

S'OM

Sivilombudsmannen
Årsmelding for 2009
Et sammendrag



Sivilombudsmannen



Introduksjon

Dette er et sammendrag av min melding til Stortinget for året 2009. Sammendraget inneholder informasjon og statistikk om virksomheten i 2009. Det gis også en oversikt over saker av alminnelig interesse 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 2010

Arne Fliflet



Foto: Jo Michael

Sivilombudsmann Arne Fliflet

Innhold

OM VIRKSOMHETEN I 2009	5
1. Hva gjør ombudsmannen?	5
2. Klager i 2009, fremgangsmåten ved behandlingen av klager og utfallet av klagebehandlingen	6
3. Saksbehandlingstid	9
4. Saker som er tatt opp av eget tiltak	9
5. Særskilt melding til Stortinget	10
6. Høringsuttalelser	10
7. Arbeid med internasjonale spørsmål og menneskerettigheter	11
8. Møter, besøk og foredrag	14
9. Elektronisk kommunikasjon med borgerne	15
10. Ombudsmannen og media	18
11. Ombudsmannen som et supplement og alternativ til domstolene	18
STATISTIKK	22
1. Innledning	22
2. Tilgangen på saker i meldingsåret	22
3. Sakenes utfall	23
4. Saksbehandlingstid	25
5. Fordeling av saker ut fra geografi, forvaltningsorgan og saksområder ..	26
OMBUDSMANNENS ADGANG TIL Å GJØRE FORVALTNINGEN OPPMERKSOM PÅ FEIL VED LOVER, FORSKRIFTER OG PRAKSIS	36
SAKER AV ALMINNELIG INTERESSE	37
1. Innledning	37
2. Oversikt over saker inntatt i årsmeldingen	40
LOVER OG REGLER	44
1. Kongeriget Norges Grundlov 17de Mai 1814 § 75 1.....	44
2. Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen	45
3. Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen	49

Om virksomheten i 2009

1. Hva gjør ombudsmannen?

Ombudsmannen undersøker og uttaler på rettslig grunnlag sin mening om 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. 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 å rette seg etter det ombudsmannen har uttalt.

Det er ikke bare avgjørelser i forvaltningen som ombudsmannen kan undersøke og overprøve, men også myndighetenes handlemåte, unnlatelser de har gjort seg skyldige i, og andre forhold knyttet til forvaltningens virksomhet. Når forvaltningen ikke svarer på skriftlige henvendelser, når saksbehandlingen drar ut i tid, eller når tje-

nestemenn 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.

// Et nyttig og praktisk alternativ til å måtte gå til domstolene

Ved mitt kontor arbeider det 33 jurister og et administrativt støtteapparat på 11 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 går gjennom 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 2009, fremgangsmåten ved behandlingen av klager og utfallet av klagebehandlingen

I 2009 kom det inn 2695 klager. Det er en økning på 226 klager i forhold til i 2008, og på 569 klager i forhold til i 2007.

Av de innkomne klagene ble 1319 avvist på formelt grunnlag. Dette gjelder blant annet klager rettet mot organer, institusjoner og andre selvstendige rettssubjekter som ikke er en del av den offentlige forvaltningen og som faller utenfor ombudsmannsordningen. Også dersom en anke eller klagemulighet i forvaltningen ikke er benyttet, eller klagen for øvrig ikke tidligere er tatt opp med forvaltningen, blir en klage vanligvis avvist. Årsaken er at ombudsmannens kontroll som hovedregel skal være etterfølgende. Det vil si at forvaltningen først selv må få anledning til å behandle og avgjøre det spørsmålet klagen gjelder. Klager vil også som hovedregel bli avvist dersom de innkommer etter tidsfristen for å klage til ombudsmannen. De må være fremsatt senest innen ett år etter at tjenestehandlingen eller forholdet det klages over, ble utført eller opphørte.

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

en slik karakter at det kan være grunn til å påtale den. Mindre feil, og feil som fremstår som 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.

Av de sakene som ble tatt opp til nærmere undersøkelser i 2009, ble 1057 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 710 av disse sakene viste det seg, etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene, at klagen opplagt ikke kunne føre frem. I de andre 347 sakene var en telefon til forvaltningen nok til å ordne opp i saken. Disse sakene gjaldt i hovedsak lang saksbehandlingstid eller manglende svar fra forvaltningen.

Av de innkomne klagene endte 212 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 knytter seg rimelig tvil til avgjørelser som det er klaget på. Slik tvil kan gjelde både faktiske og rettslige forhold.

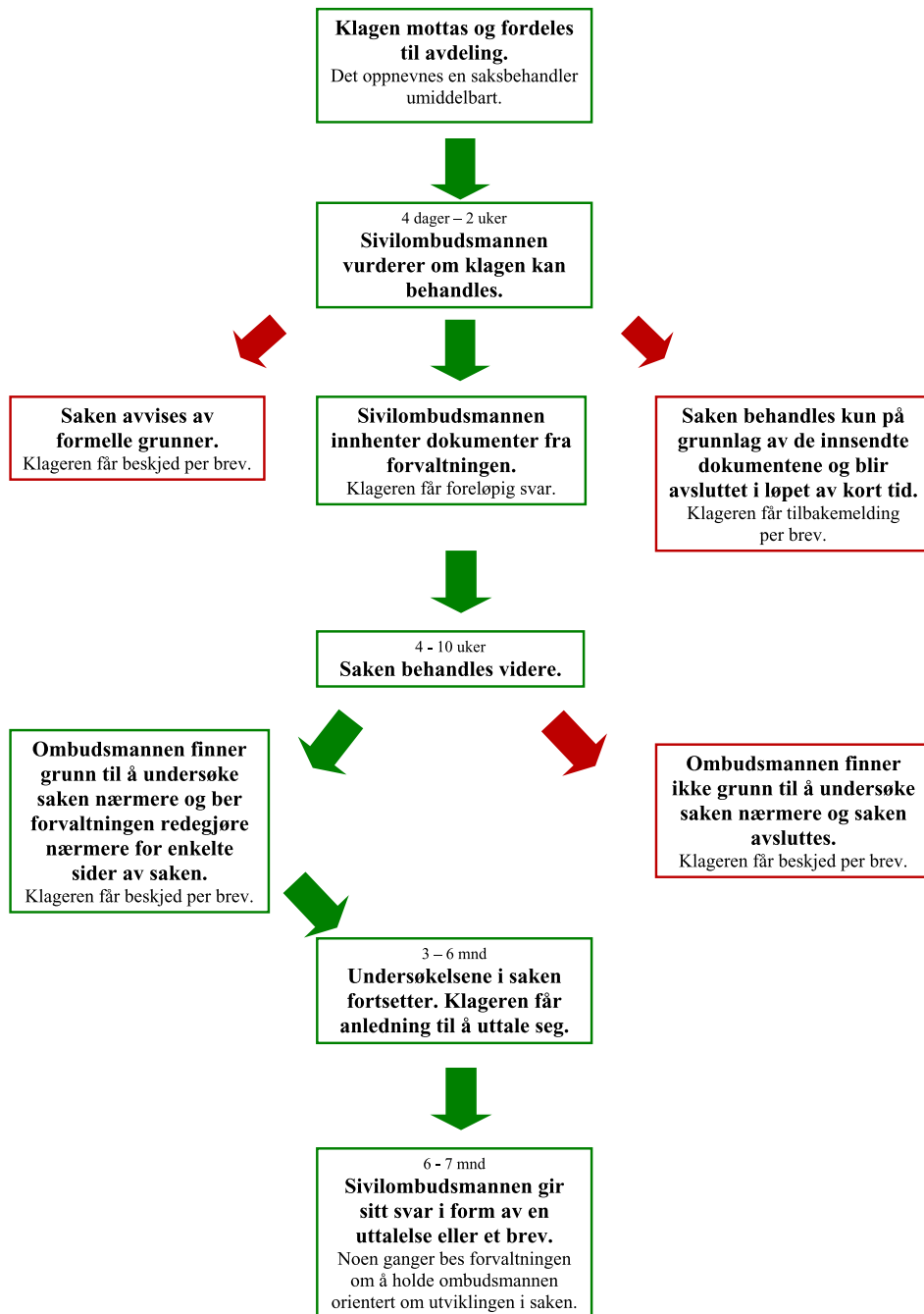
// Hovedinntrykket er at forvaltningen retter seg lojalt etter det ombudsmannen ber om

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 viser at forvaltningen følger slike oppfordringer. Vanligvis legger forvaltningen også til grunn de oppfatningene jeg gir uttrykk for. Hovedinntrykket er at forvaltningen retter seg lojalt etter det ombudsmannen ber om. Når forvaltningen ikke retter seg etter

dette, kan ombudsmannen råde borgeren til å reise sak for domstolene. Konsekvensen av dette er at borgeren har krav på fri sakførsel, jf. rettshjelplova 13. juni 1980 nr. 35 § 16 første ledd nr. 3. I 2009 har ingen saker gitt grunnlag for å tilrå søksmål.

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 at 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 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 6 uker
- Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen 7-8 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 måttallene som tidligere har vært oppstilt for saksbehandlingstiden. I figur 2.1 ovenfor er det gitt en grafisk fremstilling over saksbehandlingstiden på de

ulike stadiene i klagebehandlingen. I kapittelet om statistikk er det inntatt figurer som 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. Alle saker som tas opp uten bakgrunn i en klage, regnes som en slik sak. Bakgrunnen for at saker tas opp av eget tiltak, er vanligvis at jeg i forbindelse med behandlingen av en klagesak har fått kjennskap til forhold i forvaltningen som det kan være grunn til å ta opp særskilt. Dersom det kommer inn flere klager som gjelder samme type forhold, kan det også være mer praktisk å ta saken opp 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. Besøk og inspeksjoner er blant sakene som tas opp av eget tiltak. I meldingsåret 2009 er det åpnet 25 saker av eget tiltak. To av sakene førte etter nærmere vurdering ikke til noe initiativ herfra, og det reelle tallet er derfor 23 saker, som i 2008. Det ble i år avsluttet 21 slike saker. Følgende eget tiltak-saker som ble avsluttet i år er referert i årsmeldingens kapittel V:

- Sak nr. 31: Manglende utlysning av rådmannsstilling
- Sak nr. 59: Oppfølging av besøk i Tromsø fengsel
- Sak nr. 63: Ombudsmannens undersøkelse av personvernmessige forhold etter besøk til Lier statlige ventemottak
- Sak nr. 69: Oppdatering på internett av skattemister publisert av pressen
- Sak nr. 74: Utskriving av eiendomsskatt i Vågsøy kommune

5. Særskilt melding til Stortinget

En særskilt melding kan gis når ombudsmannen får kjennskap til «forsømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde», jf. ombudsmannsloven § 12 andre ledd. Jeg har i 2009 gitt én slik melding til Stortinget.

Meldingen gjaldt ombudsmannens rett til å få saksdokumenter oversendt til seg i forbindelse med behandlingen av en klage.

Bakgrunnen for den særskilte meldingen var at jeg i forbindelse med behandlingen av en konkret klagesak ble nektet innsyn i et saksdokument hos Olje- og energidepartementet. Ettersom jeg ble nektet innsyn i dokumentet, kunne jeg heller ikke behandle klagesaken som gjaldt avslag på innsyn i det omstridte dokumentet. På bakgrunn av departementets avgjørelse ble derfor jeg hindret i å utføre mitt verv.

Den underliggende saken gjaldt en klage fra en journalist. Journalisten hadde fremmet krav om innsyn i et notat fra Regjeringsadvokaten til Olje- og energidepartementet. Departementet avsto innsynskravet og viste til offentleglova § 15 annet ledd, som åpner for å unnta et dokument fra offentligheten dersom dokumentet er innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen. Det ble videre avslått å gi innsyn etter en meroffentlighetsvurdering.

For at jeg skulle kunne behandle klagen og ta stilling til om departementet hadde gjort en korrekt rettslig vurdering av offentlighetsspørsmålet, ble det, i tråd med vanlig rutine, bedt om utlån av saksdokumentene fra Olje- og energidepartementet, jf. ombudsmannsloven § 7. Olje- og energidepartementet avsto kravet om dokumentutlån og viste til ombudsmannsloven § 7 annet ledd, jf. tvisteloven § 22-5 som hjemmel for ikke å oversende dokumentet.

