller annen form for kritikk eller oppfordring til forvaltningen. Det følger av ombudsmannsloven § 10 første ledd at ombudsmannen «kan uttale sin mening om saken». Ombudsmannen kan altså påpeke at det er gjort feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen, samt gi uttrykk for at en avgjørelse må regnes som ugyldig, klart urimelig eller i strid med god forvaltningsskikk. Dessuten kan ombudsmannen gi uttrykk for at det bør ytes erstatning dersom forvaltningen har gjort feil som tilsier det. Viktig er det og at ombudsmannen kan påpeke at det knyt-

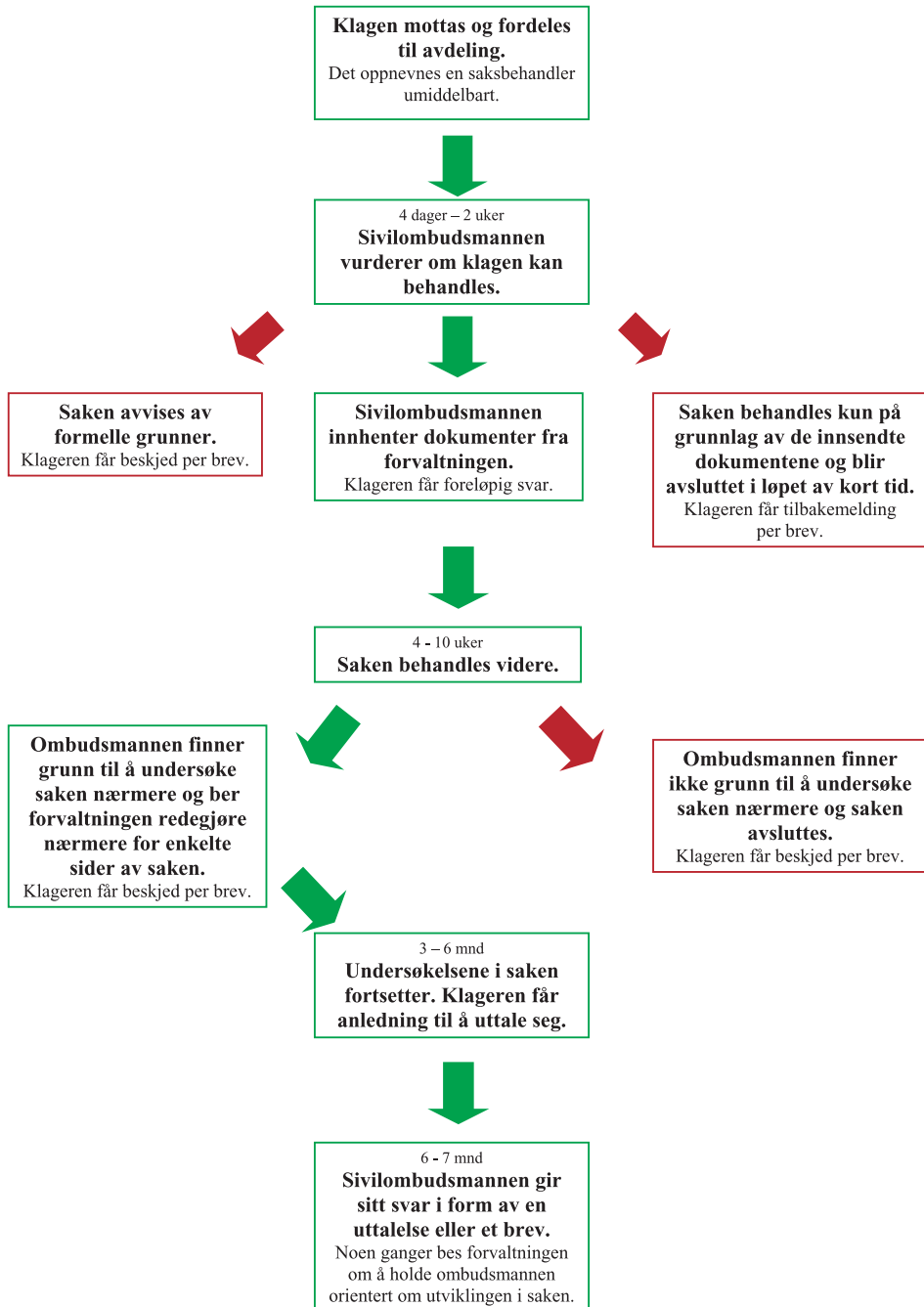
ter seg rimelig tvil til avgjørelser som det er klaget på. Slik tvil kan gjelde både faktiske og rettslige forhold.

Når jeg mener at det er handlet feil eller gjort urett, ber jeg normalt forvaltningen om å vurdere eller behandle den aktuelle saken på nytt. Erfaring tilsier at forvaltningen følger slike oppfordringer. Vanligvis legger forvaltningen også til grunn de oppfatningene jeg gir uttrykk for. Hovedinntrykket er at forvaltningen retter seg lojalt etter det ombudsmannen ber om. Når forvaltningen ikke retter seg etter dette, kan ombudsmannen råde borgeren til å reise sak for domstolene. Konsekvensen av dette er at borgeren har krav på fri sakførsel, jf. rettshjelplova 13. juni 1980 nr. 35 § 16 første ledd nr. 3. I 2008 har én sak gitt grunnlag for å tilrå søksmål.

Årsmeldingens¹ kapittel V inneholder referater av mine viktigste uttalelser i meldingsåret 2008.

¹ Årsmeldingen er i sin helhet tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

Figur 2.1 Oversikt over saksgangen og veiledende saksbehandlingstid hos ombudsmannen



3. Saksbehandlingstid

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

Normalt får klageren et foreløpig svar innen en uke etter et klagen er mottatt her. Dersom klagen må avvises på formelt grunnlag, blir det som regel også avklart straks. Er det grunn til å undersøke saken nærmere og ta den opp med forvaltningen, kan det ta en del tid før saken avsluttes. Dette har sammenheng med at det aktuelle forvaltningsorganet i disse sakene må få redegjøre for sitt syn på klagen. Forvaltningens svar blir deretter oversendt til klageren for merknader, som forvaltningsorganet deretter får anledning til å kommentere. Både hensynet til kontradiksjon og hensynet til at saken skal bli best mulig opplyst, medfører at saksbehandlingstiden for disse sakene kan bli temmelig lang. For saker som gjelder innsyn i forvaltningens saksdokumenter, er saksbehandlingstiden derimot kortere enn for andre sakstyper.

Beregninger som er foretatt viser følgende *gjennomsnittlig* saksbehandlingstid for klagesaker hos ombudsmannen:

- Saker som er avvist på formelt grunnlag 11 dager
- Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen 5 uker
- Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen 6-7 mnd.

Beregningene er basert på 80-100 tilfeldig utvalgte saker innenfor hver av de tre ulike sakskategoriene. Resultatet av beregningene er i hovedsak i samsvar med de måltallene som tidligere har vært oppstilt for saksbehandlingstiden. Kontoret arbeider med å finne elektroniske

verktøy som om mulig kan gi en enda mer nøyaktig oversikt over saksbehandlingstiden.

I punkt 2 ovenfor er det gitt en grafisk fremstilling over saksbehandlingstiden på de ulike stadiene i klagebehandlingen. Figur 4.1, 4.2 og 4.3 inntatt i kapittelet om statistikk viser et mer fullstendig bilde av saksbehandlingstiden ved kontoret innenfor de ovennevnte kategoriene.

4. Saker som er tatt opp av eget tiltak

I tillegg til å behandle klager fra borgerne kan ombudsmannen ta opp saker av eget tiltak. Bakgrunnen for at saker tas opp av eget tiltak, er vanligvis at jeg i forbindelse med behandlingen av en klagesak har fått kjennskap til forhold i forvaltningen som det kan være grunn til å ta opp særskilt. Dersom det kommer inn flere klager som gjelder samme type forhold, kan det også være mer praktisk å ta saken opp på generelt grunnlag og av eget tiltak, enn å forfølge de konkrete enkeltsakene. Det kan også være at opplysninger fra publikum, eller forhold som omtales i media, gir grunn til å ta opp en sak av eget tiltak uten at noen har fremmet en konkret klage.

I meldingsåret 2008 er 23 saker tatt opp av eget tiltak, mens tallet i 2007 var 41. Følgende saker som ble tatt opp av eget tiltak, er referert i årsmeldingens kapittel V:

Sak nr. 3: Innsyn i eiendomsskattetakstgrunnlag og eiendomsskattetakst

Sak nr. 14: Arkivering og journalføring i saker om dokumentinnsyn

Sak nr. 20: Tilsetting av rådmann – kravet om ekstern utlysning av stillinger i kommunalforvaltningen

Sak nr. 39: Arbeids- og velferdsetatens veiledningsplikt og utrednings- og informasjonsplikt

- Sak nr. 3: Innsyn i eiendomsskattetakstgrunnlag og eiendomsskattetakst
- Sak nr. 50: Barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere
- Sak nr. 52: Sittetid i politiets arrester – forholdet til forskriftens krav om overføring innen to døgn m.v.
- Sak nr. 57: Flere spørsmål tatt opp ved oppfølgingen av et ombudsmannsbesøk i Vadsø fengsel
- Sak nr. 58: Oppfølging av besøk i Skien fengsel
- Sak nr. 60: Besøksvisum – Utlendingsdirektoratets generelle erfaringer med retursvikt
- Sak nr. 72: Kontroll med anvendelsen av selvkostprinsippet

5. Særskilte meldinger til Stortinget

Jeg har i 2008 gitt to særskilte meldinger til Stortinget. Slike meldinger kan gis når ombudsmannen får kjennskap til «forømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde», jf. ombudsmannsloven § 12 andre ledd.

Den ene saken (dokument nr. 4:1 (2007–2008), avgitt 20. juni 2008) gjaldt en undersøkelse av ligningsbehandlingen for 2005 og 2006 av krav om særfradrag for ekstra store sykdomsutgifter som følge av diabetes. Den andre (dokument nr. 4:1 (2008–2009), avgitt 6. oktober 2008) gjaldt enkelte forhold vedrørende saksbehandlingen i Norsk pasientskadeerstatning.

