

# **Dokument 4**

(2011–2012)

## **Melding for året 2011**

fra

## **Sivilombudsmannen**

Avgitt til Stortinget i mars 2012



## **Til Stortinget**

I samsvar med lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12, jf. Stortingets instruks for ombudsmannen 19. februar 1980 § 12, gir jeg med dette Stortinget melding om virksomheten i 2011.

Kapittel I inneholder en orientering om arbeidet og saksbehandlingen ved institusjonen. Her gjøres det også rede for administrative forhold. Kapittel II tar for seg statistiske opplysninger om saksfordelingen og saksbehandlingen. I kapittel III refereres saker hvor det er påvist mangler ved lover, forskrifter eller forvaltningspraksis. Kapittel IV belyser enkelte generelle emner og inntrykk basert på ombudsmannens samlede erfaring med forvaltningen. Først og fremst gjelder dette utfordringer som går igjen i forvaltningens behandling av, og møte med, borgerne. I kapittel V gis en oversikt over 96 saker av alminnelig interesse fra meldingsåret, jf. instruksens § 12 annet ledd. Uttalelsene gjengis bare med ingress da de er lett tilgjengelig i fulltekst både på ombudsmannens nettsider, Lovdata og Rettsdata.

Som vedlegg til meldingen følger opplysninger om personalet, kontorets organisering og saksområdene fordelt på avdelingene. Det gis også en oversikt over foredrag, møter, besøk og reiser som fant sted i meldingsåret samt institusjonens økonomi. Til sist er Grunnloven § 75 bokstav l, sivilombudsmannsloven og ombudsmannsinstruksen lagt ved.

Oslo, mars 2012

*Arne Fliflet*



# Innhold

|   |    |
|---|----|
| <b>I. OM VIRKSOMHETEN I 2011</b> .....  | 11 |
| 1. Ombudsmannens arbeidsoppgaver .....  | 11 |
| 2. Klager i 2011 – behandlingen av klager og utfallet av klagebehandlingen .....  | 12 |
| 3. Saksbehandlingstid hos ombudsmannen .....  | 14 |
| 4. Endring i sivilombudsmannsloven § 7 – ombudsmannens adgang til forvaltningens saksdokumenter .....                       | 14 |
| 5. Ombudsmannsordningen og Nav (arbeids- og velferdsetaten) .....   | 15 |
| 6. Der forvaltningen ikke følger ombudsmannens uttalelse .....  | 15 |
| 7. Sittetid i politiarrest .....  | 16 |
| 8. Saker som er tatt opp av eget tiltak .....   | 17 |
| 9. Høringsuttalelser .....  | 18 |
| 10. Arbeid med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål .....   | 19 |
| 11. Møter, besøk og foredrag .....  | 23 |
| 12. Organisasjon og personale .....   | 23 |
| 13. Likestilling og arbeid mot diskriminering .....   | 23 |
| <b>II. STATISTIKK</b> .....   | 25 |
| 1. Innledning .....   | 25 |
| 2. Tilgangen på saker i meldingsåret .....  | 25 |
| 3. Sakenes utfall .....   | 27 |
| 4. Fordeling av avsluttede saker ut fra forvaltningsorgan og saksområder .....  | 29 |
| <b>III. SAKER DER OMBUDSMANNEN HAR GJORT FORVALTNINGEN OPPMERKSOM PÅ MANGLER VED LOVER, FORSKRIFTER ELLER PRAKSIS</b> ..... | 36 |
| <b>IV. SAKER OG TEMAER AV ALMINNELIG INTERESSE</b> .....  | 44 |
| 1. Innledning .....   | 44 |
| 2. Saksbehandlingstid i forvaltningen .....   | 44 |
| 3. Forvaltningens organisering av klagesaksbehandlingen .....   | 47 |
| 4. Forskjellsbehandling .....   | 50 |
| 5. Hvordan blir borgerne møtt når forvaltningen har gjort feil? Skal forvaltningen beklage? .....                           | 52 |
| 6. Ombudsmannens kontroll med Nav .....   | 53 |
| 7. Møteoffentlighet – kunngjøring av møter .....  | 54 |