Jeg påpekte i den særskilte meldingen at utlån av saksdokumenter til ombudsmannen innebærer at dokumentene blir brukt i ombudsmannens undersøkelse av saken og at dokumentene normalt vil bli returnert til forvaltningen etter avslutningen av saken. Dokumentene er ikke en del av ombudsmannens saksdokumenter som er gjenstand for innsyn etter ombudsmannsloven og ombudsmannen ville ikke under noen omstendighet utlevere dokumentet til klageren. Videre viste jeg til at hensynet bak ombudsmannsloven § 7 var å sikre at ombudsmannen hadde adgang til de dokumentene som er relevante for å kunne behandle en sak. For å kunne kontrollere rettsanvendelsen etter offentleglova i en konkret sak, er det nødvendig å ha tilgang til dokumentet. Jeg uttalte at det var beklagelig at Olje- og energidepartementet nektet å oversende dokumentet, da dette hindret meg i å utføre mitt verv.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga 15. desember 2009 sin innstilling til Stortinget, se Innst. 121 S (2009-2010). I innstillingen ga en enstemmig komité uttrykk for at den ikke anså tvisteloven § 22-5 som et hinder for ombudsmannens innsyn i dokumenter utarbeidet for forvaltningens utredning eller forberedelse av saker. Komiteen understreket at det er avgjørende at ombudsmannen får tilgang til de dokumenter ombudsmannen finner nødvendig for å ivareta sin funksjon. I den konkrete saken anså komiteen at det ikke var fremført tilstrekkelig tungtveiende begrunnelser for å gjøre unntak fra denne hovedregelen.

Dokumentet ble oversendt til ombudsmannen 18. desember 2009. Stortinget behandlet innstillingen i møte 14. januar 2010.

6. Høringsuttalelser

Ombudsmannen har i 2009 fått inn 109 høringsbrev fra forvaltningen med forslag til nytt eller endret regelverk. Utgangs-

punktet 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 ombudsmannen av prinsipielle grunner derfor vært tilbakeholden og forsiktig med å gi høringsuttalelser til lovforslag. Som i 2008, ga jeg i 2009 bare to høringsuttalelser.

Den ene høringsuttalelsen gjaldt forslag til endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven. Justisdepartementet foreslo i høringsnotatet en lov hjemmel for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger. Dessuten inneholdt høringsnotatet lovforslag om taushetsplikten for kriminalomsorgens tilsatte, presisering av reglene om opplysningsplikt og innhenting av taushetsbelagte opplysninger, og regler om innsyn som ivaretar større åpenhet i benådningssaker. Til forslaget om lov hjemmel for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger, viste jeg til at det i et brev 5. juni 2009 herfra til departementet var stilt flere spørsmål om det såkalte INFO-FLYT-systemet for utveksling av personopplysninger mellom kriminalomsorgen og politiet. Spørsmålene berørte flere av de forholdene som var tatt opp i høringsnotatet. Når det gjaldt spørsmål om innsyn i benådningssaker, påpekte jeg at den foreslåtte bestemmelsen i forvaltningsloven syntes å være en kodifisering av gjeldende rett og som derfor neppe ville bidra til mer åpenhet om benådningssaker enn i dag, slik Stortinget hadde etterspurt regler om. Jeg kunne heller ikke se at forslaget tok sikte på eller ville bidra til å løse de problemstillingene og vanskelige avveiningene som oppstår ved at innsyn i straffesaken og innsyn i benådningssaken følger ulike regelverk. Utover dette hadde jeg ingen merknader til lovforslagene.

Den andre høringsuttalelsen ble gitt i forbindelse med rapporten «Etterkontroll av reglene om strafferettslig utilregnelighet,

strafferettslige særreaksjoner og forvaring». Justisdepartementet hadde i et høringsbrev bedt om innspill om eventuelle behov for klargjøring eller endring av regelverket om godtgjørelse til juridisk bistand for forvaringsdømte ved begjæringer om prøveløslatelse. Ombudsmannen hadde behandlet en sak om fritt rettsråd for en forvaringsdømt, der jeg fant at det var uklarheter knyttet til praksisen for fritt rettsråd i slike saker, og hvor jeg ba Statens sivilrettsforvaltning vurdere å ta dette opp med Justisdepartementet. Selv om jeg allerede hadde bedt Statens sivilrettsforvaltning følge opp saken overfor departementet, ble det for ordens skyld oversendt til departementet en anonymisert kopi av det avsluttende brevet i saken, for å illustrere problemstillinger om temaet.

7. Arbeid med internasjonale spørsmål og menneskerettigheter

Sivilombudsmannen har i 2009 fortsatt arbeidet med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål. På kontoret har det i 2009 vært en egen ressursgruppe som skal holde seg spesielt orientert om internasjonale spørsmål, og som har representert ombudsmannen 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 menneskerettstolens (EMD). Dette vil særlig være aktuelt der EMDs avgjørelser innebærer at norsk regelverk eller forvaltningspraksis må legges om for å hindre at tilsva-

rende krenkelser av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) skal finne sted i fremtiden.

I 2009 har det vært avsagt tre dommer og to avvisningsavgjørelser i saker mot Norge i EMD. I saken A mot Norge ble det konstatert krenkelse av artikkel 8 om retten til respekt for privatliv. Saken har ikke foranlediget oppfølging fra ombudsmannens side.

Ombudsmannens menneskerettighetsseminar

I november arrangerte Sivilombudsmannen menneskerettighetsseminar. I år var tredje gang Sivilombudsmannens menneskerettighetsseminar ble arrangert. Med tittelen «Overgrep fra privatpersoner – myndighetenes ansvar?», rettet seminaret søkelyset mot statens menneskerettslige ansvar for vern mot fysiske og psykiske overgrep fra andre privatpersoner, blant annet på skolen og på asylmottak. Njål Høstmælingen, forsker ved Norsk senter for menneskerettigheter, innledet seminaret med et foredrag om statens menneskerettslige ansvar for vern mot fysiske og psykiske overgrep fra andre privatpersoner. Advokat Mette Yvonne Larsen snakket om sikkerheten for beboere på asylmottak – menneskerettslig vern mot overgrep fra privatpersoner. Videre holdt barneombud Reidar Hjermann et innlegg om barnets menneskerettslige vern mot krenkelser i skolen. Førstemanuensis og medlem av FNs torturkomité Nora Sveaass talte om myndighetenes ansvar for forebygging og forhindring av tortur og overgrep, også fra private, og delte erfaringer og refleksjoner med utgangspunkt i FNs torturkonvensjon. Seminaret ble avsluttet med innlegg fra førstestatsadvokat i Økokrim Morten Eriksen og advokat hos regjeringsadvokaten Marius Emberland om hvor langt statens ansvar strekker seg, og en påfølgende paneldebatt.

Seminaret hadde rundt 100 deltakere fra offentlig forvaltning, academia og interesseorganisasjoner.

National Preventive Mechanisms (NPM)

FNs generalforsamling vedtok i 2002 en tilleggsprotokoll (OPCAT) til FNs torturkonvensjon fra 1984 (The United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment). Protokollen trådte i kraft 22. juni 2006, etter at den var ratifisert av 20 land.

Norge undertegnet protokollen 24. september 2003, men har fortsatt ikke ratifisert den. En ratifikasjon har vært varslet flere ganger av norske myndigheter, senest i forbindelse med den periodiske gjennomgangen av menneskerettighetssituasjonen i Norge i regi av Menneskerettighetsrådet (The Human Rights Council) i november 2009. I Norges rapport 8. september 2009 heter det blant annet at Norge «plans to complete ratification of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) within the very near future».

Hensikten med OPCAT er å effektivisere FNs torturkonvensjon gjennom å etablere et system med regelmessige besøk til alle steder der personer er frihetsberøvet. Det følger av OPCAT at det skal etableres særskilte kontrollmekanismer både på internasjonalt og nasjonalt nivå. På internasjonalt nivå innebærer OPCAT etableringen av en ny FN-komité (The UN Subcommittee on Prevention of Torture - SPT). Komiteen, som startet sitt arbeid i februar 2007, skal blant annet gjennomføre besøk til landene som har ratifisert protokollen. I landene som har ratifisert OPCAT skal det i tillegg etableres en nasjonal kontrollmekanisme (National Preventive Mechanism - NPM).

OPCAT åpner for at NPM-funksjonen i det enkelte land kan organiseres på flere forskjellige måter. En mulighet er å legge funksjonen som NPM til et eksisterende organ, for eksempel en ombudsmannsord-

ning. Denne løsningen har blant annet vært svært aktuell i de nordiske landene. Folketingets ombudsmand i Danmark ble opprinnelig oppnevnt som NPM og i Sve- rige ble Riksdagens ombudsmän (JO) oppnevnt som NPM sammen med Justi- tiekanslern (JK).

Ombudsmannen er kjent med at det i Norge foregår avklaringer på departemen- talt nivå blant annet med hensyn til hvor- dan NPM-funksjonen skal utformes når OPCAT blir ratifisert. Spørsmålet synes ellers å ha fått forholdsvis liten oppmerk- somhet. Ombudsmannen har ikke mottatt noen offisielle henvendelser med hensyn til organiseringen av NPM-funksjonen, og det er uklart om det kan bli aktuelt å skulle legge denne funksjonen til ombudsmannen. Det gjennomføres alle- rede flere årlige besøk av ombudsmannen til steder der personer er frihetsberøvet. Dersom ombudsmannen tillegges NPM- funksjonen, vil imidlertid institusjonen måtte styrkes vesentlig for å kunne opp- fylle de krav OPCAT stiller.

Arbeidet med å styrke menneskerettighetene i Kina

Ombudsmannen har i 2009 fortsatt sam- arbeidet med Utenriksdepartementet om styrking av menneskerettighetene i Kina, og har stilt en juridisk medarbeider med særlig kjennskap til kinesisk språk og de kinesiske forhold til rådighet for Uten- riksdepartementet i forbindelse med den norske innsatsen for å styrke menneske- rettigheter og rettsstatsoppbygging i Kina. Ved siden å være kontaktperson mellom kinesiske og norske myndigheter, har vedkommende jurist som spesialoppgave å arbeide for fangers rettigheter.

I tilknytning til dette har ombudsmannens kontor mottatt besøk av flere delegasjoner fra kinesiske myndigheter og kinesiske jurister. En delegasjon fra The Supreme People's Procuratorate (SPP) besøkte kontoret i august. Temaet for besøket var påtalemyndighetens rolle i strafferetts- pleien, og forholdet mellom ombudsman-

nen og riksadvokaten. Kontoret mottok også fire andre delegasjoner bestående av kinesiske jurister og forskere i januar, mai, september og oktober. Temaene for besøkene var bl.a. ombudsmannens rolle for styrking av borgeres rettigheter; ombudsmannen som nyttig verktøy for å styrke menneskerettigheter og «The Ombudsman – a Possibility to Improve Oversight Mechanism on Administrative Power in China?» Det er tydelig at inter- essen for den norske ombudsmannens oppgaver, funksjoner og virke er stor i Kina. Etter besøkene mottok ombuds- mannen en forespørsel om samarbeid, for å kartlegge muligheten for å etablere en ombudsmannsordning i Kina lik den nor- ske.

I tilknytning til feiringen av den svenske ombudsmannsinstitusjonens 200-årsjubi- leum, deltok ombudsmannen og noen av hans medarbeidere i juni i «The IXth International Ombudsman Institute (IOI) World Conference» i Stockholm. Kofi Annan, tidligere generalsekretær i FN, og Navanethem Pillay, FNs høykommissær for menneskerettigheter holdt taler om henholdsvis «The State and the Indi- vidual» samt «Current Challenges to the Protection and Promotion of Human Rights». Sir Brian Elwood, tidligere Pre- sident i IOI og tidligere ombudsman for New Zealand, påpekte i sin tale viktigheten av å få Kina med i IOI, forutsatt at landet oppfylte vilkårene for medlem- skap. Per i dag er ca 120 nasjoner og regi- oner medlem i IOI.

I desember arrangerte ombudsmannen, i samarbeid med the Supreme People's Procuratorate (SPP), et seminar om beskyttelsen av unge kriminelles rettighe- ter, herunder menneskerettigheter, i straf- ferettspleien i Kina. Bakgrunnen for seminaret var Kinas pågående revisjon av landets straffelov og straffeprosesslov. På grunn av økende kriminalitet blant unge i Kina har landet funnet det nødvendig å revidere straffereaksjoner og finne alter- native sanksjoner. Den norske lovgivning og praksis om påtaleunntatelse, meglings i

konfliktråd, overføring til barnevern samt alternative straffereaksjoner, herunder samfunnsstraff, ble grundig utdypet under seminaret. Under henvisning til FNs barnekonvensjon som både Norge og Kina har ratifisert, ble bruk av fengsling som «siste utvei» og «for kortest mulig tidsrom» overfor unge kriminelle nærmere drøftet i forhold til praksisen i begge land. Hvordan man best kan forebygge/reducere ungdomskriminalitet og tilbakefall, samt internasjonale standarder om behandling av unge kriminelle i fengsel, ble også viet stor oppmerksomhet. Etter anmodning fra SPP ble relevante norske lover oversatt til kinesisk og oversendt før seminaret. 120 deltakere bestående av statsadvokater, påtale- og politijurister, representanter fra fengselsmyndigheter i flere provinser i Kina, samt representanter fra the Ministry of Justice, deltok på seminaret. En delegasjon med fire norske foredragsholdere bestående av en assisterende regiondirektør, en forsvarsadvokat, en representant fra barnevernet, samt ombudsmannens medarbeider, belyste temaet fra ulike ståsteder.