Ligningsbehandlingen av krav om særfradrag for ekstra store sykdomsutgifter som følge av diabetes

Bakgrunnen for undersøkelsen var at jeg i 2007 mottok et foruroligende stort antall klager der det ble anført at det hadde skjedd forskjellsbehandling ved ligningen for 2005 og 2006 for så vidt gjaldt de dokumentasjonskrav som var blitt stilt for å bli innvilget særfradrag for store sykdomsutgifter som følge av diabetes. Undersøkelsen bekreftet det mange klager og Norges Diabetesforbund hadde gjort gjeldende. For inntektsårene 2005 og 2006 synes det å ha funnet sted en uensartet behandling av krav om særfradrag for store sykdomsutgifter som følge av diabetes. Denne uensartede behandlingen må i stor grad antas å være et resultat av at de sentrale skattemyndigheters retningslinjer for rettsanvendelsen ga for stort rom for de lokale ligningsmyndigheters eget skjønn ved kontrollen av skattyters krav om særfradrag for slike utgifter.

Undersøkelsen fikk klart frem at anvendelsen av reglene om særfradrag for store sykdomsutgifter nærmest regelmessig byr på store utfordringer både for skattytere som krever særfradrag på grunn av diabetes og for ligningsmyndighetene. Resultatet av undersøkelsen tydeliggjør også viktigheten av at skatteloven og ligningsloven anvendes enhetlig uavhengig av hvor i landet skattyterne bor og hvilket skattekontor og hvilken saksbehandler som forestår ligningsbehandlingen. I tillegg illustrerer undersøkelsen behovet for at de sentrale skattemyndigheter sørger for både tilstrekkelig utfyllende sentrale retningslinjer for ligningskontorenes utøvelse av rettsanvendelsesskjønnet og for effektiv og målrettet informasjon til de aktuelle skattytere.

Først for 2007 ble det fastsatt klare retningslinjer for hvordan merutgiftene til diabetikerkosthold kan måles mot ordinære kostholdsutgifter. Disse retningslin-

jene anser jeg som en helt nødvendig forutsetning for å få til en enhetlig anvendelse av særfradragreglene på merutgifter for diabetikere. Derfor var det uheldig at slike retningslinjer ikke var utarbeidet i tide for selvangivelsesfristen og den ordinære ligningen for inntektsåret 2005.

Undersøkelsen avdekket således at de sentrale skattemyndigheters forberedelse av å iverksette lovens dokumentasjonskrav også overfor diabetikere ikke hadde vært tilfredsstillende. Ved vesentlige endringer av skatteregler som kan ha forholdsvis stor betydning for relativt mange skattytere tilsier god forvaltningsskikk at de berørte skattytergruppene må gjøres oppmerksom på disse endringene og konsekvensene av dem, på en forsvarlig måte, og til «riktig» tid. Endringen av dokumentasjonskravet i skatteloven § 6-83 fra inntektsåret 2005 berørte hovedsakelig ikke-profesjonelle skattytere. Da må det generelt stilles andre og til dels strengere krav til skattetatens informasjonsvirksomhet overfor skattyterne enn om endringen bare berører profesjonelle skattytere.

Etter at denne særskilte meldingen ble avgitt til Stortinget tok Skattedirektoratet initiativ til et møte med meg der siktemålet var å tilkjennegi at de synspunkter jeg ga uttrykk for i min uttalelse blir tatt på alvor.

Saksbehandlingen i Norsk pasientskadeerstatning

Bakgrunnen for min undersøkelse var at det over noe tid var mottatt flere klager på saksbehandlingen i Norsk pasientskadeerstatning (NPE). NPE er et statlig forvaltningsorgan underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, som behandler og avgjør krav om erstatning ved pasientskade. Klagen som kom inn gjaldt både NPEs behandlingstid, køordningen for nye saker og håndteringen av henvendelser fremsatt under sakens gang.

Jeg fant grunn til å påpeke den uakseptabelt lange saksbehandlingstiden i NPE, og jeg viste i denne forbindelse til den store betydningen sakene har for erstatningssøkerne. De tiltakene som NPE hadde iverksatt syntes ikke i seg selv å være tilstrekkelige til å kunne føre til en vesentlig nedarbeiding av de opparbeidede restansene. Jeg ga derfor uttrykk for at det var behov for at NPE, i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, ytterligere intensiverte arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden.

Jeg påpekte også at det knyttet seg klare betenkeligheter til køordningen som NPE hadde etablert som en del av sin saksbehandling, og jeg forutsatte at det ble arbeidet aktivt for å avvikle ordningen så snart situasjonen gjorde det mulig. NPE ble oppfordret til å avbøte svakhetene ved ordningen, og blant annet etablere rutiner for å sikre at skriftlige henvendelser som fremsettes mens en sak står i kø blir bekreftet mottatt av NPE. Avslutningsvis understreket jeg også at det må sendes ut orienteringsbrev, forsinkelsesmeldinger og foreløpige svar som innholdsmessig tilfredsstillende kravene i forvaltningsloven § 11a annet ledd.

Helse- og omsorgsdepartementet har senere gitt uttrykk for at det deler mitt syn om at den lange saksbehandlingstiden i NPE er uheldig og at arbeidet med å redusere behandlingstiden må prioriteres. Departementet er også enig i at køordningen for nye saker bør søkes avviklet raskt. Departementet har opplyst at det i samarbeid med NPE vil foreta en kartlegging av ressurssituasjonen i NPE og komme tilbake til saken overfor Stortinget i revidert nasjonalbudsjett for 2009.

NPE har i etterkant av min uttalelse utarbeidet og revidert de orienterings- og forsinkelsesbrev som sendes til erstatningssøkerne eller deres representanter mens saken er under behandling. Mine kritiske merknader vedrørende dette synes dermed å være imøtekommet.

Jeg vil fortsatt holde meg orientert om utviklingen i NPEs saksbehandling på de punktene jeg har funnet kritikkverdige.

Etter anmodning ga jeg 24. oktober 2008 en redegjørelse for de to sakene for Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomité. Komiteen kom 27. november 2008 med sine innstillinger til Stortinget. Innst. S. nr. 74 (2008–2009) om undersøkelsen av ligningsbehandlingen for 2005 og 2006 av krav om særfradrag for ekstra store sykdomsutgifter som følge av diabetes ble behandlet i Stortinget 16. desember 2008, mens Innst. S. nr. 75 (2008–2009) om undersøkelsen av saksbehandlingstiden og saksbehandlingsrutiner i Norsk pasientskadeerstatning ble behandlet i Stortinget 18. desember 2008.

6. Høringsuttalelser

Ombudsmannen har i 2008 fått inn 107 høringsbrev fra forvaltningen med forslag til nytt eller endret regelverk. Utgangspunktet for ombudsmannens undersøkelser er gjeldende lovgivning og det faller utenfor ombudsmannens mandat å overprøve de vurderingene lovgiver har gjort. Med unntak av saker som direkte vedgår ombudsmannsinstitusjonen eller forhold som tidligere har vært behandlet her, har ombudsmennene før meg og jeg av prinsipielle grunner derfor vært tilbakeholdne og forsiktige med å gi høringsuttalelser til lovforslag. I 2008 ga jeg to høringsuttalelser.

Den ene høringsaken gjaldt endringer i bidragslovgivningen. Ordningen med samværsfradrag ble foreslått videreført, noe det ikke var grunn for meg til å kommentere berettigelsen eller hensiktsmessigheten av. Klagesaker hit har imidlertid illustrert problemer knyttet til skriftlighetskravet og bevisbyrdereglene. På

begge disse punktene var det foreslått endringer, og jeg uttalte at endringsforslagene i hovedsak måtte antas å imøtekomme problemene klagesakene hadde vist på disse punktene. Jeg minnet også om min uttalelse 4. februar 2008 i en sak om særtilskudd, der jeg kom til at det ikke var rettslig grunnlag for gjeldende forvaltningspraksis om at det bare kan fastsettes særtilskudd én gang til samme formål.

Den andre saken gjaldt forslag til endring i forskrift om leges melding til politiet om unaturlig dødsfall og lignende. Jeg hadde ikke merknader til den foreslåtte forskriftsendingen, men fant grunn til å presisere at ordningen med dødsstedsundersøkelse i regi av helsetjenesten ved alle tilfeller av plutselig uventet barnedød, som foranlediget forslaget til forskriftsending, bør undergis grundige vurderinger. Blant annet gjelder dette forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8 og Grunnloven § 102. Jeg stilte også spørsmål om ikke ordningen som sådan bør undergis en ordinær høringsprosess, dersom dette ikke er gjort.

7. Arbeid med internasjonale spørsmål og menneskerettigheter

Også i 2008 har arbeidet med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål vært viet betydelig oppmerksomhet. Jeg ser på dette som en naturlig del av det mandatet Stortinget har gitt meg. Ved kontoret er det organisert en egen ressursgruppe som skal holde seg spesielt orientert om internasjonale spørsmål, og som også representerer meg i ulike internasjonale fora og nettverk.

Forvaltningens oppfølging av internasjonale pålegg og avgjørelser

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

I 2008 har det vært avsagt enkelte avgjørelser mot Norge i EMD. Ingen av disse sakene har vært av en slik karakter at jeg har funnet det naturlig med videre oppfølging overfor forvaltningen.

Ombudsmannens menneskerettighetsseminar

I november 2008 ble Sivilombudsmannens menneskerettighetsseminar arrangert for annen gang. Årets seminar, som hadde tittelen «Tvang i beste mening?», satte søkelyset på menneskerettighetsutfordringer knyttet til bruk av tvang innenfor velferdssektoren. Vel 100 personer fra offentlig forvaltning, akademisk, private advokatfirma og interesseorganisasjoner deltok.

Samarbeidsprosjekt mellom nordiske og sentral-amerikanske ombudsmannsinstitusjoner (CANO)

I 2008 har ombudsmannen bidratt i et samarbeidsprosjekt mellom nordiske og sentralamerikanske ombudsmannsinstitusjoner som et ledd i nordiske institusjo-

ners arbeid for å fremme demokrati og menneskerettigheter i Sentral-Amerika. Prosjektet er et såkalt twinning-prosjekt mellom institusjonene, der kapasitetsbygging mellom de yngre institusjonene i Sentral-Amerika og de mer veletablerte ombudsmannsinstitusjonene i de nordiske landene står sentralt.

Ombudsmannen fikk i november besøk fra ombudsmannsinstitusjonene i Guatemala, Nicaragua, Honduras, Panama, El Salvador, Costa Rica og Bolivia, som også har status som nasjonale institusjoner for menneskerettigheter i sine respektive land. Delegasjonen fikk en innføring i den norske konteksten, der parlamentarismen og Stortingets forskjellige kontrollfunksjoner ble gjennomgått. Den fikk også en grundig presentasjon av Sivilombudsmannens organisasjon og arbeid, og besøkte Norsk senter for menneskerettigheter, Riksrevisjonen og Likestillings- og diskrimineringsombudet. Sentrale temaer for besøket var offentlighet og innsyn, antikorrupsjonsarbeid og menneskerettigheter. Institusjonenes legitimitet og rolle i å styrke folkets tillit til myndighetene og i å fremme god forvaltningsskikk sto også sentralt.