|   |    |
|---|----|
| <b>V. OVERSIKT OVER SAKER AV ALMINNELIG INTERESSE I ÅRET 2011</b> .....   | 56 |
| <b>Alminnelig forvaltningsrett</b> .....  | 56 |
| Ansattes adgang til å hente ut taushetsbelagt informasjon .....   | 56 |
| Saksbehandlingstiden hos Namsfogden i Oslo .....  | 56 |
| Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstid i klagesaker .....   | 56 |
| Plikt til å behandle krav om dekning av sakskostnader – forvaltningsloven § 36 .....  | 57 |
| Sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 annet ledd – «fyldestgjørende grunn til å kreve endring av vedtaket» .....               | 57 |
| Kravet til forsvarlig saksbehandling, herunder kontradiksjon – Det veterinærmedisinske rettsråds saksbehandling og oppgaver .....   | 57 |
| Lang behandlingstid i saker om overføring av opptjente dagpengerettigheter fra Norge til andre EØS-land .....                       | 57 |
| Nav Forvaltning Bergens behandling av klagesak om uførepensjon .....  | 58 |
| Saksbehandlingstiden hos namsmannen i sak om gjeldsordning .....  | 58 |
| Usaklig pålegg og sanksjoner i sak om radioamatørvirksomhet .....   | 58 |
| Saksbehandlingen av omgjøringsbegjæring til kommunal klagenemnd .....   | 58 |
| Inhabilitet hos settefylkesmannens saksbehandler .....  | 58 |
| Melding om oppføring av naust og moloer – spørsmål om utredningsplikt og avbrytelse av klagefrist ved elektronisk klage .....       | 58 |
| Realitetsbehandling av ny søknad om dispensasjon .....  | 59 |
| Skriftlig advarsel – spørsmål om offentlig myndighetsutøvelse .....   | 59 |
| Skatteetatens registrering av henvendelser sendt til etatens postboksadresser i Mo i Rana .....                                     | 59 |
| Kommunes pålegg og krav om fjerning av jordvoll og hekk .....   | 59 |
| Tildeling av 50 % driftstilskudd til fysioterapeut – saksbehandling .....   | 60 |
| Parkeringstillatelse for forflytningshemmede – klagesaksforberedelse, begrunnelsesplikt og rettsanvendelse .....                    | 60 |
| <b>Advokater</b> .....  | 60 |
| Vilkår for ny advokatbevilling – betaling av utgifter til bokettersyn m.m. ....   | 60 |
| <b>Barn</b> .....   | 60 |
| Krav om samtykke fra samværsforelder ved frivillig plassering i fosterhjem .....  | 60 |
| Nav Internasjonaltts behandling av en anke til Trygderetten og andre e-posthenvendelser .....                                       | 60 |
| Sak om etterbetaling av bidragsforskudd – Navs veiledningsplikt .....   | 60 |
| Barnebidrag – bevisvurderingen ved fastsettelse av samværsfradrag .....   | 61 |
| Inntektsberegning for sosialhjelpsmottakere ved fastsettelse av barnebidrag .....   | 61 |
| Barnebidrag – betydningen av rettsforlik om delt bosted .....   | 61 |
| <b>Bolig</b> .....  | 61 |
| Kommunal bolig til vanskeligstilte .....  | 61 |
| <b>Energi</b> .....   | 61 |
| Olje- og energidepartementets saksbehandling i sak om konsesjon til vindkraftverk .....   | 61 |
| <b>Familie og person</b> .....  | 62 |
| Hovedspråk i barnehager .....   | 62 |
| Sak om oppnevning av hjelpeverge – det kontradiktoriske prinsipp og krav til begrunnelse .....                                      | 62 |
| <b>Fiske og fangst</b> .....  | 62 |
| Gebyr for overtredelse av laksetildelingsforskriften .....  | 62 |
| <b>Helse</b> .....  | 62 |
| Husordensregler for rutinemessig undersøkelse av pasientrom, eiendeler og post m.v. på sykehusavdeling ved St. Olavs hospital ..... | 62 |
| Tildeling av driftstilskudd til fysioterapi .....   | 62 |
| Avslag på søknad om tillatelse til preimplantasjonsdiagnostikk i utlandet .....   | 63 |