Videre deltok ombudsmannens kontor også i år i den norsk-kinesiske menneskerettighetsdialogen i regi av Utenriksdepartementet. «Tilbake til samfunnet – overgangen fra fengsel til frihet» var temaet i årets arbeidsgruppe for fangers rettigheter, som ombudsmannens medarbeider deltok i. Under dialogen ble det understreket viktigheten av at innsatte kan leve et mest mulig «normalt» liv i fengsel som gjenspeiler livet og rettighetene man har utenfor fengsel. Dette er viktig for å forberede den domfelte på et kriminalitetsfritt liv etter løslatelse. Det ble også fremhevet at en domfelt ved innsettelse i fengsel ikke mister sine menneskerettigheter, annet enn de nødvendige konsekvenser av selve frihetsberøvelsen. Ytringsfrihet for innsatte ble spesifikt nevnt som et eksempel på rettighet i behold. En innsatt som hadde deltatt i en stortingsvalgdebatt om kriminalpolitikk sendt på NRK i september deltok i arbeidsgruppens møte og svarte på mange

spørsmål fra kinesiske deltakere. Den innsatte deltakelse gjorde dypt inntrykk på kinesiske deltakere.

8. Møter, besøk og foredrag

I løpet av meldingsåret 2009 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 Buskerud. Tilsvarende besøk hos de andre fylkesmennene arrangeres med jevne mellomrom. Tema på disse møtene er, foruten gjensidig orientering om virksomhetene, blant annet om alminnelige forvaltningsrettslige spørsmål og spørsmål om behandlingen av saker etter sosialtjenesteloven, barnevernsloven og plan- og bygningsloven. Videre har jeg vært på besøk i Alvdal kommune, og møtt representanter fra flere kommuner i Hedmark. I mai holdt jeg også et innlegg på ordfører- og rådmannsamlingen i Buskerud. Tilsvarende har jeg hatt møte med ordførere og rådmenn i Østfold.

// Slike møter med offentlige etater 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

Besøk i lukkede institusjoner er en viktig del av virksomheten. I år har jeg besøkt Oslo kretsfengsel, Ringerike fengsel, Kongsvinger fengsel, Vik fengsel og politiarrestene på Hamar og Lillestrøm. I tillegg har jeg besøkt Sanderud sykehus på Hamar.

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 Studentersamfunnet i Bergen, på Universitetet i Oslo under Justivalen, på Juristenes fagdager i Sandefjord, og på kurs i praktisk forvaltningsrett i Oslo. Foredragsvirksomheten har stor betydning for å spre informasjon og bevisstgjøre borgerne og jurister om ombudsmannsordningen. 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. Det er stor internasjonal interesse for å få informasjon om den norske ombudsmannsordnings oppgaver, funksjoner og virkeområde. Kontakten med utenlandske institusjoner gir også informasjon som er verdifull for ombudsmannens virksomhet. I oktober mottok jeg en delegasjon bestående av ledere for anti-korrupsjonsorganer, påtalejurister og andre rettshåndhevere fra Kosovo, Montenegro, Makedonia og Tyrkia. Besøket var initiert av FNs utviklingsprogram (UNDP) som hadde ansvaret for organiseringen av et internasjonalt seminar om «National Anti-Corruption Strategies» i Oslo. I november fikk jeg besøk av en delegasjon fra Kasakhstan bestående av en rekke representanter fra landets myndigheter, samt menneskerettighetsarbeidere. Også dette besøket var initiert av UNDP, med prosjekt tittel «Transparency and Access to Information and Justice in Kazakhstan». I tillegg fikk jeg i april besøk fra en delegasjon fra Maria-Curie-Sklodowska University, Law Faculty, Polen, og i juni besøk fra den thailandske ombudsmannen.

Jeg har i 2009 fortsatt hatt tett kontakt med de andre nordiske ombudsmennene. Dette er nyttig for å kunne diskutere konkrete saker og utveksle erfaringer.

Også i år har jeg deltatt og vært representert på en rekke internasjonale konferan-

ser og seminarer. Blant annet var jeg i april på det sjuende seminaret for nasjonale ombudsmenn i EU/EØS, som ble avholdt i Paphos på Kypros. Seminaret var arrangert av EU-ombudsmannen og den kypriotiske ombudsmannen. Hovedtemaet var migrasjon og dens betydning for ombudsmennenes arbeid. Seminaret belyste flere spørsmål av betydning for ombudsmannens behandling av saker på utlendingsområdet. I juni deltok jeg og fire medarbeidere på «The IXth International Ombudsman Institute World Conference» i Stockholm. Jeg holdt selv et innlegg med tittelen «Protecting the Particularly Vulnerable» der jeg redegjorde for ombudsmannens kontroll med fengsler.

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 om personlig møte, og forsøker å imøtekomme slike så langt det lar seg gjøre. I 2009 ble det avholdt 19 slike møter der jeg var til stede personlig.

9. Elektronisk kommunikasjon med borgerne

Ombudsmannen mottar stadig flere henvendelser på e-post. Det antas at det stigende antallet e-posthenvendelser blant annet har sammenheng med nye hjemmesider, som åpnet 1. oktober 2008, og at økningen skjer i takt med samfunnsutviklingen ellers. Terskelen for å skrive e-post antas å være lavere enn for å sende inn brev per post. For mange vil e-post også være enklere enn telefon, og mange spørsmål som før ble stilt over telefon, blir nå tatt opp i en e-post. Per i dag tas det i mot klager på e-post, men klagerne blir henvist til å sende inn en skriftlig og undertegnet klage per post.

Klagerne bruker nå i større grad enn før e-post under oppfølgingen av pågående klagesaker. Slike henvendelser behandles som annen innkommende post. Det benyttes imidlertid i liten grad e-post i tilbake meldingen til klagerne om fremgangen i saken, og e-posthenvendelser blir som regel besvart per post. Tilbakeholdenheten med å benytte e-post i korrespondanse med klagerne, er begrunnet i hensynet til sikker behandling av taushetsbelagte opplysninger, og sikkerhet knyttet til at den som henvender seg hit er rette vedkommende. Det er en antatt større risiko for at opplysninger kan komme på avveie ved elektronisk oversendelse av dokumenter enn ved postfor sendelse.

Klagerens adgang til å følge opp saken per e-post kan sies å styrke kommunikasjonen, og fører til at undersøkelser herfra kan bli bedre. Ordningen innebærer imidlertid at det også kan være usikkert når klageren er ferdig med å kommentere forhold, og det kan være uklart når kommentarene, og om alle kommentarer, skal forelegges forvaltningen til uttalelse.

Siktemålet må være å godta denne utviklingen, uten at dette går ut over sikkerheten ved saksbehandlingen. Domstoladministrasjonen har opplyst at domstolene per i dag har retningslinjer om ikke å sende sensitiv informasjon per e-post. Praksisen for å ta i mot informasjon per e-post, er visstnok noe ulik i de forskjellige domstolene. Skannede dokumenter som ligger vedlagt e-poster, godtas til en viss grad på lik linje med bruk av telefaks. Domstoladministrasjonen er i gang med en prosess for å etablere en portalbasert fellesløsning for alle landets domstoler, der forhåndsautoriserte aktører kan levere og behandle prosessdokumenter, og som vil erstatte e-post som informasjons- og kommunikasjonskanal mellom domstolene og berørte parter.

Forvaltningen må forholde seg til forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsfor-

skriften). Klager over enkeltvedtak kan fremsettes elektronisk dersom det forvaltingsorganet som skal motta klagen har lagt til rette for det, noe som innebærer at dette blir et policy spørsmål. Det antas imidlertid at forvaltningen er tilbakeholden med å ta i mot klager via e-post, med mindre klagen vedlegges e-posten som skannet dokument. Direktoratet for forvaltning og IKT er for tiden i en prosess for å etablere en felles infrastruktur for elektronisk identifikasjon i offentlig sektor (MinID og eID). Jeg vil følge med på utviklingen både i domstolene og i forvaltningen, og se på muligheten for at ombudsmannen kan benytte seg av slik infrastruktur når denne blir tilgjengelig.

10. Ombudsmannen og media

Ombudsmannssakene i media

Ombudsmannens behandling av saker vekker jevnlig interesse både i riks- og lokalmedia, først og fremst i avisene. Det store flertallet av saker som får medieomtale er knyttet til lokale forhold. Lokalmedia har derfor stor betydning som kilde til kunnskap om ombudsmannens virksomhet. Det er også som regel i lokalmedia at ombudsmannens behandling av saker omtales.

// Lokalmedia har stor betydning som kilde til kunnskap om ombudsmannens virksomhet

Som regel er det når saken avsluttes her at pressen interesserer seg for ombudsmannens behandling, enten saken ender i en uttalelse med kritikk av eller henstillinger til forvaltningen, eller ombudsmannen ikke ser på saken av formelle grunner. Ombudsmannen blir også ofte nevnt i forbindelse med at forvaltningen har avsluttet en sak, når den som mener seg uriktig behandlet varsler om at saken vil bli klaget inn for ombudsmannen. Det at ombudsmannen skal se på saken anses å

ha nyhetsverdi, og mediene avventer ikke til resultatet av behandlingen her foreligger, før saken omtales. Dette kan kanskje tyde på at ombudsmannen, med rette, oppfattes som et ekstraordinært kontrollorgan, og ikke et ordinært administrativt klageorgan i forvaltningen.

Alle typer saker omtales

Ombudsmannens arbeidsområde er hele den offentlige forvaltning, og bredden i klagesakene er stor. Medias dekning av ombudsmannssaker er som nyhetsbildet generelt, og i stor grad preget av de saks-typerne som «fanger» flest mulig lesere. I riksmidia er det særlig to områder som utpeker seg: innsynssaker og forhold omkring straff. Innsynssakene som har skapt overskrifter i riksmidia i år, har dreid seg om innsyn på et høyt nivå i forvaltningen (departementsnivå). En åpenbar grunn til at dokumenter som unntas offentlighet skaper overskrifter, er at forvaltningen opptrer på vegne av fellesskapet og at folk vil vite hvordan felles ressurser forvaltes. «Hemmelighold» i forvaltningen, enten det er på sentralt eller lokalt nivå, synes å være en sakstype som vekker interesse hos lesere.

Hvem avslagene på innsyn som regel retter seg mot, antas også å ha betydning for mediedekningen av slike saker; det er som regel journalister som har bedt om innsyn og som opplever å få avslagene.

Lokalmedias dekning av saker ombudsmannen har vært inne i, knytter seg særlig til kommunale forhold. Selv om mediedekningen varierer fra år til år, kan plan- og byggesaker, saker om tilsetting, skole og helse, og saker om møteoffentlighet, kanskje trekkes frem som sakstyper som i særlig grad fanger lokalpressens oppmerksomhet.

// Jeg vil understreke viktigheten av en oppvakt og oppsøkende lokalpresse, som benytter seg av retten til innsyn og kikker forvaltningen i kortene

Jeg vil understreke viktigheten av en oppvakt og oppsøkende lokalpresse, som benytter seg av retten til innsyn og «kikker forvaltningen i kortene», og viktigheten av det arbeidet som legges ned i nyhetsredaksjonene rundt i landet.

Har omtalen betydning for klagetallet?

Klagetallet har også i år økt, sammenlignet med fjoråret. Ombudsmannen har ikke verktøy som kan spore tendenser til økning i klagetallet i etterkant av store medieoppslag, sammenlignet med normaltallene. Det er mitt inntrykk at publisitet om saker ombudsmannen behandler fører til kortere oppsving i klagetallet. Særlig gjelder dette der det er tilknytning til nyhetsoppslag gis generell informasjon om ombudsmannsordningen, herunder arbeidsområdene, om hvordan ordningen fungerer og at behandlingen er gratis. Det antas videre at oppmerksomhet i media om ombudsmannsordningen bidrar til det stadig jevnt økende klagetallet.