Prosjektet er initiert av DANIDA (Danish International Development Agency) i Guatemala i samarbeid med den danske ombudsmannen, og skal vare i flere år fremover.

Arbeidet med å styrke menneskerettighetene i Kina

Ombudsmannen har også i 2008 stilt en juridisk medarbeider med særlig kjennskap til kinesisk språk og de kinesiske forhold til rådighet for Utenriksdepartementet i forbindelse med den norske innsatsen for å styrke menneskerettigheter og rettsstatsoppbygging i Kina. I tilknytning til dette har ombudsmannens kontor i meldingsåret mottatt besøk av flere delegasjoner fra kinesiske myndigheter. Den norske ombudsmannsordningen, fangers

og anholdtes rettigheter og de grunnleggende menneskerettighetene etter norske og internasjonale standarder var temaer under besøkene. Ombudsmannens medarbeider har også tatt imot en delegasjon av kinesiske advokater som var på studiebesøk i Norge etter invitasjon fra den norske advokatforeningens menneskerettighetsutvalg. Bakgrunnen for besøket var Kinas nye advokatlov som trådte i kraft 1. juni 2008. De kinesiske advokatene ønsket å få førstehåndsinformasjon om norske og internasjonale standarder vedrørende advokaters arbeidsvilkår for å sikre en rettferdig og upartisk rettergang. De ønsket også informasjon om de mest grunnleggende prinsippene i norsk forvaltningsrett.

Etter invitasjon fra the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) deltok ombudsmannens medarbeider i et to-dagers «International Seminar on Human Rights' Protection for Detainees and Development of Police Training» i Kina. Seminaret var ledd i et samarbeid mellom OHCHR og the Ministry of Public Security i Kina (MPS) for å forebygge tortur/mishandling under etterforskning og forbedre soningsforhold under varetekt.

Videre deltok ombudsmannens kontor også i år i den norsk-kinesiske menneskerettighetsdialogen i regi av Utenriksdepartementet. Unge kriminelles rettigheter og alternative straffereaksjoner var temaer i årets arbeidsgruppe for fangers rettigheter, som ombudsmannens medarbeider deltok i.

I desember arrangerte ombudsmannen i samarbeid med the Supreme People's Procuratorate i Kina (SPP) et seminar om beskyttelse av anholdtes rettigheter i Chong Qing. En delegasjon med fire norske foredragsholdere bestående av en dommer fra Oslo Tingrett, en forsvarsadvokat, en politiadvokat og ombudsmannens medarbeider, belyste temaet fra ulike ståsteder.

Andre aktiviteter knyttet til arbeidet med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål

Både jeg selv og den internasjonale gruppen ved mitt kontor har gjennom 2008 lagt stor vekt på deltakelse på seminarer, kurs og i andre fora der internasjonale spørsmål har blitt behandlet.

Sammen med Norsk senter for menneskerettigheter deltar ombudsmannen i et nettverk med Den europeiske menneskerettighetskommisæren og andre nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner i Europarådets medlemsstater. Ved de nasjonale institusjonene skal det utpekes en egen kontaktperson på medarbeidernivå. I 2008 har nettverket arrangert en rundebordskonferanse i Dublin i september og en samling for kontaktpersoner i Strasbourg i november. Det har også vært løpende korrespondanse innen nettverket gjennom hele året.

Videre deltar ombudsmannen i et nettverk som er opprettet mellom Den europeiske ombudsmannen og nasjonale ombudsmannsinstitusjoner i Europa. Jeg har utpekt en medarbeider til å være min kontaktperson her. Nettverket har opprettet et internettbasert forum for erfaringsutveksling og lignende. I juni 2008 ble det også arrangert en kontaktpersonsamling i Strasbourg.

I oktober deltok ombudsmannens kontor, etter invitasjon fra the International Association of Anti-Corruption Authorities (IAACA), i «the Third Annual conference and General Meeting» i Kiev. Temaet for konferansen var «Criminalization and Law Enforcement». IAACA ble etablert med målsetning om å styrke gjennomføringen av FN's konvensjon mot korrupsjon som Norge har ratifisert.

I juni var også to medlemmer i den internasjonale gruppen på studietur til Strasbourg. Formålet med turen var å styrke

kunnskapen om Europarådet og Den europeiske menneskerettighetsdomstolen.

Som ombudsmann er jeg medlem av det rådgivende utvalget som Norsk senter for menneskerettigheter har opprettet for å jobbe med Nasjonal institusjon for menneskerettigheter. I 2008 har det vært arrangert to møter i utvalget.

Informasjon om saker jeg har behandlet i 2008, og som angår en eller flere menneskerettskonvensjoner, er å finne via emne- og stikkordsregisteret bakerst i årsmeldingen under emneordet «Menneskerettigheter», eller gjennom lovregisteret under punktet «Konvensjoner».

8. Møter, besøk og foredrag

I løpet av meldingsåret 2008 har mine medarbeidere og jeg hatt møter med mange ulike organisasjoner og offentlige etater. Slike møter er viktige. De åpner for menings- og informasjonsutveksling og gir nyttig innsikt i forvaltningens virksomhet og et bedre grunnlag for å behandle klagesakene som kommer inn.

Det har blant annet vært avholdt møte med Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Fylkesmannen i Oppland. Tema for møtene har foruten gjensidig orientering om virksomhetene blant annet vært alminnelige forvaltningsrettslige spørsmål og spørsmål om behandlingen av saker etter sosialtjenesteloven, barnevernsloven og plan- og bygningsloven. Videre har jeg vært på besøk i Engerdal kommune, hvor jeg også fikk treffe representanter fra omkringliggende kommuner. Innsyn og offentlighet, tjenestemannssaker og lojalitetsplikt og ansattes yringsfrihet var temaer som ble tatt opp.

Besøk i lukkede institusjoner er en viktig del av ombudsmannens virksomhet. I år

har jeg besøkt Tromsø fengsel. Jeg har også på nytt besøkt Politiets utlendingsinternat på Trandum, som en oppfølging av mitt besøk til internatet i 2006. Besøket den gang resulterte i en uttalelse som også ble gitt som særskilt melding til Stortinget. Formålet med årets besøk var å få en orientering om forholdene ved internatet og særlig om endringene som har funnet sted siden forrige besøk.

Mine medarbeidere og jeg har i løpet av året deltatt på flere seminarer og kurs, og holdt en rekke foredrag og forelesninger både for forvaltningen og for borgerne. Blant annet har jeg holdt foredrag for Eldreakademiet i Moss, Asker senioruniversitet og Senioruniversitetet i Ytre Ryfylke. Foredragsvirksomheten har stor betydning for å spre informasjon om ombudsmannsordningen og bevisstgjøre borgerne. Den gir meg også anledning til interessante møter og samtaler med folk jeg treffer ved disse anledningene.

Delegasjoner fra mange land har vært på besøk. Blant annet har jeg hatt besøk av parlamentarikere fra Angola, den kinesiske riksadvokaten og myndighetsrepresentanter fra Bangladesh. Det er stor internasjonal interesse for å få informasjon om den norske ombudsmannsordningens oppgaver, funksjoner og virkeområde. Kontakten med utenlandske institusjoner gir også oss informasjon som er verdifull for vår virksomhet. Jeg har i 2008 fortsatt hatt tett kontakt med de andre nordiske ombudsmennene. Foruten deltakelse på to Vestnordiske ombudsmannsmøter, var jeg i september selv vertskap for Nordisk ombudsmannsmøte i Oslo. Møtene er nyttige anledninger til å diskutere konkrete saker og utveksle erfaringer.

Jeg deltok på et seminar om frihetsberøvelse i Paris i januar 2008. Seminaret ble holdt av den franske ombudsmannen og Europarådets kommissær for menneskerettigheter, og temaet var «Deprivation of Liberty and Human Rights. The prevention of torture in Europe». Ved to anled-

ninger har jeg også deltatt på konferanser for å følge utviklingen på menneskerettsområdet: «The Human Rights Law Conference 2008» i regi av organisasjonen Justice i London i oktober, og et seminar om domstolskontroll med forvaltningen, også i London, i november.

I løpet av året har mine medarbeidere og jeg også hatt en rekke møter med borgere som har klagesaker til behandling og andre som ønsker å legge frem sin sak og få veiledning og informasjon om hvorvidt saken kan behandles av ombudsmannen. Jeg ser positivt på forespørsler fra klagere om personlig møte, og forsøker å imøtekomme slike så langt det lar seg gjøre.

9. Ombudsmannen og offentlighet

Ombudsmannen har en viktig oppgave knyttet til å sikre borgernes rett til innsyn i saksdokumenter hos forvaltningen. Flere av klagesakene som er omtalt i årsmeldingens kapittel V gjelder slike spørsmål. Jeg satte derfor stor pris på at ombudsmannen høsten 2008 mottok Norsk Presseforbunds åpenhetspris, «Flaviusprisen». Prisen deles ut hver høst til enkeltpersoner, organisasjoner og andre som har bidratt til å fremme eller synliggjøre betydningen av åpenhet og innsyn og/eller bidratt til endring eller utvikling av regelverk eller praksis for åpenhet og innsyn i det norske samfunnet. I juryens begrunnelse for tildelingen het det blant annet at prisen for 2008 «går til en institusjon som har gjort klart mer enn man kunne vente ut fra dens stilling for å få større åpenhet i forvaltningen, og for å få forvaltningen og dens ansatte til å forstå at ansattes ytringsfrihet går klart lengre enn mange har trodd. Foruten å forfekte vide grenser for ytringsfriheten og for innsyn i forvaltningen i en rekke enkeltsaker, har institusjonen gang på gang trukket opp viktige, generelle retningslinjer som gjør det nødvendig for mange forvaltningsetater og forvaltnings-

organer å legge om praksis i mer liberal retning».

Borgerne har også rett til innsyn i ombudsmannens saksdokumenter. Reglene om dette fremgår av ombudsmannsloven § 9, jf. ombudsmannsinstruksen § 11 (disse er inntatt som vedlegg). Jeg er opptatt av å vise åpenhet om virksomheten, hovedregelen er at ombudsmannens dokumenter er offentlige. Ombudsmannen har imidlertid også et viktig ansvar overfor klagere som har krav på taushet om sensitive opplysninger, og taushetsplikten kan derfor innebære at innsynsbegjæringer avslås helt eller delvis. I 2008 ble det registrert 531 krav om innsyn i saksdokumenter, mot 622 i 2007. Det ble gitt innsyn i 422 dokumenter, og delvis innsyn i 91 dokumenter. 18 innsynskrav ble avslått.