Hvordan forholder ombudsmannen seg til media?

Gjennom media får ombudsmannen informasjon om mulige saker som bør tas opp herfra av eget tiltak, og det abonneres på nyhetstjenester som daglig leverer lister over nyheter inndelt etter fagområdene på kontoret. Å få tips gjennom riks- og lokalmedia er viktig for ombudsmannens kontroll med forvaltningen. Det er også nyttig, som en virkelighetsskildring, å lese om hvordan ombudsmannens behandling av saker og ombudsmannsinstitusjonen oppfattes i befolkningen, noe han igjen kan lære av. Dette kan også bidra til å utvikle institusjonen.

Jeg får ofte spørsmål om ombudsmannen er synlig nok i media. Ombudsmannens synlighet i media skal være faglig begrunnet. Ombudsmannen skal være politisk og faglig uavhengig både av forvaltningen, klageren og Stortinget. Han har rett til å si sin mening, men mandatet er begrenset til

å gjelde rettslige spørsmål (urett). Det er også forutsatt at ombudsmannen først og fremst skal behandle enkeltsaker. Sånn sett skal ombudsmannen ikke forsvare enkelte grupper, eller ha en pådriverrolle for bestemte interesser. På denne måten skiller ombudsmannen seg vesentlig fra interesse- og forvaltningsombudene.

Det fremgår av både ombudsmannsloven og -instruksen at formålet med ombudsmannsordningen er å «hindre urett». I den grad jeg skulle vært mer synlig i nyhetsbildet, måtte det være for å hindre fremtidig urett. Dette kan i så fall ses i sammenheng med adgangen jeg har til å uttale meg om forhold som vil bidra til å gjøre forvaltningen bedre.

Dette er imidlertid en vanskelig balansegang. Ombudsmannsordningen baserer seg til dels på forvaltningens tillit. Engasjement fra ombudsmannens side i enkeltsaker på et tidlig stadium, vil av forvaltningen lett kunne oppfattes som utidig innblanding i forvaltningens virksomhet. Også det forhold at ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende, gjør at enkeltsaker ofte har mistet aktualitet på det tidspunktet ombudsmannen kommer inn i saken. Synlighet i media vil derfor ofte ikke være forenlig med det som skal være ombudsmannens oppgave.

Kommentarer til media

Når ombudsmannen blir spurt om å kommentere enkeltsaker, kommer det an på sakens karakter om det skal og kan gis utfyllende kommentarer. Det er klart at jeg i enkeltsaker må kunne uttale meg om forhold som ikke har vært berørt ved avslutningen av saken.

Jeg foretar imidlertid en konkret vurdering av om jeg selv skal kommentere saken, eller om det er mest hensiktsmessig at ansvaret overlates til den ansvarlige kontorsjefen. På bakgrunn av det personlige elementet som ligger i ombudsmannsvervet, vil det som regel være riktig å svare på disse forespørslene selv.

Selv om det av og til hadde vært ønskelig at ombudsmannen hadde informasjons- og kommunikasjonsfaglig personell, mener jeg det er viktig å fremheve det personlige elementet i ordningen, og derfor selv stå for kommunikasjonen utad.

Behandling av saker med stor mediedekning

Noen ganger får ombudsmannssaker en sentral plass i nyhetsbildet. I november 2008 var det en slik sak: spørsmålet om innsyn i et notat i forbindelse med Regjeringens kontakt med en bank under «finanskrisen». Det er naturlig å stille spørsmål om ekstrem mediedekning får betydning for hvordan ombudsmannen behandler saker, og om slike saker prioriteres her.

Utgangspunktet er at alle klager til ombudsmannen skal behandles likt når det kommer til saksbehandlingstid, og at ingen saker skal prioriteres. I saker om innsyn, der innsyn ikke er blitt gitt før det klages til ombudsmannen, er derimot saksbehandlingstiden normalt noe kortere enn ellers.

Ombudsmannsordningen er avhengig av tillit både blant befolkningen og hos forvaltningen. Der ombudsmannens behandling av en sak får stor mediedekning, kommer denne balansegangen tydelig til uttrykk. Ombudsmannens behandling av en sak må på den ene siden ikke oppleves som ubetydelig av borgerne, og disse må ha tillit til at ombudsmannen er slagkraftig i de saker han velger å gå inn i. På den annen side er det avgjørende at ombudsmannens saksbehandling er grundig og forsvarlig, herunder at det aktuelle organet blir gitt anledning til kontradiksjon og at saken er tilstrekkelig opplyst før ombudsmannen uttaler seg, noe som tar tid å gjennomføre. Ombudsmannen skal være et ekstraordinært kontrollorgan, og må ikke opptre som et ordinært administrativt overordnet forvaltningsorgan med instruksjonsmyndighet.

11. Ombudsmannen som et supplement og alternativ til domstolene

Forvaltningskomiteen uttalte i sin innstilling fra 1958 at «[e]t saksanlegg er kostbart, og det er ikke alltid så lett for den alminnelige mann å gå denne vei». Ombudsmannen er i Norge et supplement og et alternativ til domstolsprøving, og fyller til dels det tomrommet som fraværet av forvaltningsdomstoler representerer.

Om en sak bør klages inn for ombudsmannen eller reises for domstolene, kan det ikke gis et entydig svar på. Jeg vil her peke på noen sentrale forskjeller mellom ombudsmanns- og domstolskontrollen, særlig knyttet til adgangen til å få saken prøvet, de økonomiske konsekvensene, prosessen, virkemidlene som er til rådighet, grensene for prøvingen og utfallet av behandlingen. Valget vil også delvis avhenge av hva en ønsker å oppnå.

// En klage til ombudsmannen er en anmodning om å sette i verk undersøkelser. Den enkelte har ikke en alminnelig rett til å kreve at ombudsmannen skal behandle saken

Alle har i utgangspunktet rett til å anlegge en sak og å få denne prøvet for domstolene, dersom vilkårene for dette (prosessforutsetningene) er oppfylt. På samme måte har den enkelte et rettskrav på å få en sak behandlet av forvaltningen, i to instanser. En klage til ombudsmannen er derimot i realiteten en anmodning om å sette i verk undersøkelser, og må anses som et ekstraordinært rettsmiddel. Den enkelte har ikke en alminnelig rett til å kreve at ombudsmannen skal behandle saken. Ombudsmannen avgjør selv om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd. Denne vurderingen har en viss parallell til vurderingen av «rettslig inter-

esse» i domstolene. En avgjørelse etter § 6 fjerde ledd kan bero på flere forhold, blant annet at spørsmålet ikke har en slik aktualitet at det er tilstrekkelig grunn til å foreta undersøkelser.

Selv om ombudsmannen av forskjellige grunner ikke finner grunn til å behandle den konkrete klagen, kan saken reise prinsipielle spørsmål av betydning. Ombudsmannen kan da, i motsetning til å behandle henvendelsen som en formell klage, vurdere om det skal opprettes en sak av eget tiltak for å foreta mer generelle undersøkelser. På dette punktet skiller ombudsmannen seg fra domstolene.

De økonomiske konsekvensene ved ombudsmanns- og domstolsbehandling er vesentlig forskjellige. I domstolene må det betales rettsgebyrer, det er som regel alltid behov for å engasjere advokat, og man risikerer å få saksomkostningsansvaret. Det er gratis å klage til ombudsmannen, og klageren risikerer ikke omkostningsansvar selv om klagen ikke skulle føre frem.

En del velger å benytte advokat for å klage til ombudsmannen. Dette er ikke nødvendig, og har ikke betydning for ombudsmannens behandling av saken.

Proessen i domstolene er regulert gjennom prosesslovgivningen, herunder bl.a. tvisteloven, straffeprosessloven, tvangsloven og domstolloven. Ombudsmannens kontroll er regulert gjennom reglene i ombudsmannsloven og -instruksen. For å realisere formålet med ombudsmannsinstitusjonen, må undersøkelsen i en sak ikke gjøres for omstendelig, men være hurtig, enkel og mindre formell. Saksbehandlingen skal selvsagt likevel være så trygg og forsvarlig som mulig. Både klageren og forvaltningen må få mulighet til å uttale seg og legge frem relevant materiale. Behandlingen hos ombudsmannen kan ligne en granskningsprosess, mer enn en domstolsprosess, på den måten at det er ombudsmannen som har ansvaret for å opplyse saken.

// Det er gratis å klage til ombudsmannen

Ombudsmannsbehandlingen er skriftlig, er begrenset til en gjennomgang av tilgjengelige dokumenter, og det gjennomføres bare unntaksvis befaringer. Ombudsmannens kontroll egner seg derfor ikke særlig for avklaring av faktiske forhold. Den muntlige domstolsprosessen, med saksforberedelse, hovedforhandling og bevis- og vitneførsel, er derimot bedre tilrettelagt for avklaring av bevismessige forhold. Ombudsmannen har imidlertid i ombudsmannsloven § 7 tredje ledd anledning til å kreve bevisopp- tak for domstolene. Denne adgangen blir i praksis ikke brukt.

På samme måte som domstolene, kan ombudsmannen prøve rettsanvendelsen fullt ut, altså om loven er tolket riktig, om saken har vært tilstrekkelig opplyst, og om saksbehandlingen ellers har vært korrekt. Ombudsmannen har, på tilsvarende måte som domstolene, adgang til også å undersøke grunnlaget for skjønnet, herunder om alle relevante hensyn er vurdert og om det er tatt utenforliggende hensyn. Domstolenes adgang til å prøve forvaltningens skjønn er begrenset gjennom regler skapt gjennom rettspraksis, og domstolene er, avhengig av saksområdet, tilbakeholden med å overprøve forvaltningens skjønn. Som domstolene, er ombudsmannen tilbakeholden med å prøve skjønnet der forvaltningen har faglig innsikt og lokalkunnskap. Ombudsmannen tar også hensyn til at forvaltningen har best oversikt over bredden i sakene og praksis på området.

I sin prøving av skjønnet, er domstolene forsiktige med å konkludere med at skjønnet har ført til et urimelig resultat. Her kan ombudsmannen gå lenger enn domstolene, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd om at ombudsmannen kan kritisere skjønnsutøvelsen i de tilfeller ombudsmannen mener utfallet er «klart urimelig».

// Ombudsmannen er tilbakeholden med å prøve skjønnet der forvaltningen har faglig innsikt og lokalkunnskap

Utfallet av behandlingen hos ombudsmannen og i domstolene er ulikt. Domstolen treffer bindende avgjørelser om ugyldighet, erstatning, oppreisning, straff, tilbakebetaling m.m., som i ytterste konsekvens kan gjennomføres med tvang. Ombudsmannen kan ikke treffe bindende avgjørelser om ugyldighet m.v., men må be om at henstillingen blir fulgt.

Behandlingen i domstolene er videre særlig konsentrert om hvilke rettsvirkninger som skal inntre. Hos ombudsmannen er søkelyset først og fremst rettet mot om klageren har lidd urett. Ombudsmannen kan i sin avslutning av saken kritisere forvaltningen, velge ikke å kritisere, eller uttrykke begrunnet tvil om sentrale forhold i saken. Hvilke rettsvirkninger som skal inntre, er derimot ikke like sentralt som i domstolenes behandling. Forvaltningen må selv avgjøre hvilke følger de påpekte feilene skal få. Dette henger sammen med at ombudsmannens uttalelser bare er rådgivende og veiledende, ikke bindende.

Visse saker er av en slik karakter at de egner seg bedre for domstolsbehandling, og kanskje også bare kan få sin avklaring der, gjennom en bindende avgjørelse. Der dette er tilfellet, vil ombudsmannen gi uttrykk for det. Dette gjelder f.eks. i de saker der det ikke vil være mulig å avklare faktum på en måte som partene vil akseptere, eller der det er sterk uenighet mellom forvaltning og borger og bare en rettslig bindende avgjørelse vil bli akseptert, særlig i saker der klageren har fremsatt krav om erstatning fra det aktuelle forvaltningsorganet. Ombudsmannen har også muligheten til å anbefale en part å reise sak for domstolene, noe som utløser rett til fri sakførsel.

Hva som lønner seg, beror på en vurdering av flere forhold. Der det er gjort saksbehandlingsfeil eller feil ved rettsanvendelsen, vil ombudsmannen kunne være et godt alternativ til domstolsbehandling. Avklaring av slike spørsmål ligger i kjernen av ombudsmannens kontroll, og ombudsmannen kan som nevnt gå len-

ger enn domstolene i prøvingen av forvaltningens skjønnsutøvelse. Spørsmål om erstatning er derimot ombudsmannen tilbakeholden med å gå inn i. Når de anførte feilene knytter seg til avklaring av faktiske forhold, vil ombudsmannens adgang til å si sin mening være begrenset.