Normalt vil krav om innsyn i dokumenter hos ombudsmannen bli besvart samme dag, og senest i løpet av tre dager. Journalen over offentlig tilgjengelige opplysninger om dokumenter som er sendt til eller fra ombudsmannen finnes på nettstedet www.sivilombudsmannen.no, og her kan det også bestilles innsyn i ombudsmannens saksdokumenter.

10. Nytt nettsted og annen kommunikasjon med borgerne

Nytt nettsted

Sivilombudsmannen lanserte nytt nettsted 1. oktober 2008, som resultat av et ønske om å være tilgjengelig for alle brukergrupper uavhengig av fysisk funksjons-evne, alder eller kognitive evner. I arbeidet med nettstedet er det lagt vekt på å skape en god informasjonskilde med klare og enkle budskap, som skal bidra til økt forståelse for ombudsmannens arbeid og gjøre ombudsmannsordningen mer til-

gjengelig for borgerne. De nye nettsidene er utviklet i henhold til WAIs (Web Accessibility Initiative) retningslinjer for tilgjengelighet og skal være brukervennlige og tilgjengelige for alle. Nettstedet er i stor grad lagt til rette for blinde og svaksynte, blant annet gjennom talesyntese for automatisk opplesning av sidene, eksplisitt funksjon for skriftstørrelse og teknisk tilrettelegging av innholdet. For å kunne nå flere fremmedspråklige er det lagt ut informasjon om ombudsmannsordningen på fransk, spansk, tysk, arabisk, urdu, polsk, kinesisk og russisk, i tillegg til versjoner på bokmål, nynorsk, samisk og engelsk.

På nettstedet tas det også i bruk nye virkemidler for å gjøre Sivilombudsmannen lettere tilgjengelig for brukerne. Det er blant annet utarbeidet et nedlastbart klageskjema som skal bidra til å senke terskelen for å klage til ombudsmannen. Nettstedet gir også tilgang til offentlig journal og har en funksjon for å bestille innsyn i saker hos ombudsmannen. Søkefunksjonen for publiserte ombudsmannsuttalelser er blitt betydelig forbedret. Uttalelser som fortløpende blir lagt ut på nettsidene er dessuten nå ordnet i temakategorier, for at brukerne enkelt skal kunne finne fram til relevante saker.

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) ga www.sivilombudsmannen.no fem av seks mulige stjerner i sin årlige kvalitetsvurdering av offentlige nettsteder for 2008.

Publisering av uttalelser på ombudsmannens nettsted

Ombudsmannens uttalelser blir som nevnt over publisert på nettstedet. En «uttalelse» er en rapport om den undersøkelsen jeg har foretatt i en sak som har vært forelagt forvaltningen, der min mening kommer til uttrykk. Selve uttalelsen i en ombudsmannssak er den som blir gitt til sakens parter. Før en uttalelse publiseres blir den anonymisert og i noen grad redigert, likevel slik at den delen av

uttalelsen som gir uttrykk for mitt syn på saken normalt blir gjengitt i sin helhet. Når en uttalelse publiseres på nettstedet, blir det også redegjort for eventuelle vesentlige hendelser i saken etter at jeg avga min uttalelse.

Det blir foretatt en viss utvelgelse av hvilke uttalelser som publiseres på nettstedet. Hvilke uttalelser som blir publisert avhenger generelt sett av en konkret vurdering av uttalelsen, der det blant annet blir lagt vekt på om den vil være av betydning utover den aktuelle saken. Publisering er særlig aktuelt dersom uttalelsen er egnet til å avklare rettsspørsmål og prinsipielle problemstillinger knyttet til forvaltningens saksbehandlingspraksis.

Henvendelser på e-post og telefon

Jeg mottar i økende grad henvendelser på e-post. I 2008 kom det inn ca. 8000 e-brev, og av disse er over halvparten blitt registrert på saker. E-post bør ikke inneholde personsensitive opplysninger, og derfor blir det fra mitt kontor vanligvis bare gitt orienteringer og svar på generelle spørsmål på denne måten. Når det kommer inn klager som er sendt som e-brev, blir klageren bedt om å sende inn en signert klage med vanlig post.

Det er også mange som tar kontakt på telefon. I 2008 er minst 1430 telefonhenvendelser besvart. På telefonen kan mine medarbeidere og jeg først og fremst gi veiledning om hvorvidt en klage kan bringes inn for ombudsmannen, og om hvordan klageren i så fall bør gå frem. Vi kan også i stor grad veilede om hvem vedkommende kan gå til dersom saken ikke kan påklages til ombudsmannen, for eksempel fordi klagemuligheten i forvaltningen ikke er benyttet.

Noen kommer til oss med generelle juridiske spørsmål knyttet til en forvaltnings-sak, eller ber om råd om hvordan de bør forholde seg til forvaltningen i en pågående sak. Mine medarbeiderne og jeg kan

bare i svært liten grad svare på slike forespørsler, blant annet fordi ombudsmannen ikke har som oppgave å opptre som partsrepresentant for enkeltborgere overfor myndighetene, og heller ikke å drøfte generelle juridiske spørsmål som ikke knytter seg til en aktuell klagesak hos ombudsmannen.

11. Noen særlige spørsmål – ombudsmannen og forvaltningen

Ombudsmannen og saker som har vært behandlet av Kongen i statsråd

Det følger av ombudsmannsloven § 4 bokstav b at avgjørelser truffet i statsråd er unntatt ombudsmannens arbeidsområde. Det nærmere omfanget av dette unntaket ble aktualisert av en sak i høst, der en rekke medier klaget over nektet innsyn i et notat utarbeidet av Statsministerens kontor. Enkelte medier hadde også påklaget deler av vedtaket til Kongen i statsråd, og ombudsmannen kunne derfor ikke behandle saken. Saken viser at det kan oppstå vanskelige grensetilfeller, der det ikke er opplagt om en sak er innenfor eller utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Se nærmere om den konkrete saken i årsmeldingens kapittel V, sak 1.

Ombudsmannen har tolket ombudsmannsloven § 4 bokstav b slik at heller ikke forvaltningens forberedende behandling eller avgjørelser forut for det endelige vedtaket i statsråd, faller innenfor ombudsmannens arbeidsområde. Justiskomiteen har sluttet seg til denne tolkningen, se Innst. O. nr. 15 1979–80 side 5 flg. Begrunnelsen er blant annet at avgjørelser i statsråd blir tatt under et politisk og konstitusjonelt ansvar som også omfatter den forberedende behandlingen av saken.

Dette unntaket fra ombudsmannens arbeidsområde reiser spørsmål om hvordan forvaltningen bør forholde seg til en klage til Kongen i statsråd: Kan forvaltningen ha en plikt til å informere klageren om at en klagebehandling i statsråd avskjærer ombudsmannens mulighet til å behandle saken? Ettersom det i all hovedsak er departementenes avgjørelser som kan påklages til Kongen, er dette først og fremst et spørsmål om saksbehandlingen der.

Når et vedtak truffet av departementet påklages, skal departementet som vedtaksorgan behandle saken på nytt. Dette følger av forvaltningsloven § 33 annet ledd. Dersom departementet ikke finner å kunne ta klagen til følge, er inntrykket at klageren i praksis ofte forespørres om hun ønsker å opprettholde klagen til statsråd, *før* saken oversendes for klagebehandling. Dette synes å være en fornuftig ordning.

Forvaltningsloven pålegger forvaltningen å gi en part opplysninger om klageadgang, klagefrist m.v. Det følger av lovens § 27 tredje ledd. Parten vil derfor få informasjon om adgangen til å få vedtaket prøvet i statsråd. Det er imidlertid ingen alminnelig lovbestemt plikt til å informere om muligheten for å bringe saken inn for ombudsmannen. Ei heller er det noen generell lovbestemt plikt til å informere om forholdet mellom ombudsmannens myndighet og behandling av saken i statsråd. En slik plikt er imidlertid nå kommet til uttrykk i den nye offentleglova § 32 første ledd. Denne opplysningsplikten, som gjelder i saker om innsyn i dokumenter i offentlig virksomhet, har etter mitt syn gode grunner for seg, og vil kunne bidra til å unngå de vanskelige grensetilfeller som den nevnte innsynssaken med Statsministerens kontor var et eksempel på.

Det er neppe alle som er oppmerksomme på at klagebehandling i statsråd i praksis avskjærer muligheten for å bringe saken inn for ombudsmannen. For mange vil det

derfor være viktig å få informasjon om dette, slik at de kan ta et informert valg om hvordan de bør gå frem for å angripe et vedtak. Det kan diskuteres om forvaltningens plikt etter forvaltningslovens § 11 til å veilede parter slik at de kan «vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte», medfører en *plikt* til å gi slik informasjon – også i andre saker enn innsynsaker der offentliglova kommer til anvendelse.

Ombudsmannen har tidligere uttalt seg om denne problemstillingen i årsmeldingen for 1983 på side 156 flg. Der ble det blant annet vist til en uttalelse fra Justisdepartementet, som fremholder at departementene «vanligvis bør gjøre partene oppmerksom på at de ikke kan bringe saken inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen dersom de først har nyttet klageadgangen og fått saken avgjort av Kongen».

Uansett om det foreligger en rettsplikt til å gi slik informasjon eller ikke, mener jeg det må være et gode at informasjonen blir gitt. Jeg oppfordrer derfor departementene til å være oppmerksom på problemstillingen og til å informere om at en klage til Kongen i statsråd avskjærer muligheten til å bringe saken inn for ombudsmannen.

Utfordringer knyttet til elektronisk saksbehandling i forvaltningen

Store deler av forvaltningen har etter hvert tatt i bruk elektronisk saksbehandling. Dette gir noen utfordringer, både med hensyn til utøvingen av forvaltningsvirksomhet og med hensyn til ombudsmannens kontroll med forvaltningen.

Ombudsmannens undersøkelser av klager fra borgerne bygger i all hovedsak på dokumentene som lå til grunn for den aktuelle forvaltningssaken. Det er helt avgjørende for virksomheten, herunder tilliten til ombudsmannens uttalelser, at

forvaltningen gir ombudsmannen tilgang til samtlige dokumenter som har vært en del av beslutningsgrunnlaget i forvaltningssaken. Når forvaltningen benytter seg av et elektronisk saksbehandlingssystem, vil dette for det alt vesentligste innebære at dokumentene kun er lagret og arkivert elektronisk under for eksempel et saksnummer. Dokumentene som er sendt fra forvaltningen vil ofte ikke være lagret i undertegnet form, fordi det avsendte, undertegnede dokumentet ikke blir skannet og lagt på saken. Dokumentoversendelsen til ombudsmannen vil normalt inneholde utskrifter av dokumentene som er lagret elektronisk, og ikke som tidligere en fysisk saksmappe med en dokumentoversikt på saksomslaget. Dokumentene som det er tatt utskrift av vil heller ikke være nummerert kronologisk, og vil fra tid til annen være udatert, i og med at datoen ofte påføres dokumentet for hånd når det sendes. Siden dokumentene ikke er fysisk lagret på en saksmappe med en nummerert dokumentoversikt, gir dokumentoversendelsen i seg selv ingen mulighet til å kontrollere at ombudsmannen har fått tilgang til samtlige relevante dokumenter i den forvaltningssaken som skal undersøkes. Dette kan igjen bidra til å svekke tilliten til at ombudsmannens undersøkelser bygger på en gjennomgang av det fullstendige dokumentgrunnlaget for den aktuelle forvaltningssaken.

Elektronisk saksbehandling kan også gi utfordringer knyttet til utøvingen av forvaltningsvirksomhet. Det er nok å nevne plikten til journalføring etter reglene i arkivlova og arkivforskriften, innsyn og åpenhet i forvaltningens saksdokumenter og de konsekvenser for saksbehandlingen som utstrakt bruk av e-post i kommunikasjonen mellom forvaltningen og borgerne kan gi. Ett spesielt eksempel i meldingsåret er en sak om forvaltningens bruk av elektronisk rekrutteringsverktøy i tilsettingsprosessen. Saken er gjengitt i årsmeldingens kapittel V som sak nr. 10 og illustrerer godt mulige utilsiktede konsekvenser som bruken av elektronisk verktøy kan føre til forvaltningens

overholdelse av sentrale forvaltningsrettslige lover og regler.

Jeg vil i tiden fremover ha min oppmerksomhet rettet mot disse utfordringene.

Ombudsmannens behandling av klager på politiets virksomhet

På bakgrunn av en henvendelse fra det regjeringsoppnevnte «Utvalget som skal evaluere kontrollmekanismene for politiet», ble det i oktober 2008 avholdt et møte mellom sekretæren for utvalget og representanter fra mitt kontor. Utvalget ønsket gjennom møtet å få et inntrykk av ombudsmannens behandling av klager på politiets virksomhet.

Ombudsmannen behandler hvert år flere klager fra personer som er misfornøyd med behandlingen av deres klager på politiet. Dette gjelder både saker som har vært behandlet av Spesialenheten for politisaker og deretter Riksadvokaten, og saker som har vært vurdert av vedkommende politidistrikt og Politidirektoratet.

I enkelte tilfeller har saken vært vurdert både etter det strafferettslige og det administrative løp. I kontrollen av påtalemyndighetens virksomhet er jeg bevisst på forutsetningen om at påtalemyndigheten skal være et særlig selvstendig og uavhengig forvaltningsorgan når det gjelder avgjørelse av påtalespørsmål. Jeg er derfor tilbakeholden med å overprøve realiteten i de påtalemessige vedtak som treffes.

I forkant av møtet utarbeidet mitt kontor en oversikt over klager som har vært behandlet her i perioden 1. januar 2005 til 21. oktober 2008 vedrørende anmeldelser til Spesialenheten for politisaker og klager som gjelder kritikkverdige forhold utført i politiet. Oversikten ble oversendt til utvalget og ble også kommentert i møtet. I overkant av 30 avsluttede og pågående klagesaker ble omtalt. Ingen av disse avsluttede sakene har vært tatt opp med Riksadvokaten eller Politidirektoratet, og sakene har følgelig heller ikke gitt grunnlag for kritiske merknader fra min side.

Statistikk

1. Innledning

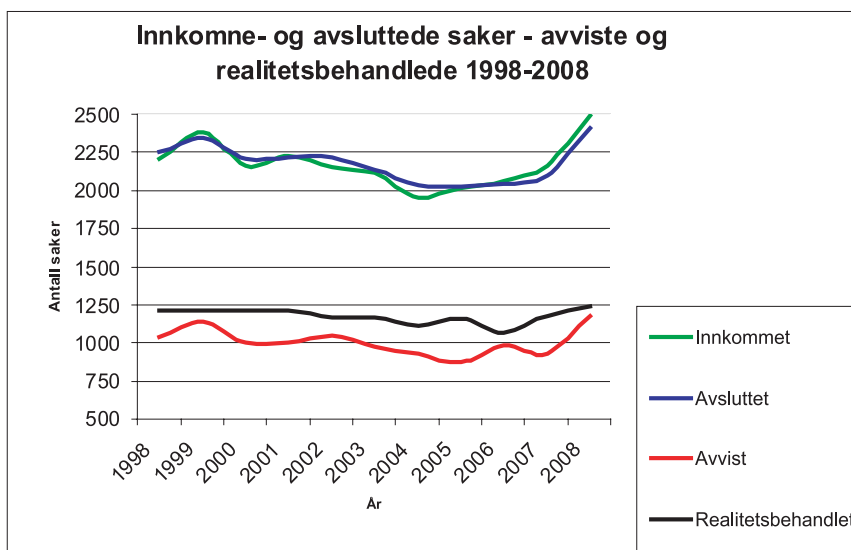
I dette kapitlet presenteres opplysninger om de sakene ombudsmannens kontor har behandlet i meldingsåret. Kapitlet gir en oversikt over tilgangen på saker i løpet av året, avsluttede saker, uavsluttede saker ved årets slutt, sakenes utfall, samt saksbehandlingstid.

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

I tillegg til det tallmaterialet som fremkommer i dette kapitlet, nevnes at det i meldingsåret ble registrert 20366 dokumenter.

Av disse er 8968 innkomne dokumenter og 11397 er utgående. Antall innkomne e-poster i løpet av året er ca. 8000, og av disse er ca. halvparten blitt registrert på saker (inklusive administrative saker). I tillegg kommer ca. 1430 generelle forespørsler over telefon. Det ble videre avholdt 51 konferanser med privatpersoner som ønsket informasjon om klagemuligheten hos ombudsmannen.

Figur 1.1 Innkomne og avsluttede saker – avviste og realitetsbehandlede 1998–2008



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 2008 ble ca. 18 % av sakene gjenåpnet fordi klageren kom tilbake med en ny henvendelse etter at saken var avsluttet her.

Tabell 2.1 Sakstilfang

	2007	2008
Klagesaker og forespørsler	2126	2469
Saker tatt opp av eget tiltak	41	23
I alt	2167	2492

Tabell 2.2 Avsluttede og uavsluttede saker

	2007	2008
Avsluttede saker i løpet av året	2102	2411
Uavsluttede saker ved utgangen av året	416	499

3. Sakenes utfall

Utfallet av sakene som behandles hos ombudsmannen kan deles i to hovedkategorier; avviste og realitetsbehandlede saker. I meldingsåret ble 49 % av henvendelsene til ombudsmannen avvist og 51 % 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.

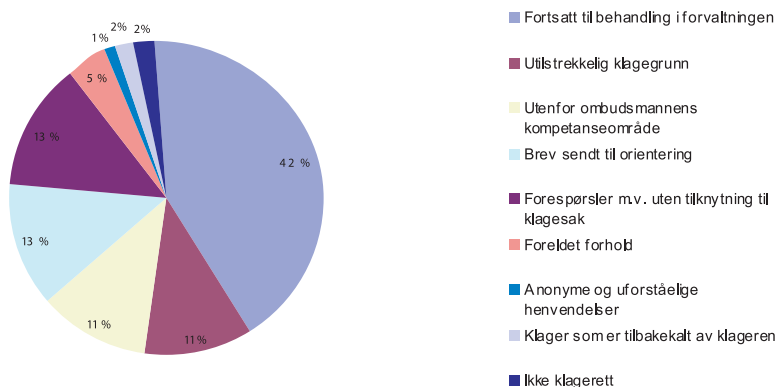
Tabell 3.1 viser forholdet mellom de avviste og de realitetsbehandlede sakene i meldingsåret, og forholdet til forrige meldingsår. For de realitetsbehandlede sakene er det nærmere angitt hva som ble resultatet av saksbehandlingen her. En fullstendig oppgave over det endelige utfallet av behandlingen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

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

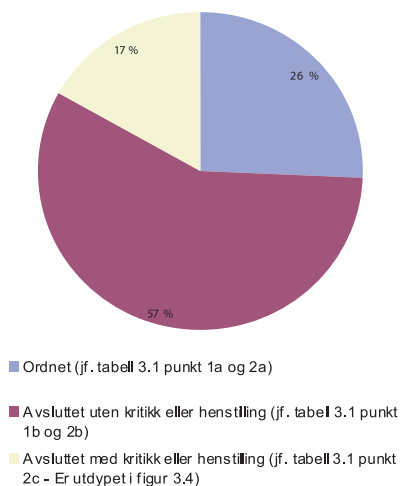
Tabell 3.1 Fordelingen mellom avviste og realitetsbehandlede saker

	2007	2008
Avviste saker	927	1174
Realitetsbehandlede saker	1175	1237
1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen		
a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse	259	270
b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem	571	598
2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen		
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen	40	50
b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem	127	110
c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt, eventuelt avbøte skadevirkninger	178	209

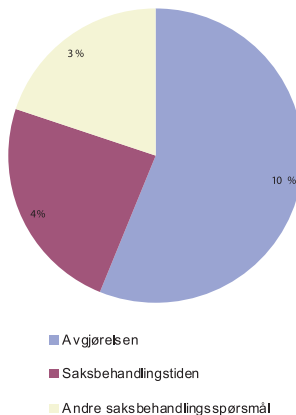
Figur 3.2 Avviste saker (49 %)



Figur 3.3 Realitetsbehandlede saker (51 %)



Figur 3.4 Nærmere om hva sakene som ble avsluttet med kritikk eller henstilling rettet seg mot (17 %)