Statistikk

1. Innledning

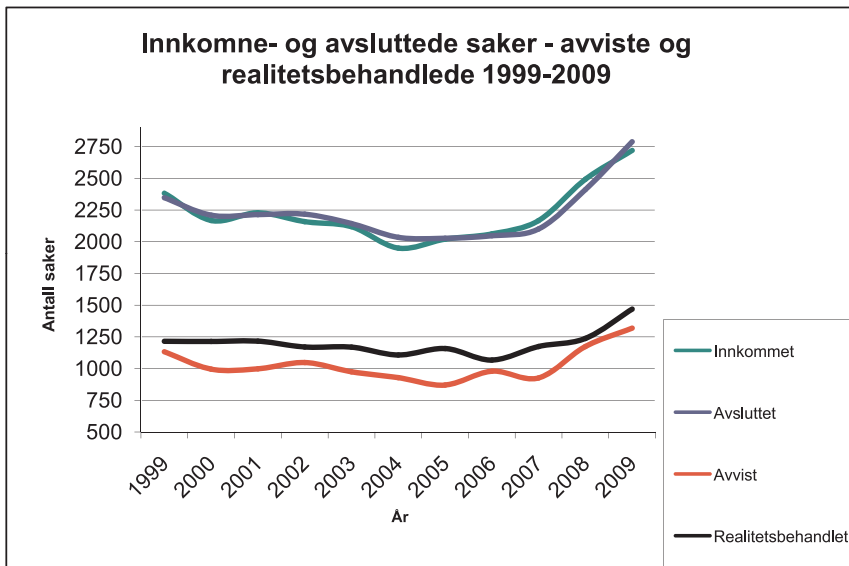
I dette kapitlet presenteres opplysninger om de sakene ombudsmannens kontor har behandlet i meldingsåret. Kapitlet gir en oversikt over tilgangen på saker i løpet av året, avsluttede saker, uavsluttede saker ved årets slutt, sakenes utfall, samt fordeling av saker geografisk, på forvaltningsorganer og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

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

I tillegg til det tallmaterialet som fremkommer i dette kapitlet, ble det i meldingsåret registrert 21165 dokumenter.

Av disse er 9041 innkomne dokumenter og 12124 er utgående. I tillegg kom det ca. 1772 generelle forespørsler over telefon. Det ble også avholdt 52 konferanser med privatpersoner som ønsket informasjon om klagemulighetene hos ombudsmannen. Videre kom det totalt inn 1201 innsynsbegjæringer. Av disse fikk 719 fullt innsyn, 150 delvis innsyn og 332 avslag.

Figur 1.1 Innkomne og avsluttede saker – avviste og realitetsbehandlede 1999–2009



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 2009 ble ca. 8 % av sakene gjenåpnet fordi klageren kom tilbake med en ny henvendelse etter at saken var avsluttet her.

Tabell 2.1 Sakstilfang

	2008	2009
Klagesaker og forespørsler	2469	2695
Saker tatt opp av eget tiltak	23	25
I alt	2492	2720

Tabell 2.2 Avsluttede og uavsluttede saker

	2008	2009
Avsluttede saker i løpet av året	2411	2788
Uavsluttede saker ved utgangen av året	499	430

3. Sakenes utfall

Utfallet av sakene som behandles hos ombudsmannen kan deles i to hovedkategorier; avviste og realitetsbehandlede saker. I meldingsåret ble 47 % av henvendelsene til ombudsmannen avvist og 53 % 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.

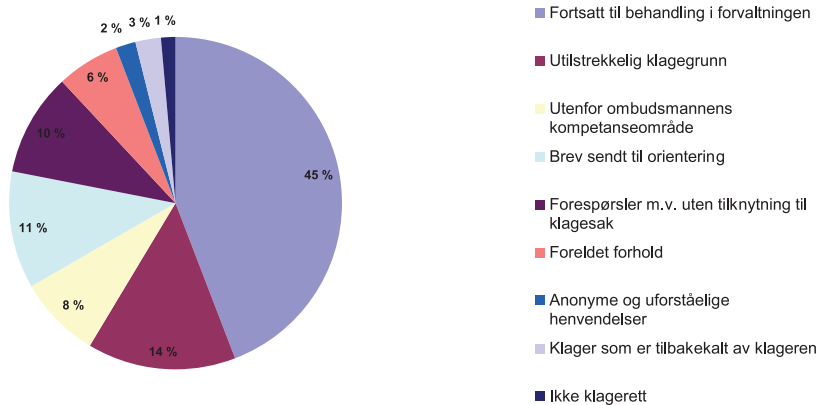
Tabell 3.1 viser forholdet mellom de avviste og de realitetsbehandlede sakene i meldingsåret, og forholdet til forrige meldingsår. For de realitetsbehandlede sakene er det nærmere angitt hva som ble resultatet av saksbehandlingen her. En fullstendig oppgave over det endelige utfallet av behandlingen 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 (se kap. III: Forvaltningens oppfølging av ombudsmannens tidligere uttalelser).

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.

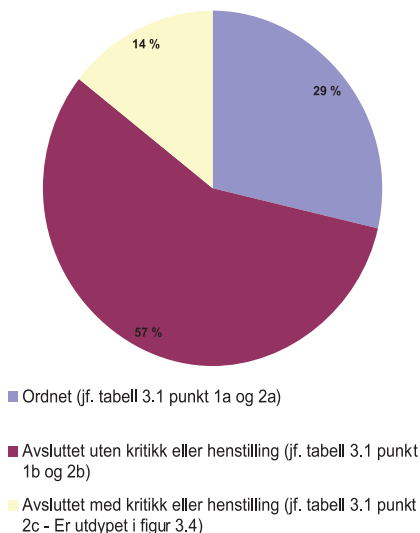
Tabell 3.1 fordelingen mellom avviste og realitetsbehandlede saker

	2008	2009
Avviste saker	1174	1319
Realitetsbehandlede saker	1237	1469
1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen		
a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse	270	347
b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem	598	710
2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen		
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen	50	74
b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem	110	126
c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt, eventuelt avbøte skadevirkninger	209	212

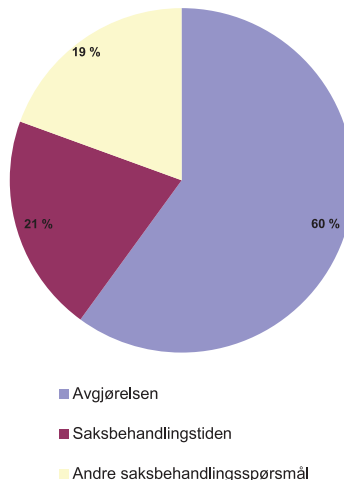
Figur 3.2 Avviste saker (47 %)



Figur 3.3 Realitetsbehandlede saker (53 %)



Figur 3.4 Nærmere om hva sakene som ble avsluttet med kritikk eller henstilling rettet seg mot (14 %)

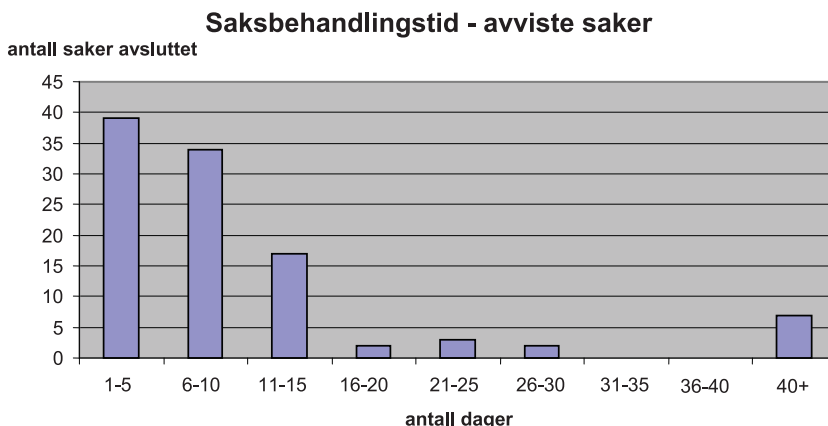


4. Saksbehandlingstid

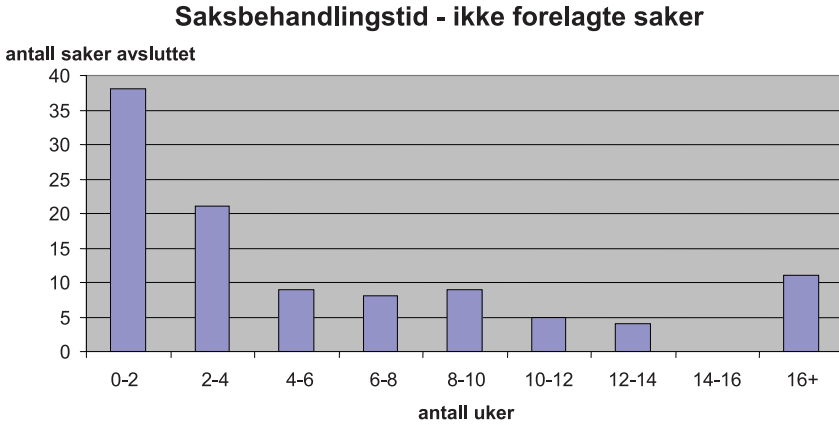
På bakgrunn av beregninger som er foretatt basert på 80-100 tilfeldig utvalgte saker innenfor tre ulike sakskategorier (avviste, ikke forelagte og forelagte) er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for de ulike sakstypene henholdsvis 11 dager, 6 uker og 7-8 måneder.

Under følger et mer fullstendig bilde av saksbehandlingstiden ved kontoret. Tabellene angir saksbehandlingstiden i intervaller på henholdsvis 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.

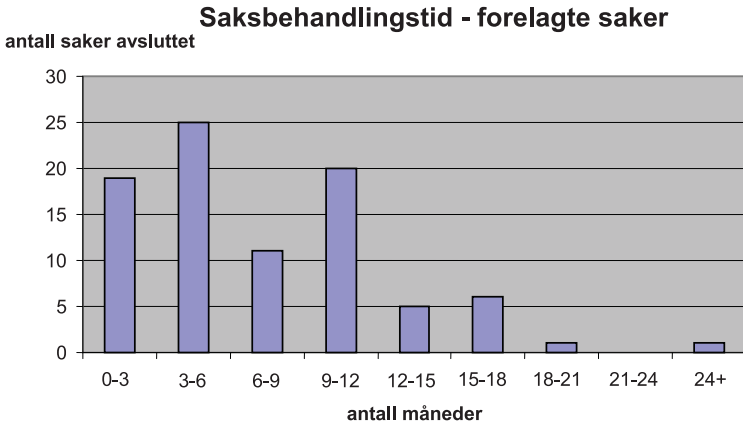
Figur 4.1 Avviste saker



Figur 4.2 Ikke forelagte saker



Figur 4.3 Forelagte saker



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

Tabell 5.1 viser den geografiske fordelingen av sakene. Noen klager kommer fra borgere bosatt i utlandet eller på institusjon, f.eks. fengsler og psykiatriske insti-

tusjoner, andre klager er anonyme eller kommer inn kun med e-post adresse. Disse fremgår av oversikten under «andre». Tabellene 5.2 og 5.3 viser avsluttede saker i meldingsåret fordelt på henholdsvis forvaltningsorganer og saksområder. Som det fremgår av tabellene, er klagesakene fordelt på hele den offentlige forvaltning, dvs. både statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Klagene er også fordelt på mange og ulike saksområder og sakstyper.