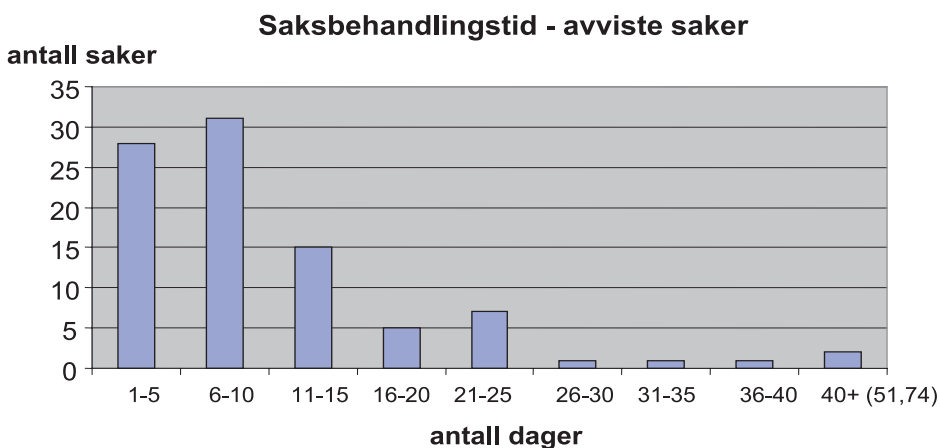


4. Saksbehandlingstid

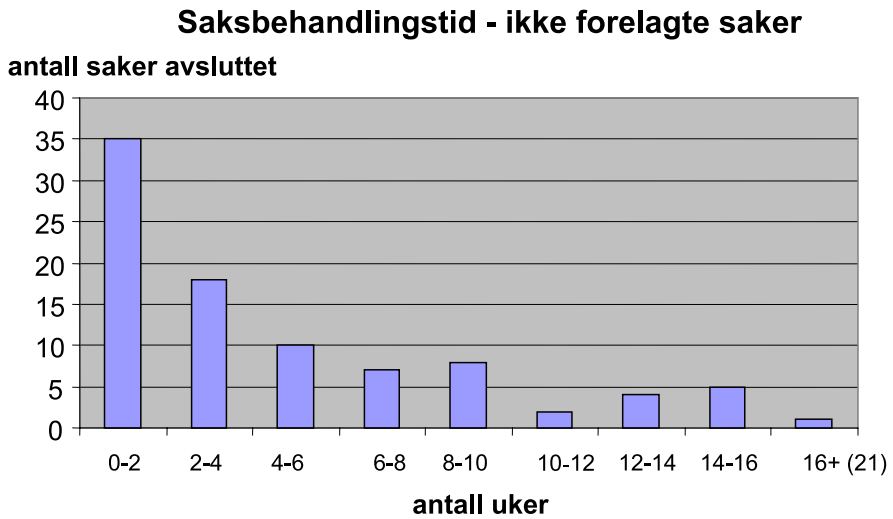
Under følger et fullstendig bilde av saksbehandlingstiden ved kontoret basert på 80-100 tilfeldig utvalgte saker innenfor tre ulike sakskategorier – avviste, ikke forelagte og forelagte. Saksbehandlingsti-

den er henholdsvis angitt i dager, uker og måneder. Som det fremgår, blir de fleste avviste saker avgjort innen ti dager, jf. figur 4.1. Saker som tas opp med forvaltningen, blir som regel avgjort innen seks måneder, jf. figur 4.3.

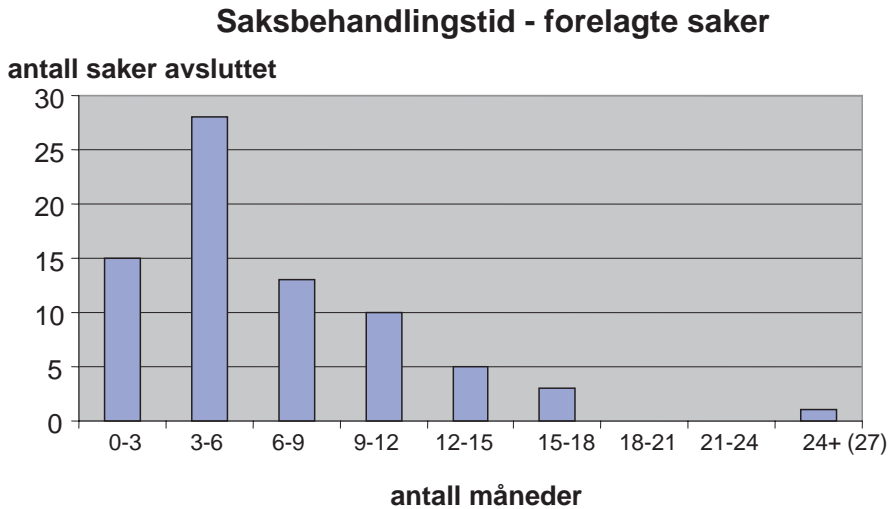
Figur 4.1 Avviste saker



Figur 4.2 Ikke forelagte saker



Figur 4.3 Forelagte saker



Saker av alminnelig interesse

Innledning

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

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

En oversikt over sakene er gitt nedenfor. For øvrig publiseres sakene fortløpende på ombudsmannens nettsted, www.sivilombudsmannen.no, og legges samlet ut på Lovdata, www.lovdata.no, én gang i året.

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

Før oversikten av de enkelte sakene, vil jeg trekke frem noen tema av mer overgripende karakter som arbeidet med årets klagesaker har gitt grunn til å kommentere.

Begrunnelsesplikten og betydningen for kontrollen med forvaltningens vedtak

Kravet til begrunnelse av forvaltningsavgjørelser er en sentral del av det alminnelige forsvarlighetsprinsippet i forvaltningen. Begrunnelsen skal blant annet tjene til å overbevise, slik at vedtaket blir godtatt som riktig og rettferdig. Begrunnelsesplikten er også motivert av hensynet til forvaltningen selv. Et krav om grunnngivning oppfordrer til større grundighet og nøyaktighet ved sakens behandling og avgjørelse. Endelig har begrunnelsesplikten betydning for mulighetene til å etterprøve og overprøve forvaltningens avgjørelser. Begrunnelsesplikten er derfor av sentral betydning for ombudsmannens mulighet for å kunne utøve sin kontroll med forvaltningens vedtak.

Mange av klagenes til ombudsmannen er foranlediget av en mangelfull begrunnelse fra forvaltningens side. Dermed er ikke sagt at resultatet som forvaltningen har kommet til i den konkrete saken, nødvendigvis er galt, men den ufullstendige begrunnelsen kan bidra til å svekke tilliten til avgjørelsen og så tvil om beslutningen er fattet på et forsvarlig rettslig og riktig faktisk grunnlag. Mitt inntrykk er at mange av disse sakene kunne vært løst dersom forvaltningen hadde gjort seg mer flid med utformingen av begrunnelsen.

Saker der forvaltningen har gitt en knapp og ufullstendig begrunnelse for sin avgjørelse, men hvor konklusjonen likevel fremstår som riktig, kan sette ombudsmannen i en vrien situasjon. Dersom klagen tas opp og saken forelegges forvalt-

ningsorganet på grunn av den mangelfulle begrunnelsen, vil parten kunne få urealistiske forhåpninger med tanke på resultatet av ombudsmannens klagebehandling. Alternativet er at ombudsmannen selv søker å «utfylle» forvaltningens begrunnelse. Områder hvor jeg har sett at begrunnelsene ofte kan være meget korte er blant annet i tilfeller der de folkevalgte går mot administrasjonens innstilling, for eksempel i bygge/dispensasjonssaker, samt i tilsetningssaker. Dersom resultatet er kurant, og det er åpenbart at en foreleggelse ikke vil kunne føre til noe annet resultat for parten, vil jeg nok vurdere å avslutte saken uten å forelegge den for forvaltningen, men med en påminnelse til forvaltningslovens krav til begrunnelse. I mange saker vil imidlertid en mangelfull begrunnelse kunne føre til at saken blir tatt opp.

// Dermed er ikke sagt at resultatet som forvaltningen har kommet til i den konkrete saken, nødvendigvis er galt, men den ufullstendige begrunnelsen kan bidra til å svekke tilliten til avgjørelsen og så tvil om beslutningen er fattet på et forvarlig rettslig og riktig faktisk grunnlag.

I masseforvaltningssaker er det ofte uttrykkelig presisert at forvaltningslovens krav til begrunnelse ikke skal gjelde, eller er mer avdempet. Dette er for eksempel tilfellet i skattesaker. Bakgrunnen for unntaket er at et omfattende krav til begrunnelse vil kunne gå på bekostning av hensynet til effektivitet og fremdrift der forvaltningen behandler et stort antall like saker. I slike tilfeller må det aksepteres om forvaltningen bare gir en meget knapp begrunnelse. Likevel hender det at jeg også i disse sakene reiser spørsmål om det ikke bør gis en kort begrunnelse. I eiendomsskattesaker har jeg således gitt uttrykk for at det kan oppstilles et krav om «stutt grunngeving» etter alminnelige forvaltnings-

rettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. Begrunnelsen kan være generell, og begrunnelsesplikten vil særlig gjøre seg gjeldende om det er konkrete anførsler i klagen som det er nærliggende å kommentere. Det kan være tilstrekkelig for forvaltningen å vise til at klagers anførsler er blitt særskilt vurdert.

I andre saker vil begrunnelsesplikten i forvaltningsloven § 25 gjelde ubetinget. Imidlertid er kravene til begrunnelsens innhold i utgangspunktet nokså små etter denne bestemmelsen. Annerledes blir dette i saker som berører EØS-avtalens fire friheter eller hvor vedtak treffes med hjemmel i gjennomførte EØS-regler. Da vil EF-domstolens langt mer omfattende krav til begrunnelse av administrative vedtak komme til anvendelse. Siden kravene til begrunnelse etter norsk intern rett i utgangspunktet ikke er særlig omfattende, kan det spørres om det ikke er i tråd med god forvaltningsskikk å gå utover de rammene som følger av forvaltningsloven § 25.

// Ved å plassere avgjørelsen i den konkrete saken i et større bilde og perspektiv, vil parten ofte kunne se de motstridende hensyn som ligger til grunn for regelen og hvorfor resultatet må bli slik som det har blitt.

En utfyllende begrunnelse skal blant annet bidra til å inngi tillit til forvaltningens avgjørelser. Derfor bør som hovedregel partenes anførsler gjengis og kommenteres. Videre bør det vurderes å tone ned bruken av standardbegrunnelser i forvaltningen. Det skal ofte lite til for å individualisere, noe som vil kunne gjøre at parten lettere slår seg til ro med at hans sak er vurdert konkret. Endelig bør forvaltningen oftere vurdere å ta med i begrunnelsen noe om regelens bakgrunn og formål. Ved å plassere avgjørelsen i den konkrete saken i et større bilde og

perspektiv, vil parten ofte kunne se de motstridende hensyn som ligger til grunn for regelen og hvorfor resultatet må bli slik som det har blitt.

Behandlingen av innsynsbegjæringer

Offentlighet og innsyn i forvaltningen er av avgjørende betydning for den demokratiske debatt, og er viktig for å kontrollere forvaltningens myndighetsutøvelse og virksomhet for øvrig. Derfor er det et område ombudsmannen har viet mye oppmerksomhet de siste årene.

Mitt inntrykk er at den viktigste utfordringen i arbeidet med å realisere offentlighetsprinsippet, er å utvikle gode holdninger hos den enkelte tjenestemann. Det er derfor viktig at forvaltningens ledelse har en positiv innstilling til offentlighet og krav om innsyn. Frykten hos den enkelte tjenestemann for å begå brudd på taushetsplikten er i denne forbindelse viktig. Den har spesiell betydning der det er tale om å beskytte personlige opplysninger og private forhold, men gjelder det beskyttelse av andre forhold, må tjenestemannen innrømme en stor grad av frihet til å gi ut opplysninger for at offentlighetsprinsippet skal kunne få en realitet.

Mange av unntakene fra hovedregelen om offentlighet er vidt formulert, og gir anvisning på relativt skjønsmessige vurderinger. Både dette og den såkalte meroffentlighetsvurderingen gir saksbehandleren stor innflytelse på hvor mye innsyn som gis.

// Mitt inntrykk er at den viktigste utfordringen i arbeidet med å realisere offentlighetsprinsippet, er å utvikle gode holdninger hos den enkelte tjenestemann. Det er derfor viktig at forvaltningens ledelse har en positiv innstilling til offentlighet og krav om innsyn.

Jeg har tidligere, blant annet i min høringsuttalelse til den nye offentleglova, fremholdt at den holdningsendringen i forvaltningen som offentlighetsloven tok sikte på, ennå ikke har fått fullt gjennomslag. Mange av de klagesakene jeg behandler, bærer preg av at grunnholdningen i forvaltningen ikke alltid er i samsvar med formålet bak offentlighetsprinsippet. Også regjeringen har i St.meld. nr. 32 (1997 - 1998) s. 91 og 106 -108, pekt på at en mangelfull praktisering av lovens intensjoner bl.a. skyldes forvaltningens holdninger.

Det kan være mange grunner til at det er slik. Uviljen mot å bli overprøvd og kikket etter i kortene, og angsten for at innsyn vil føre til kritikk av avgjørelsen eller saksbehandlingen, er nok psykologisk og menneskelig forståelig, men ikke akseptabel. Tjenestemannen kan også være redd for at opplysningene som blir gitt ut vil bli brukt på en måte som gir et misvisende bilde av saken. Dette er imidlertid å ta bekymringer på forskudd og heller ikke akseptabelt som rettesnor for behandlingen av innsynsbegjæringer.

Noen ganger kan det også være tvilsomt om dokumentet er taushetsbelagt eller av andre grunner ikke bør gis ut, og tjenestemannen kan av den grunn vike tilbake for å gi innsyn – det virker tryggest å si nei. Til tider kan nok også arbeidet med begjæringer om innsyn oppleves å ta verdifulle ressurser fra det tjenestemannen eller organet opplever som de egentlige oppgavene.

Det er likevel viktig at forvaltningens tjenestemenn ikke mister av syne alle hensynene som taler for offentlighet. Behandlingen av innsynsbegjæringer er en del av arbeidet (akkurat som når telefonen ringer). Innsyn, både for parter og for offentligheten er viktig for den offentlige debatten. Et aktivt virkende folkestyre er avhengig av åpenhet, innsyn og gjennomsiktighet. Åpenhet og innsyn er også viktig for ansvarliggjøringen av dem som utøver myndighet.

Korrupsjon har vist seg å kunne være et alvorlig problem i offentlig sektor, også i Norge, og retten til innsyn er et sentralt virkemiddel for å kunne avdekke og avsløre slike forhold. Dessuten er forvaltningen helt avhengig av publikums tillit for å kunne gjøre det arbeidet den er satt til. Slik tillit kommer ikke av seg selv, men må vinnes gjennom åpenhet omkring det arbeidet som gjøres – både generelt og i den enkelte sak.

// Uviljen mot å bli overprøvd og kikket etter i kortene, og angsten for at innsyn vil føre til kritikk av avgjørelsen eller saksbehandlingen, er nok psykologisk og menneskelig forståelig, men ikke akseptabel.

Det er på denne bakgrunn offentlighetslovens utgangspunkt om at forvaltningens saksdokumenter «er» offentlige må leses. Det forvaltningen arbeider med, angår fellesskapet og er derfor ikke offentligheten uvedkommende. Offentligheten har derfor en naturlig rett til å gå forvaltningen etter i sømmene. All offentlig forvaltning skjer på vegne av borgerne – det er fellesskapets verdier som forvaltes. Så vel pressen som vanlige folk har derfor en klar interesse av, og et behov for, å vite hva som foregår. I en del av klagesakene for ombudsmanen er jeg nødt til å påpeke at også disse hensynene, hensynene for åpenhet, må tas med som momenter i vurderingen av om innsyn skal gis eller ikke.

Særlig om taushetsplikten og offentlighetsprinsippet

Hvilke opplysninger som er omfattet av taushetsplikten skaper en del vansker i praksis. De generelle regler for taushetsplikt følger av forvaltningsloven §§ 13 følgende, men det er også en rekke bestemmelser om taushetsplikt i forskjellige særlover (helsepersonellov, barnevernlov, sosialtjenestelov, konkur-

ranselov m.v.). Felles for reglene er at de ofte gir anvisning på svært skjønnsmessige vurderinger, og at det ikke alltid er klart om et dokument er offentlig eller taushetsbelagt. I denne gråsonen kan det være lett å trå feil.

Det er ikke enkelt å si noe generelt om når en opplysning er taushetsbelagt, ettersom spørsmålet normalt vil bero på en utpreget konkret vurdering. Jeg vil derfor ikke si noe særlig om den nærmere vurderingen her, men innskrenke meg til å nevne at forvaltningen i *grensetilfelle* skal legge vekt på om det foreligger beskyttelsesverdige interesser som det er et aktuelt og påtrengende behov for å hindre kommer ut.

Det er imidlertid grunn til å knytte noen kommentarer til saksbehandlingen av saker om innsyn som har en side mot taushetsplikten. Brudd på taushetsplikten er straffbart. Både av denne grunn, og med tanke på de viktige hensyn taushetsplikten er ment å beskytte, må det stilles strenge krav til saksbehandlingen i saker som reiser taushetspliktsspørsmål. Beslutninger om innsyn er normalt ikke enkeltvedtak, og forvaltningslovens saksbehandlingsregler i kapittel IV til VI får ikke direkte anvendelse. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven suppleres imidlertid av grunnleggende prinsipper om forsvarlig saksbehandling, og disse kravene skjerpes når private rettssubjekter vil bli sterkt berørt av en forvaltningsavgjørelse.

Jeg har uttalt at hensynet til god forvaltningsskikk tilsier at hovedpunktene i den vurdering som gjøres i slike saker, nedtegnes skriftlig (se for eksempel sak nr. 17 i oversikten over saker). Dette gjelder selv om det alminnelige kravet om begrunnelse ikke gjelder ved avgjørelser av innsynskrav. Erfaring tilsier at skriftlighet er egnet til å bevisstgjøre beslutningstakere, og dermed bidra til å sikre at forvaltningen treffer korrekte avgjørelser med saklig begrunnelse. Skriftlighet vil også lette en eventuell

// Felles for reglene er at de ofte gir anvisning på svært skjønsmessige vurderinger, og at det ikke alltid er klart om et dokument er offentlig eller taushetsbelagt. I denne gråsonen kan det være lett å trå feil.

etterfølgende kontroll av den avgjørelse som er truffet.

Det må også stilles krav til sakens opplysning. Forvaltningen bør forsikre seg om at den har oversikt over hvilke konsekvenser innsyn vil ha, og over de interesser som tilsier hemmelighold, før avgjørelse tas i innsynsspørsmålet. Enkelte ganger vil dette innebære at det må innhentes en uttalelse fra den som har krav på beskyttelse. Andre ganger kan det være behov for særskilt fagkompetanse – for eksempel i tilknytning til vurderingen av om hemmelighold er av «konkurransmessig betydning», jf. forvaltningsloven § 13.

I tillegg til det ovennevnte vil jeg ta opp et særlig spørsmål knyttet til taushetsplikten. I det siste året har mitt kontor fått flere henvendelser på telefon fra personer som har kritisert den fysiske utformingen av enkelte av forvaltningens kundekontorer. Innringene har beskrevet åpne kontorlandskap der forvaltningen vanskelig kan ivareta taushetsplikten på en tilfredsstillende måte fordi andre som befinner seg på kontoret kan overhøre samtaler mellom bruker og saksbehandler. Dersom det er nærliggende å tro at brukerne kan ha behov for å gi taushetsbelagt informasjon, er en slik fysisk utforming av kundekontoret problematisk.

Forvaltningen har plikt til å «hindre at andre får adgang eller kjennskap til» taushetsbelagt informasjon. Dette må bl.a. innebære en forpliktelse for forvaltningsorganene til å innrette seg på en slik måte at det er mulig å benytte offentlige tjenester uten å risikere at uvedkommende får

tilgang til taushetsbelagt informasjon. Det enkelte forvaltningsorgan må ha dette i mente når den fysiske utformingen av kundesentre m.v. bestemmes.

Dersom eksisterende lokaler ikke er utformet slik at det er mulig å ha private samtaler i kundesenteret, bør det i det minste være mulighet for, dersom brukeren ønsker det, å ta samtaler et annet sted – for eksempel i et eget møterom eller liknende.