Tabell 5.1 geografisk fordeling av klagesakene

Fylke	Antall klager	Klager i prosent	Folkemengde i prosent pr. 1.1.09
Østfold	120	5,2	6,0
Akershus	274	11,9	11,0
Oslo	483	21	12
Hedmark	62	2,7	3,9
Oppland	38	1,7	3,8
Buskerud	94	4,1	5,3
Vestfold	131	5,7	4,7
Telemark	55	2,4	3,5
Aust-Agder	49	2,1	2,2
Vest-Agder	98	4,3	3,5
Rogaland	120	5,2	8,7
Hordaland	232	10,1	9,8
Sogn og Fjordane	38	1,7	2,2
Møre og Romsdal	61	2,7	5,1
Sør-Trøndelag	143	6,2	6
Nord-Trøndelag	45	2	2,7
Nordland	105	4,6	4,9
Troms	99	4,3	3,2
Finnmark	52	2,3	1,5
Svalbard	1	0	0
	2300	100	100
Andre	395		
I alt	2695		

Tabell 5.2 fordeling på forvaltningsorganer

	I alt	Avvist	Realitet
<i>Statsministerens kontor</i>	4	2	2
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i>	17	11	6
Arbeids- og velferdsetaten (Nav)	447	194	253
Arbeidstilsynet	5	3	2
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	1	1	-
Trygderetten	33	10	23
Utlendingsdirektoratet	87	28	59
Utlendingsnemnda	74	24	50
Petroleumstilsynet	4	1	3

	I alt	Avvist	Realitet
<i>Barne- og likestillingsdepartementet</i>	4	2	2
Barne-, ungdoms- og familieetaten	9	3	6
Fylkesnemndene for sosiale saker	2	2	-
Forbrukerrådet	2	2	-
Forbrukertvistutvalget	1	1	-
Markedsrådet	1	-	1
Likestillings- og diskrimineringsombudet / nemnda	1	1	-
<i>Finansdepartementet</i>	21	10	11
Kredittilsynet / Finanstilsynet	5	1	4
Skatteetaten (folkeregistrene)	152	54	98
Toll- og avgiftsetaten	30	8	22
Statens innkrevingsentral	5	5	-
Børsklagenemnden	1	-	1
<i>Fiskeri- og kystdepartementet</i>	2	-	2
Fiskeridirektoratet	11	5	6
Kystverket	3	2	1
<i>Fornyings- og administrasjonsdepartementet</i>	5	2	3
Konkurransetilsynet	4	3	1
Statsbygg	1	1	-
Statens pensjonskasse	6	3	3
<i>Forsvarsdepartementet</i>	9	5	4
Forsvaret	6	3	3
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i>	8	5	3
Fylkesleger	2	2	-
Kontrollkommisjoner	6	3	3
Norsk pasientskadeerstatning / Pasientskade- nemnda	13	4	9
Helsedirektoratet	17	4	13
Statens helsetilsyn	57	17	40
Sykehus- og helseinstitusjoner	21	14	7
Regionale helseforetak	7	2	5
Klagenemnda for behandling i utlandet	2	-	2
Statens helsepersonellnemnd	4	-	4

	I alt	Avvist	Realitet
HELFO Helseøkonomiforvaltningen	7	4	3
<i>Justis- og politidepartementet</i>	17	9	8
Politidirektoratet	18	3	15
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap	2	2	-
Erstatningsnemnda for voldsofre	3	2	1
Kriminalomsorgen	108	64	44
Politi- og påtalemyndigheter	107	56	51
Namsmenn	8	6	2
Domstolene	32	32	-
Rettferdsvederlagsutvalget	3	3	-
Statens sivilrettsforvaltning	19	7	12
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker	4	3	1
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	2	2	-
<i>Kommunal- og regionaldepartementet</i>	7	4	3
Klagenemnda for sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett	1	-	1
Husbanken	6	3	3
<i>Kultur- og kirkedepartementet</i>	7	4	3
Norsk rikskringkasting	2	2	-
Den norske kirke	4	2	2
Lotteri- og stiftelsestilsynet	7	2	5
Riksarkivet	1	1	-
<i>Kunnskapsdepartementet</i>	5	2	3
Norges forskningsråd	1	1	-
Statens lånekasse for utdanning	38	18	20
Universiteter og høyskoler	35	19	16
Utdanningsdirektoratet	3	3	-
<i>Landbruks- og matdepartementet</i>	10	5	5
Fylkeslandbruksstyrene	18	10	8
Statens landbruksforvaltning	7	3	4
Mattilsynet / Dyrevernnemnda	20	8	12
Reindriftsforvaltningen	2	1	1
Statskog SF	3	2	1

	I alt	Avvist	Realitet
Statens naturskadefond	1	-	1
Klagenemnda for kvoteordning for melk	2	1	1
<i>Miljøverndepartementet</i>	9	3	6
Direktoratet for naturforvaltning	3	1	2
Statens forurensningstilsyn	2	1	1
Statens kartverk	4	2	2
Riksantikvaren	3	2	1
Røvviltnemnder	2	1	1
<i>Nærings- og handelsdepartementet</i>	5	2	3
Innovasjon Norge	2	-	2
Sjøfartsdirektoratet	2	2	-
Brønnøysundregistrene	1	1	-
<i>Olje- og energidepartementet</i>	4	2	2
Norges vassdrags- og energidirektorat	1	-	1
Statkraft	1	1	-
<i>Samferdselsdepartementet</i>	13	6	7
Statens vegvesen	27	18	9
<i>Utenriksdepartementet</i>	6	2	4
<i>Fylkesmenn</i>	426	153	273
<i>Fylkeskommunal forvaltning</i>	45	23	22
<i>Kommunal forvaltning</i>	530	284	246
<i>Andre</i>	102	93	9
I alt	2788	1319	1469

Tabell 5.3 Fordeling på saksområder

	I alt	Avvist	Realitet
Arbeidsliv, utdanning, forskning, kultur, lotteri, åndsrett, målbruk i offentlig tjeneste			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål:</i>			
Saksbehandlingstid, manglende svar	28	11	17
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	39	21	18
Saksomkostninger, erstatning	2	2	-
Saksbehandlingen, annet	36	20	16
Tilsetting	162	59	103
Arbeids- og tjenesteforhold	62	34	28
Arbeidsmiljø, vernebestemmelser	20	12	8
Annet om arbeidsliv	11	9	2
Grunnskoler	43	25	18
Videregående opplæring i skole	30	16	14
Videregående opplæring i bedrift	3	2	1
Høgskoler og universiteter	21	10	11
Offentlig godkjenning av yrkesutøvere	5	3	2
Studiefinansiering	39	18	21
Annet om utdanning	1	-	1
Forskning	1	1	-
Kultur	2	-	2
Lotteri	3	1	2
Målbruk i offentlig tjeneste	1	1	-
Annet om arbeidsliv m.v.	7	3	4
Helse- og sosialvesen, trygd, familie- og personsaker			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål:</i>			
Saksbehandlingstid, manglende svar	209	45	164
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	36	20	16
Saksomkostninger, erstatning	13	3	10
Saksbehandlingen, annet	70	41	29
Ombudsmannen (klage på)	1	1	-
Godkjenning av tilbud	10	4	6

	I alt	Avvist	Realitet
Behandling, tvang, klage på personell, pasienteskade	107	52	55
Journalspørsmål m.v.	20	9	11
Betaling for opphold, refusjon, pasientmidler	16	5	11
Økonomisk stønad	38	22	16
Sosiale tjenester utenfor institusjon	37	19	18
Annet om helse- og sosialvesen	30	21	9
Medlemskap i folketrygden	5	1	4
Ytelser ved fødsel, adopsjon, forsørgelse av barn	13	5	8
Ytelser ved arbeidsløshet	30	20	10
Ytelser ved sykdom	269	92	177
Alderspensjon, etterlattepensjon	34	13	21
Krigspensjon	2	-	2
Annet om trygd	27	15	12
Barnebidrag, ektefellebidrag	82	46	36
Adopsjon	7	4	3
Barnevern, omsorg for barn	66	48	18
Barnehager	8	7	1
Vergemål, hjelpeverge	9	7	2
Ekteskap, separasjon, skilsmisse	3	2	1
Navnesaker	3	2	1
Annet om familie- og personsaker	12	10	2
Annet	10	7	3
Ressurs- og miljøforvaltning, plan og bygg, ekspropriasjon, friluftsliv			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål:</i>			
Saksbehandlingstid, manglende svar	82	27	55
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	7	5	2
Saksomkostninger, erstatning	10	5	5
Saksbehandlingen, annet	41	27	14
Energi	6	3	3
Miljøvern	38	19	19
Renovasjonsordning, feiing	16	6	10
Vannforsyning og avløp	17	5	12
Annet om ressurs- og miljøforvaltning	1	-	1

	I alt	Avvist	Realitet
Kart- og delingssaker	11	7	4
Plansaker	84	37	47
Dispensasjon fra plan, strandsone	87	23	64
Andre byggesaker	190	77	113
Behandlingsgebyr	10	5	5
Annet om plan og bygg	15	11	4
Ekspropriasjon	10	7	3
Friluftsliv	2	1	1
Annet	6	3	3
Næring, kommunikasjon, distrikts- utbyggingsfond, Husbanken, konkurranse- forhold, pris			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål:</i>			
Saksbehandlingstid, manglende svar	36	16	20
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	21	6	15
Saksomkostninger, erstatning	5	1	4
Saksbehandlingen, annet	14	13	1
Fiske, fangst, jakt	19	8	11
Landbruk, skogbruk, reindrift	68	38	30
Industri, håndverk, handel	4	-	4
Sjøfart, luftfart	5	3	2
Reiseliv, hoteller og restauranter, skjenkebevil- ling	6	2	4
Transportløyver, motorferdsel i utmark	11	3	8
Annet om næring	12	6	6
Samferdsel (veier, jernbane, havn, flyplass)	46	31	15
Postvesen	1	1	-
Telefon, kringkasting	10	8	2
Vegtrafikk (førerkort, parkeringstillatelse m.v.)	39	23	16
Kollektivtransport	1	1	-
Distriktsutbygging	4	1	3
Husbanken m.m.	8	3	5
Konkurranseforhold, pris	5	2	3
Annet	6	4	2

	I alt	Avvist	Realitet
Skatter, avgifter			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål:</i>			
Saksbehandlingstid, manglende svar	30	4	26
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	7	5	2
Saksomkostninger, erstatning	2	-	2
Saksbehandlingen, annet	21	8	13
Utligning av skattepliktig inntekt	87	23	64
Ettergivelse, lemping	9	4	5
Andre skattesaker	83	41	42
Toll	16	3	13
Merverdiavgift, investeringsavgift	23	4	19
Særavgifter	19	6	13
Justis, stiftelser, utlendingssaker			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål:</i>			
Saksbehandlingstid, manglende svar	115	33	82
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	16	4	12
Saksomkostninger, erstatning	7	-	7
Saksbehandlingen, annet	23	15	8
Ombudsmannen (klage på)	1	1	-
Domstoler	24	24	-
Påtalemyndighet og politi	104	59	45
Kriminalomsorg	110	67	43
Retts hjelp	22	11	11
Tvangsfullbyrdelse, gjeldsordning	13	10	3
Tinglysing	5	5	-
Offentlige erstatningsordninger	23	14	9
Annet om justis	12	9	3
Stiftelser	3	1	2
Asylsaker	42	17	25
Visum	9	1	8

	I alt	Avvist	Realitet
Oppholds- og arbeidstillatelse	83	29	54
Utvising, bortvisning	8	4	4
Statsborgerskap	13	5	8
Annet om utlendingssaker	23	9	14
Offentlige registre, offentlige anskaffelser, offentlige eiendommer, forsvar, utenriksforvaltning			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål:</i>			
Saksbehandlingstid, manglende svar	5	1	4
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	18	5	13
Saksbehandling, annet	4	3	1
Offentlige registre	28	12	16
Offentlige anskaffelser	3	1	2
Offentlige eiendommer	19	7	12
Forsvar	7	6	1
Utenriksforvaltning	3	2	1
Annet	10	2	8

Ombudsmannens adgang til å gjøre forvaltningen oppmerksom på feil ved lover, forskrifter og praksis

Gjennom arbeidet med klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak hender det at jeg blir oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller administrativ praksis. Det fremgår av ombudsmannsloven § 11 at jeg kan underrette forvaltningen om slike forhold. Disse tilfellene skal nevnes i den årlige meldingen til Stortinget, jf. ombudsmannsinstruksen § 12 annet ledd. Adgangen til å melde fra om slike mangler er et av eksemplene på at ombudsmannen, i tillegg til å behandle enkeltsaker, også kan være *systemkontrollør* i forhold til forvaltningen.

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

Den systematiske og generelle kontrollen med forvaltningen er det først og fremst forvaltningens egne kontrollorganer som står for: kommunenes kontrollutvalg, fylkesmennenes tilsyn med kommunene på flere områder, fylkes- og kommunerevisjonene samt de sentraliserte fagtilsynene som retter seg mot offentlige organers virksomhet. Videre foretar Riksrevisjonen forvaltningsrevisjoner, med systematiske gjennomganger av forhold i forvaltningen. Forvaltningen er også underlagt Stortingets parlamentariske kontroll.