Oversikt over saker inntatt i årsmeldingen²

Ombudsmannens arbeidsområde

1. Arbeidsområdet til ombudsmannen – innsynssaker som har vore behandla av Kongen i statsråd

Offentlighet, innsyn og taushetsplikt

2. Innsyn i stemmesedler brukt ved valg av ordfører
3. Innsyn i eiendomsskattetakstgrunnlag og eiendomsskattetakst
4. Sak om dokumentinnsyn – saksbehandling og meroffentlighetsvurdering
5. Dokumentinnsyn – «særlige rådgivere eller sakkyndige», meroffentlighet og saksbehandlingstid
6. Innsyn i interne dokumenter om mulige forskriftsendringer
7. Saksbehandlingstiden ved klagebehandling av innsynssaker
8. Innsyn i søkerliste til stilling som personalsjef – klagebehandling
9. Innsyn i søkerliste til stilling som kommunaldirektør
10. Offentliggjøring av søkerliste – Kultur- og kirke departementet
11. Dokumentinnsyn i fengsel – urinprøvedokument
12. Partsinnsyn etter ligningsloven – saksbehandlingstid

² Årsmeldingen er i sin helhet tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

13. Mangelfull journalføring i sak om tilsetjing av barneombod
14. Arkivering og journalføring i saker om dokumentinnsyn
15. Taushetsplikt for testresultater
16. Utlevering av saksdokumenter – taushetsplikt
17. Taushetsplikt – utlevering av bilder fra inspeksjon av hundehold
18. Pasienters rett til å påklage pålegg til deres lege om utlevering av journalopplysninger om dem
19. Lukking av møte i Stranda formannskap
31. Manglende kontradiksjon ved pålegg om opphør av ulovlig retts-hjelpvirksomhet
32. Tilbakekall av kjøreseddel for dro-sje – kravet til bevisets styrke og undersøkelses- og begrunnelses-plikten
33. Tillatelse til snøscooterkjøring – lovlighetskontroll
34. Skadefelling av gråhegre
35. Fellingstillatelse for hjort på nabo-vald – rettslig klageinteresse
36. Reindrift – overføring av driftsen-het fra avdød reineier

Offentlige tilsettingsforhold

20. Tilsetting av rådmann – kravet om ekstern utlysning av stillinger i kommunalforvaltningen
21. Tilsetting i undervisnings- og for-skerstilling – adgangen til å ansette i midlertidig stilling
22. Tilsetting av enhetsleder ved kom-munalt sykehjem
23. Tilsetting av assisterende fylkes-lege
24. Tilsetting av lærer – lovfestede kvalifikasjonskrav
25. Tilsetting i undervisningsstilling – saksbehandling og betydningen av lovbestemte kvalifikasjonskrav
26. Tilsetting i undervisningsstilling – manglende pedagogisk kompe-tanse
27. ID-kort for tilsatte ved norske luft-havner – behandlingen av uten-landsk vandelsdokumentasjon

Driftstilskudd, konsesjoner og tillatelser

28. Tildeling av driftstilskudd til fysio-terapi i privat praksis – saksbe-handling og vurdering
29. Saksbehandlingen i sak om tilde-ling av driftstilskudd for fysio-te-rapi – mangelfull underretning og vurdering av klage
30. Konsesjonssak – spørsmål om eiendommen «kan nyttast til land-bruksdrift»

Utdanning og studiefinansiering

37. Saksbehandlingen ved opptak til Politihøgskolen
38. Bostipend – undervisning på kvelds-tid

Trygd, stønad og barnebidrag

39. Arbeids- og velferdsetatens veiled-ningsplikt og utrednings- og infor-masjonsplikt
40. Bortfall av krav på ventestønad
41. Veiledende satser for stønad til livsopphold
42. Retten til midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven
43. Utrekning av inntekt ved fast-setjing av tilskot til barn
44. Barnebidrag – særtilskudd til bril-ler
45. Barnebidrag – skjønnsfastsetting av inntekt

Helse

46. Helsetilsynets behandling av kla-gesak om omgjøring av syke-hjemsplass til plass i omsorgsbolig
47. Behandling av krav om sletting av opplysninger i pasientjournal
48. Statens legemiddelverks uttalelser om markedsføring av legemiddel
49. Statens legemiddelverks saksbe-handling i klassifiseringsaker –

spørsmål om enkeltvedtak og forskriftsendring

Barnevern

50. Barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere
51. Barneverntjenestens oppfølgingsansvar overfor barnets mor etter omsorgsovertakelsen

Fengselsforhold

52. Sittetid i politiets arrester – forholdet til forskriftens krav om overføring innen to døgn m.v.
53. Soningsforholdene for en krevende innsatt – langvarig utelukkelse fra fellesskapet
54. Reaksjon grunnet urinprøvenekt – kravet til vurdering av individuelle forhold
55. Glassvegg som kontrolltiltak ved besøk i fengsel fra utenlandske statsborgere
56. Påstand om forhåndsdomming i avslag på søknad om permisjon fra fengsel
57. Undersøkelse av forholdene i Vadsø fengsel
58. Undersøkelse av forholdene i Skien fengsel

Utlendingssaker

59. Utlendingsdirektoratets behandling av søknader om statsborgerskap fra mistenkte krigsforbrytere m.fl. – behandlingstid, informasjon og innsyn
60. Undersøkelse av Utlendingsdirektoratets generelle erfaringer med retursvikt
61. Oslo politidistrikts rutiner for mottak av søknader og behandlingsgebyr i utlendingssaker – saksbehandlingstid
62. Politiets og Utlendingsdirektoratets saksbehandling i bortvisningssak
63. Innhenting og bruk av spesifikk landinformasjon i asylsak
64. Utlendingnemndas behandling av begjæringer om utsatt iverksetting

Skatt, ligning, toll og avgift

65. Virksomhetskontroll i medhold av lov om merverdiavgift § 46 – særlig om «speilkopiering»
66. Tilbakegående avgiftsoppgjør – omgjøring av ugyldig avslag
67. Ettergivelse av restskatt – psykisk sykdom
68. Skattedirektoratets avvisning av anmodning om å kreve overprøving i fylkesskattenemnda av vedtak fra overligningsnemnda
69. Beskatning av utenlandstillegg. Ligningslovens endringsfrister når ombudsmannen har anbefalt at skattyters ligning bør behandles på nytt.
70. Fastsettelse av antall liggeplasser (og sitteplasser) i campingbil ved avgjørelse av avgiftsgruppe for engangsavgift
71. Avslag på søknad om fritak for dokumentavgift – tinglysningslovens regler om ekstinksjon
72. Kontroll med anvendelsen av selvkostprinsippet

Bygge- og plansaker. Kulturminnevern

73. Om nabo som hadde samtykket i tiltak gjennom signatur på nabovarsel hadde rettslig klageinteresse
74. Oppreisning for oversittelse av klagefrist i byggesak
75. Manglende behandling av byggesøknad i påvente av vedtak om midlertidig dele- og byggeforbud
76. Dispensasjon fra reguleringsplikten for større bygge- og anleggsarbeider
77. Mellombels dispensasjon frå kommuneplanen sin arealdel
78. Tolking av reguleringsplan i forbindelse med søknad om utbygging av et naustområde
79. Vilkår oppstilt i forbindelse med innvilgelse av dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 17-2 og kommuneplanens arealdel for utlegging av flytebrygge
80. Dispensasjon for gjenoppbygging/forlengelse av brygge

81. Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for riving av eksisterende og oppføring av nytt båthus
82. Vilkår for dispensasjon etter plan- og bygningsloven – saklig sammenheng og forholdsmessighet
83. Vilkår om deltakelse i fellesareal ved fradeling av eiendom
84. Dispensasjon fra plikt til opparbeidelse av avkjørsel
85. Dispensasjon for oppføring av leilighetsbygg
86. Oppføring av kårbolig i LNF-område – utilstrekkelig vurdering
87. Størrelsen på behandlingsgebyr for ulovlig byggearbeid
88. Beregning av byggesaksgebyr – plikten til å dokumentere at gebyret er i samsvar med selvkostprinsippet
89. Unnlatt bruk av sanksjon mot ulovlig tiltak
90. Kommunens adgang til å unnlate å forfølge et ulovlig tiltak
91. Pålegg om undersøkelser etter kulturminneloven § 9
93. Sakskostnader – forholdet mellom forvaltningsloven § 36 og retts- hjelpsloven § 3 m.v.
94. Dekning av saksomkostninger ved opphevelse av omgjøningsvedtak
95. Krav om erstatning fra trygden etter refusjon i etterbetalt trygde- ytelse
96. Erstatning etter strafforfølgning og fritt rettsråd
97. Sak om erstatning av advokatutgif- ter etter straffeprosessuelt beslag
98. Om deltakelse i en øvelse, utført av vikar, ga rett til yrkesskadeerstat- ning
99. Foreldelse av krav om erstatning etter strafforfølgning
100. Sen saksbehandling i Justissekreta- riatene av søknad om erstatning etter strafforfølgning
101. Kommunal Landspensjonskasse – tilbakekreving av feilutbetalt avta- lefestet pensjon
102. Tilbakekreving av feilutbetalt voldsoffererstatning

Annet

Sakskostnader, erstatning og tilbakebetaling

92. Reduksjon av krav om saksom- kostninger etter forvaltningsloven – nødvendighetskriteriet
103. Sak om tilbakekall av førerrett – klagebehandlingen
104. Habilitet for ansattes representan- ter i styret i et interkommunalt til- tak
105. Antakelse av fast forsvarer

Grundlov § 75 bokstav l:

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

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

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

§ 1.

Valg av ombudsmann.

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

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

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

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

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

§ 2.

Instruks.

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

§ 3.

Formål.

Som Stortingets tillitsmann skal ombudsmannen på den måte som fastsatt i denne lov og i hans instruks, søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at 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 Odelsstinget har tatt standpunkt til,
- b) avgjørelser truffet i statsråd,
- c) domstolens virksomhet,
- d) Riksrevisjonens virksomhet,
- e) saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for sivile tjenestepliktige,
- f) avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv, med mindre avgjørelse er truffet av formann-

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

skapet, 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 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 strid mot god forvaltningspraksis, kan han gi uttrykk for dette. Mener Ombudsmannen at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken, kan han gjøre vedkommende forvaltningsorgan oppmerksom på det.

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

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

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

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

§ 11.

Innberetning om mangler i lovverk og praksis.

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

§ 12.

Melding til Stortinget.

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

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

§ 13.

Lønn, pensjon, andre gjøremål.

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

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

§ 14.

Personalet.

Personalet ved Ombudsmannens kontor tilsettes av Stortingets presidentskap etter Ombudsmannens innstilling eller i henhold til Presidentskapets bestemmelse av et tilsettingsråd. Midlertidige tilsetninger for inntil 6 måneder foretas av Ombudsmannen.

Presidentskapet gir nærmere regler om fremgangsmåte ved tilsetting og om rådets sammensetning. 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 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 domstolens virksomhet etter lovens § 4 første ledd c) omfatter også avgjørelser som ved klage, anke eller annet rettsmiddel kan innbringes for en domstol.

§ 3.

Utforming og underbygging av klage.

(Til ombudsmannslovens § 6.)

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

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

§ 4.

Overskridelse av klagefrist.

(Til ombudsmannslovens § 6.)

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

§ 5.

Vilkår for klagebehandling.

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

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

ten, 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 3 Sentrum, 0101 Oslo

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