// Med systemkontroll mener jeg kontroll for å avdekke generelle trekk ved forvaltningen som bryter med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og som medfører at forvaltningen gjentatte ganger svikter, eller kan komme til å svikte

At også ombudsmannen er tiltenkt en rolle som systemkontrollør, følger direkte av Grunnloven § 75 bokstav l om at ombudsmannen skal «søge at sikre at der ikke øves Uret» mot den enkelte borger. Ordlyden tilsier at ombudsmannen har en rolle for å forhindre at det i fremtiden kan bli utøvd urett mot den enkelte. Dette kommer også frem i Innst. O. nr. 15 (1979-1980):

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

I løpet av 2009 har jeg i 27 saker bedt et forvaltningsorgan vurdere endringer eller tilføyelser til lover (4 saker) og forskrifter (8 saker), eller omlegging av administrativ praksis (15 saker). Av disse er 18 referert i årsmeldingens kapittel V. Et sammendrag av samtlige av sakene i 2009 hvor jeg har påpekt mangler ved lover, forskrifter eller praksis, er gitt i årsmeldingens kapittel IV.

Saker av alminnelig interesse

1. Innledning

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

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

Sakene er gjengitt i fulltekst i ombudsmannens årsmelding kapittel V. 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.

Jeg vil innledningsvis trekke frem et par temaer av mer overgripende karakter som arbeidet med årets klagesaker har gitt grunn til å kommentere.

Lang saksbehandlingstid i Nav – ressursmangel i forvaltningen

Mange av klagenes hit gjelder sen saksbehandling i forvaltningen. Det er mitt inntrykk at borgerne de siste årene har blitt seg mer bevisst og stiller høyere krav til behandlingen av deres forvaltningssaker. I 2009 har særlig Nav vært adressat for denne typen klager. Ikke sjelden opplever jeg at saksbehandlingstiden i Nav går langt ut over de ytre rammer som etaten selv har fastsatt i sine måltall. Dersom Nav etter henvendelse herfra opplyser at forsinkelsen skyldes en stor saksmengde og manglende kapasitet, kan slike klager gi ombudsmannen et vanskelig dilemma.

Hovedregelen i forvaltningsloven § 11a er at i saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis et foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. I svaret skal det redegjøres for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når et svar kan ventes. Dessverre er det en kjensgjerning at denne plikten ikke alltid overholdes av Nav. Jeg tror mange klager kunne vært unngått dersom det rutinemessig i alle saker ble sendt foreløpig svar samt en orientering hvis det oppstår forsinkelser under sakens gang. Det som særlig foranlediger frustrasjon, er hvor borgerne ikke hører annet enn taushet etter kanskje å ha gjort seg stor flid med utformingen av et krav eller en søknad.

I saker hvor jeg ser at saksbehandlingstiden ikke er innenfor de krav til svartider som er fastsatt av Arbeids- og vel-

// Jeg tror mange klager kunne vært unngått dersom det rutinemessig i alle saker ble sendt foreløpig svar samt en orientering hvis det oppstår forsinkelser under sakens gang

ferdsdirektoratet – og hvor bruker således i det minste burde vært orientert – vil mitt kontor normalt ta kontakt med det innklagede Nav-organet for å få en orientering om status i saken og bakgrunnen for forsinkelsen. Slik henvendelse kan skje skriftlig per brev eller mer praktisk ved å ta en telefon til saksbehandler i saken. En sjelden gang viser det seg at saken ved en feil er blitt forlagt eller lignende, og i så fall bidrar henvendelsen fra ombudsmannen til å få fortløp i saken. Langt oftere opplever jeg imidlertid at bakgrunnen for forsinkelsen er arbeidssituasjonen ved kontoret og ressursmangel mer generelt. Det skal ikke være slik at en henvendelse herfra fører til at saken behandles «utenom tur». Andre saker hvor det *ikke* er klaget til ombudsmannen, kan ha ligget enda lenger uten å bli behandlet. Slike saker kan være problematiske å håndtere. På den ene siden er det uholdbart med en situasjon der bruker står uten økonomiske ytelser i månedsvis fordi Nav bruker lang tid på å behandle kravet. På den annen side er det vanskelig for ombudsmannen å påskynde saksbehandlingen så lenge forsinkelsen skyldes arbeidssituasjonen og saksavviklingen skjer ut fra en forsvarlig prioritering. Dersom ombudsmannen unnlater å gripe inn i den enkelte sak med en oppfordring til Nav om å prioritere den, kan han dessuten beskyldes for utfallighet og at han tar parti med forvaltningen.

Også Riksrevisjonen har nylig uttrykt bekymring med hensyn til den negative utviklingen i saksbehandlingstiden ved Nav for enkelte sentrale ytelser, se Riksrevisjonens rapport 22. oktober 2009 om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008 – tillegg 2 til Dokument 1 (2009-2010). Riksrevisjonen ana-

lyserer blant annet utviklingen i saksbehandlingstid og restanser for ulike ytelser.

Ombudsmannens mandat slik det er definert i lov og instruks er å gripe inn overfor feil og urett som måtte begås av den offentlige forvaltning. I den utstrekning den lange saksbehandlingstiden springer ut av underliggende og mer grunnleggende forhold som ressurs- og kapasitetsmangel, er det egentlig lite ombudsmannen kan utrette. Det er opp til andre institusjoner – først og fremst departement og storting – å utede tiltak som kan få bukt med de store restansene. For ombudsmannen er det imidlertid uheldig at han må forholde seg passiv i en slik situasjon siden borgerne, forståelig nok, kan få inntrykk av at ombudsmannen viker tilbake for å kritisere Nav.

Tredjepersonkonflikters betydning for ombudsmannens saksbehandling

I en klagesak for ombudsmannen vil det normalt kun være to parter: borgeren som har klaget og det forvaltningsorganet (evt. overordnet forvaltningsorgan) hvis handlemåte eller avgjørelse klagen retter seg mot. Dersom ombudsmannen finner grunn til å undersøke de forhold klagen gjelder nærmere, tas saken opp med forvaltningen. Videre vil eventuell kritikk eller anmodning om å vurdere en sak på nytt også rette seg mot forvaltningen. Klageren vil i kraft av å være part få anledning til å komme med sitt syn på saken, samt kommentere forvaltningens redegjørelser.

Likevel er det en del type klagesaker som også kan få betydning for øvrige borgere, såkalt «tredjepersoner». Dette kan være personer som er tilgodesett gjennom det forvaltningsvedtaket det er klaget over, eller på annen måte er berørt av vedtaket. Eksempler på slike tredjepersoner er den som har fått byggetillatelsen naboen klager over og en av foreldrene i en barnebi-

dragssak der klagen gjelder fastsettelsen av bidraget. Videre vil den som er blitt tilsatt i en stilling der klageren mener å være forbigått i ombudsmannssaken regnes som en tredjeperson. Som det fremgår av eksemplene, vil klageren og en tredjeperson normalt ha motstridende interesser i saken.

Mulige tredjepersonkonflikter påvirker i liten grad behandlingen av sakene ved mitt kontor. Fordi tredjepersoner ikke regnes som part i ombudsmannssaken blir de ikke varslet om at ombudsmannen har en sak til behandling. Det innebærer at en tredjeperson som for eksempel har fått en byggetillatelse, kan være uvitende om at spørsmålet om vedtakets gyldighet er til behandling her. Dersom en tredjeperson på et tidspunkt blir klar over at ombudsmannen har en sak som berører vedkommende, til behandling og tar kontakt, vil tredjepersonen bli orientert om at vedkommende ikke regnes som part i ombudsmannssaken og at dette innebærer at hun/han ikke vil bli ytterligere informert om saken.

// Mulige tredjepersonkonflikter påvirker i liten grad behandlingen av sakene ved mitt kontor

Fordi ombudsmannens uttalelser er rådgivende, jf. ombudsmannsloven § 10, vil ikke min uttalelse i seg selv frata en tredjeperson rettigheter. Dersom jeg i en tilsettingssak kommer til at det knytter seg tvil til om tredjepersonen, som faktisk ble tilsatt, var bedre kvalifisert enn klageren for den aktuelle stillingen, vil ikke dette i seg selv få betydning for tilsettingsvedtaket. Se for eksempel sak nr. 36 (2009/378) i dette kapittelet. I slike saker vil tilsettingsvedtaket normalt være gyldig overfor den som er tilsatt, selv om mine undersøkelser skulle avdekke at vedtaket var feil i forhold til klageren. I lys av dette er det sjelden grunn til å ta særlige hensyn til tredjepersoner i behandlingen av tilsettingssaker.

Derimot kan sterke tredjepersoninteresser i enkelte saker innebære at terskelen for å ta saken til behandling heves. I særlige tilfeller kan det også være aktuelt å avvise slike saker dersom det gjør at de er uegnet for behandling her, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd. Men fordi saksbehandlingen her i all hovedsak er upåvirket av eventuelle tredjepersonkonflikter, behandler jeg årlig en rekke saker som også berører tredjepersoninteresser. Dessuten ville det resultert i en vesentlig innskrenking av ombudsmannens virkeområde dersom slike saker aldri ble tatt opp. Sak nr. 58 (2009/1620) i dette kapittelet er et eksempel på en sak som i stor grad gjaldt en tredjeperson. I saken sto spørsmålet om hvilken inntekt som skal legges til grunn i en bidragssak sentralt. Den bidragspliktige hadde klaget over fastsettelsen av bidraget bl.a. fordi han mente bidragsberettigede hadde inntekter fra «svart arbeid» som ikke var tatt inn i beregningen.

Til tross for den beskjedne betydningen tredjepersonkonflikter oftest får for saksbehandlingen her, vil imidlertid en interessekonflikt kunne påvirke min konklusjon. Jeg vil ofte være mer tilbakeholden med å fastslå ugyldighet dersom det rammer tredjepersoner. Når forvaltningen bes om å behandle en sak på nytt, må forvaltningen vurdere eventuell endring av det opprinnelige vedtaket etter reglene om omgjøring i forvaltningsloven § 35. I og med at forvaltningen ikke alltid er seg dette bevisst, minner jeg om dette ved avslutningen av enkelte saker der tredjepersoner vil bli berørt. I sak nr. 87 (2008/1561) i dette kapittelet påpekte jeg for eksempel at dersom fylkesmannen kommer til at vedtakene saken gjaldt er ugyldige, må det foretas en helhetsvurdering av om vedtakene bør omgjøres, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c). Videre understreker jeg som regel overfor forvaltningen at tredjepersoner må gis anledning til å uttale seg ved den fornyede behandlingen.

2. Oversikt over saker inntatt i årsmeldingen

Ombudsmannens arbeidsområde

1. Finnmarkseiendommens omgjøring av tildeling av lakseplass

Alminnelig forvaltningsrett

2. Spørsmål om merknad til kjøretøyforskriften er forskrift
3. Manglende svar fra Helse Sør-Øst RHF på henvendelser fra et pasientombud
4. Avtaler om leige av båtplassar – enkeltvedtaksomgrepet
5. Avslag på søknad om permisjon fra driftsavtale om fysioterapivirksomhet
6. Tilbakekall av godkjenning som lotteriverdig organisasjon – saksbehandlingen, politianmeldelse og uttalelser til media
7. Avslag på krav om tildeling av salgsplass – spørsmål om klagerett
8. Skattekontorets behandlingstid ved forberedelse av klagesak for skatteklagenemnda
9. Sak om utestenging fra svømmehall
10. Lånekassens endring av praksis for tildeling av bostipend – forskjellsbehandling
11. Tap av førerett – beregningen av tapsperioden når førerkortet ikke er innlevert

Offentlighet, innsyn og taushetsplikt

12. Partsinnsyn i barnevernssak
13. Spørsmål om partsinnsyn i underlagsmateriale til rapport
14. Innsynsrett for den saken gjelder – internt notat
15. Utlendingsdirektoratets behandling av anmodninger om oversendelse av saksdokumenter – partsinnsyn

16. Dokumentinnsyn – taushetsplikt og kravet til konkretisering av en innsynsbegjæring
17. Innsyn i dokumenter om klimakvoteprosjekter – forhåndstilsagn om konfidensialitet
18. Innsyn i allmenngjøringsbegjæring – person- og næringsopplysninger
19. Dokumentinnsyn hos Oslo Børs – taushetsplikt og saksbehandlingstid
20. Innsyn i interne dokumenter – lovteknisk gjennomgang av lovutkast
21. Avslag på dokumentinnsyn – interne dokumenter
22. Dokumentinnsyn – e-post sendt fra kommunen til en privat forhandlingsmotpart
23. Avslag på innsyn – oversendelse av dokumenter til kontrollorgan
24. Innsyn i søkerliste for stilling som personalsjef
25. Mangelfull saksbehandling av krav om innsyn i fullstendige søkerlister
26. Saksbehandlingstiden i innsynssaker
27. Spørsmål om taushetsplikt – opplysninger om klage til Likestillings- og diskrimineringsombudet
28. Møteoffentlighet og protokollering – kommunelovens møtebegrep
29. Sak om møteoffentlighet – tilsetting av rådmann

Offentlige tilsettingsforhold

30. Utlysning av stillinger i forbindelse med omorganisering
31. Manglende utlysning av rådmannsstilling
32. Tilsetting av saksbehandler ved flyktningkontoret
33. Tilsetting ved kommunalt flyktningkontor – fortrinnsrett
34. Tilsetting av kultursjef
35. Tilsetting av regnskapskontrollør
36. Sak om tilsetting av jurist – kvalifikasjonsprinsippet

37. Tilsetning i parkeringsselskap organisert som aksjeselskap – forbigåelse og innsyn i utvidet søkerliste
38. Sak om ordensstraff
39. Sak om tjenestepåtale til kommunalt ansatt
40. Behandlingen av personalsak i Forsvarsdepartementet

Journalføring

41. Journalføring av tekstmeldinger (SMS-er)

Driftstilskudd, konsesjoner og boplikt

42. Klage over avslag på søknad om tildeling av radiofrekvens
43. Tildeling av avtalehjemmel for legespesialist – seniorpolitikk
44. Avslag på søknad om konsesjon til å inneha og drive sjøflyplass
45. Avslag på søknad om konsesjon for å overta landbrukseiendom – tvil om avslagets begrunnelse lå innenfor konsesjonslovens rammer
46. Konsesjon til gruvedrift – sakens opplysning
47. Vilkår om boplikt – søknad om lemping

Utdanning og studiefinansiering

48. Skoleskyss – vurderingen av hva som er akseptabel tidsbruk for grunnskoleelev
49. Skoleskyssgodtgjørelse – forskjellsbehandling av grunnskoleelever og elever i videregående skole
50. Fylkeskommunens anvendelse av dispensasjon fra plikten til å sørge for gratis skoleskyss
51. Behandlingen av klage over standpunkt karakter i videregående skole
52. Skolen informerte medelever om en elevs utøving av vold mot en lærer og senere utvisning – spørsmål

mål om brudd på taushetspliktbestemmelser

53. Bostipend – særskilt linje med lange skoledager på videregående skole

Trygd og barnebidrag (Nav)

54. Synshemmedes rettigheter i møte med Nav
55. Manglende svar fra Nav lokalt i sak om etterbetaling av barnetillegg
56. Saksbehandlingen ved Nav lokalt i en sak om forsinket utbetaling av uførepensjon
57. Veilednings- og begrunnelsesplikten i sak om barnebidrag med utenlandsk part
58. Forvaltningens undersøkelsesplikt når bidragsmottakerens inntekts-evne skal fastsettes

Fengselsforhold

59. Oppfølging av besøk i Tromsø fengsel
60. Behandlingen av søknad om permisjon fra fengsel i forbindelse med begravelse
61. Det offentliges ansvar for mattilbudet til frihetsberøvede ved fremstilling til rettsmøter

Utlendingssaker

62. Bortfall av bosettingstillatelse på grunn av langvarig fravær fra riket – forholdet mellom lov og forskrift m.v.
63. Ombudsmannens undersøkelse av personvernmessige forhold etter besøk til Lier statlige ventemottak
64. Prøveløslatelse av utenlandske innsatte med forbehold om effektivisering av utvisningsvedtak
65. Krav til dokumentasjon av identitet i familieforenings sak

66. Politiets saksbehandling i forbindelse med utlevering av mindreårig norsk borger til Sverige

Skatt, ligning, toll og avgifter

67. Tilbakegående avgiftsoppgjør ved overgangen til strengere innvilgelsespraksis i mai 2006

68. Etterberegnet avgift på båtmotorer – avgiftsgrunnlaget

69. Oppdatering på internett av skattemyndighetens publisert av pressen

70. Import av varer – spørsmål om markedsføringsutgifter skal medtas i «tollverdien»

71. Eiendomsskatt i Kragerø kommune – ulike takseringsmetoder for fritidseiendom og boligeiendom

72. Vedtak om eiendomsskatt – manglende grunngivning

73. Eiendomsskattesatsar – første gongs utskrivning

74. Utskriving av eiendomsskatt i Vågsøy kommune

75. Eiendomsskatt – saksbehandlingen i Tranøy kommune

76. Forsinkelsesgebyr ved for sent innlevert årsregnskap

Plan og bygg

77. Inngåelse av utbyggingsavtale før vedtakelse av reguleringsplan samt privat finansiering av saksbehandlingen

78. Behandling av søknad om byggetillatelse – «Småhusplanen» i Oslo kommune

79. Vurderingen av anførsel om usaklig forskjellsbehandling i sak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven

80. Beregning av avstand til nabogrense

81. Dispensasjon fra reglene om minste avstand til nabogrense

82. Dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 70 nr. 2

83. Mangelfull vurdering ved dispensasjon fra avstandsregelen i plan- og bygningsloven § 70 nr. 2

84. Riving og gjenoppføring av tilbygg i Grimstad kommune – private rettsforholds betydning for bygningsmyndighetens saksbehandling

85. Atkomst ved oppføring av garasje – privatrettslige forhold

86. Gebyrberegning ved behandling av privat reguleringsforslag var i samsvar med selvkostprinsippet

87. Bygningsmyndighetenes adgang til å unnlate bruk av sanksjoner mot ulovlig byggetiltak

Fiske, oppdrettsanlegg

88. Reindriftssamers rett til laksefiske i sjøen – betaling til Finnmarkseiendommen

89. Avkorting i strukturvotetildeling

90. Forståelse av fiskekvoteregler og adgang til skjønnsmessig inndragning av fangstverdi

91. Inndragning av fangstverdi og toinstansbehandling av spørsmål om utgiftskompensasjon

92. Overtredelsesgebyr etter akvakulturloven

Sakskostnader og erstatning

93. Avslag på krav om sakskostnader etter frafallelse av vilkår om løsning fra tidligere statsborgerskap

94. Spørsmål om hva som kunne anses som «nødvendige» saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36

95. Statens erstatningsansvar for ugyldige vedtak – midlertidig bruk av utenlandsregistrert motorvogn

96. Erstatning i bidragssak for tapt motregningsadgang som følge av saksbehandlingsfeil

97. Deltakelse i veterinærvektordning – erstatning som følge av lang saksbehandlingstid

98. Beregning av rovviltskadeerstatning

Vann- og avløp, vei og renovasjon

99. Kommunens vedlikeholdsplikt for kommunale veier
100. Tilknytningsavgift som følge av påbygg – spørsmål om det forelå tilstrekkelig hjemmel
101. Hytter renovasjon – krav om fritak fra tvungen renovasjon

102. Manglende hjemmel ved fastsettning av abonnementsgebyr

Annet

103. Tilbakekall av ordensvaktgodkjenning – skikkethetsvurderingen
104. Kautokeino kommunes dispensasjonspraksis i saker om motorferdsel i utmark

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 Odels-tinget har tatt standpunkt til,
- b) avgjørelser truffet i statsråd,
- c) domstolenes virksomhet,
- d) Riksrevisjonens virksomhet,
- e) saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmanns-nemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmanns-nemnda eller Ombudsmannen for sivile tjenestepliktige,
- f) avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommune-

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

styret eller fylkestinget selv, med mindre avgjørelse er truffet av formannskapet, fylkesutvalget, et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet etter lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 13. Avgjørelse som her nevnt kan Ombudsmannen likevel ta opp til undersøkelse av eget tiltak når han finner at hensynet til rettssikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det.

Stortinget kan i Ombudsmannens instruks fastsette:

- a) om en bestemt offentlig institusjon eller virksomhet skal anses for å være offentlig forvaltning eller en del av statens, kommunenes eller fylkeskommunenes tjeneste etter denne lov,
- b) at visse deler av et offentlig organs eller en offentlig institusjons virksomhet skal falle utenfor Ombudsmannens arbeidsområde.

§ 5.

Grunnlag for arbeidet.

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

§ 6.

Nærmere om klage og klagefrist.

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side, kan klage til Ombudsmannen.

Den som er fratatt sin personlige frihet har rett til å klage til Ombudsmannen i lukket brev.

Klagen skal være navngitt og må være satt fram innen 1 år etter at den tjenestehandling eller det forhold det klages over ble foretatt eller opphørte. Har klageren brakt saken inn for høyere forvaltningsorgan,

regnes fristen fra det tidspunkt denne myndighet 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 domstolsloven § 43 annet ledd. Rettsmøtene er ikke offentlige.

§ 8.

Adgang til forvaltningens kontorer.

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

§ 9.

Dokumentoffentlighet og taushetsplikt

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

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

ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikt påhviler hans personale.

§ 10.

Avslutning av klagesak.

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

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

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

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

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

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

§ 11.

Innberetning om mangler i lovverk og praksis.

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

§ 12.

Melding til Stortinget.

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

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

§ 13

Lønn, pensjon, andre gjøremål.

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

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

§ 14.

Personalet.

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

nærmere regler om fremgangsmåte ved tilsetting og om rådets sammensetning.

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

§ 15.

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

Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen

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

§ 1.

Formål.

(Til ombudsmannslovens § 3.)

Stortingets ombudsmann for forvaltningen - Sivilombudsmannen - skal arbeide for at det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter.

§ 2.

Arbeidsområde.

(Til ombudsmannslovens § 4.)

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

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste skal ikke anses som en del av offentlig forvaltning etter sivilombudsmannsloven. Ombudsmannen skal ikke behandle klager på etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene som kontrollutvalget har behandlet.

Ombudsmannen skal ikke behandle klager på Stortingets billighetserstatningsutvalg.

Unntaket for domstolenes virksomhet etter lovens § 4 første ledd c) omfatter også avgjørelser som ved klage, anke eller annet rettsmiddel kan innbringes for en domstol.

§ 3.

Utforming og underbygging av klage.

(Til ombudsmannslovens § 6.)

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

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

§ 4.

Overskridelse av klagefrist.

(Til ombudsmannslovens § 6.)

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

§ 5.

Vilkår for klagebehandling.

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

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

overprøvd fordi han har oversett klagefristen, avgjør Ombudsmannen om han etter omstendighetene likevel skal behandle klagen.

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

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

§ 6.

Undersøkelse av klager.

(Til ombudsmannslovens §§ 7 og 8.)

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

Ombudsmannen avgjør hvilke skritt som bør tas til avklaring av saksforholdet. Han kan innhente de opplysninger han finner nødvendige i samsvar med bestemmelsene i ombudsmannslovens § 7 og kan sette frist for å etterkomme pålegg om å gi opplysninger eller legge fram dokumenter m.v. Han kan også foreta nærmere undersøkelser hos det forvaltningsorgan eller den virksomhet klagen gjelder, jfr. ombudsmannslovens § 8.

Klageren har rett til å gjøre seg kjent med uttalelser og opplysninger som er gitt i klagesaken, med mindre han etter de

regler som gjelder for vedkommende forvaltningsorgan ikke har krav på det.

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

§ 7.

Underretning til klageren når klage ikke tas opp.

(Til ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd.)

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

§ 8.

Saker som opptas av eget tiltak.

(Til ombudsmannslovens § 5.)

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

§ 9.

Avslutning av Ombudsmannens saksbehandling.

(Til ombudsmannslovens § 10.)

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

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

§ 10.

Instruks for personalet.

(Til ombudsmannslovens § 2.)

Ombudsmannen fastsetter nærmere instruks for sitt personale.

Han kan gi medarbeidere på sitt kontor fullmakt til å foreta den nødvendige forberedelse av de saker som behandles.

§ 11.

*Dokumentoffentlighet ved
Ombudsmannens kontor*

1. Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt eller av unntakene i nr. 2, 3 og 4 nedenfor. Med ombudsmannens saksdokumenter menes dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken. Forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.
2. Ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet når særlige grunner tilsier det.
3. Ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet.
4. Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Ombudsmannen og som gjelder Ombudsmannens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.
5. Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som Ombudsmannen fører for registrering av dokument i de sakene som opprettes. Arkivloven av 4. desember 1992 nr. 126 og arkivforskriften av 11. desember 1998 nr. 1193 gjelder tilsvarende så langt de passer på Ombudsmannens virksomhet.

§ 12.

Årlig melding til Stortinget.

(Til ombudsmannslovens § 12.)

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

Meldingen skal inneholde en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som Ombudsmannen mener har alminnelig interesse, og nevne de tilfeller der han har gjort oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis eller har gitt særskilt melding etter ombudsmannslovens § 12 annet ledd. 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 1. 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