|  |    |
|--|----|
| <b>Kommunikasjon</b> .....   | 63 |
| Klage over tildeling av lokalradiokonsesjoner .....  | 63 |
| <b>Konkurransforhold og forbrukerspørsmål</b> .....  | 63 |
| Avslag på anmodning om pålegg etter konkurranse-loven § 12 – begrunnelseskravet .....  | 63 |
| <b>Kriminalomsorg</b> .....  | 63 |
| Oppfølging av besøk i Bodø fengsel – tilrettelegging for utendørs fysisk aktivitet, tillitsmannsordning, lysforhold i sikkerhetscellene og informasjon om ombudsmannsordningen ..... | 63 |
| <b>Landbruk, skogbruk og reindrift</b> .....   | 64 |
| Lemping av vilkår om bosetting for eiendom som ikke lenger var konsesjonspliktig .....   | 64 |
| Avslag på søknad om prisnedskrivningstilskudd for korn .....   | 64 |
| Manglende klagerett etter bekymringsmelding til Mattilsynet .....  | 64 |
| Betydningen av folkeregisterets bostedsregistreringer i saker om konsesjon og boplikt .....  | 64 |
| <b>Menneskerettigheter</b> .....   | 65 |
| Politiets behandling av en pressemedarbeider i forbindelse med sikkerhetskontroll i Oslo tingrett – pressens rett til kildevern .....  | 65 |
| <b>Møteoffentlighet</b> .....  | 65 |
| Møtebegrepet i kommuneloven .....  | 65 |
| Lukket, ekstraordinært møte i fylkesutvalg – spørsmål om kunngjøringsplikten og adgangen til fjernmøte .....   | 65 |
| Saksbehandlingen forut for og gjennomføring av møter i folkevalgt organ .....  | 66 |
| <b>Næring, bevillinger, tillatelser og løyver</b> .....  | 66 |
| Parallellimport av plantevernmidler – krav til dokumentasjon for parallellpreparater .....   | 66 |
| <b>Offentlighet og innsyn</b> .....  | 66 |
| Innsyn i et åpningsbrev («Letter of formal notice») fra EFTA Surveillance Authority (ESA) .....  | 66 |
| Innsyn i skatteetatens halvårsrapport til Finansdepartementet .....  | 66 |
| Innsyn i kostnadsestimat fra Statsbygg .....   | 66 |
| Innsyn i konsulentrapport og spørsmål om rapportering fra regionkontorer til et direktorat er organintern .....  | 67 |
| Oppretting av søkjarlister .....   | 67 |
| Dokumentinnsyn – forholdet mellom offentlige ansattes tjenestehandlinger og taushetsplikt for «noens personlige forhold» .....   | 67 |
| Innsyn i dokumenter hos kommunal pensjonskasse .....   | 68 |
| Innsyn i arbeidsmiljørapport .....   | 68 |
| <b>Offentlige registre</b> .....   | 68 |
| Skatteetatens behandling av anmodning om omgjøring av bostedsregistrering .....  | 68 |
| <b>Plan og bygg</b> .....  | 68 |
| Endring av det materielle rettsgrunnlaget i søkerens disfavør gjennom rettsstridig opptreden fra forvaltningen – spørsmål om bortfall av rammetillatelse .....                       | 68 |
| Endring av plangrunnlaget etter mottak av byggesøknad .....  | 69 |
| Reguleringsplan – utilstrekkelig vurdering av alternative plasseringer for industriområde .....  | 69 |
| Søknad om oppføring av badehus i Frogn kommune .....   | 69 |
| Virkingen av midlertidig bygge- og deleforbud for tidligere innsendt søknad om rammetillatelse – betydningen av om søknaden var «fullstendig» .....                                  | 69 |

|  |    |
|--|----|
| Forståelsen av vedtak om plassering av uthus og anneks .....   | 69 |
| Fradeling av tomteparsell i friluftsområde for sammenføyning med hyttetomt .....   | 70 |
| Forholdet mellom omregulering og dispensasjon fra reguleringsplan .....  | 70 |
| Behandling av søknad fra sameier – privatrettslige forhold .....   | 70 |
| Avslag på rammesøknad under henvisning til reguleringsbestemmelser vedtatt etter kommunens avslag men før klagebehandling .....  | 70 |
| Tredjemanns forhold som begrunnelse for avslag på byggesøknad .....  | 70 |
| Avtale om anleggsbidrag som vilkår for byggetillatelse .....   | 70 |
| <b>Politiet og påtalemyndigheten</b> .....   | 71 |
| Bruken av politiarrest ved Romerike politidistrikt – lufting, dublering, kameraovervåking, føring av journal og utforming av celledører .....  | 71 |
| Oversendelse av informasjon om norsk statsborger fra norsk politi (Økokrim) til utenlandsk myndighet - rettslig grunnlag og fremgangsmåte .....  | 71 |
| <b>Renovasjon, feiing, vann og avløp</b> .....   | 71 |
| Beregning av årsavgift for vann – spørsmål om foreldelse for tidligere års overforbruk .....   | 71 |
| Fakturagebyr for feieavgift .....  | 71 |
| <b>Skatt, ligning og eiendomsskatt</b> .....   | 72 |
| Kommunenes sjablongberegninger ved fastsetting av eiendomsskattetakster .....  | 72 |
| Eiendomsskatt – bunnfradrag og begrunnelse .....   | 72 |
| Sak om at fradrag for store sykdomsutgifter ble nektet fremmet for Riksskattenemnda – uegentlig forskjellsbehandling .....   | 72 |
| Særfradrag for store sykdomsutgifter – lignings- og helsemyndighetenes aktivitetsplikt .....   | 72 |
| Skatt nords rutiner for oppfølging av skattyters klage på ligning .....  | 72 |
| <b>Studiefinansiering</b> .....  | 73 |
| Sak om studiestøtte til utdanning i utlandet – tolkning av forskrift .....   | 73 |
| <b>Tilsettingssaker og offentlige tilsetningsforhold</b> .....   | 73 |
| Sak om tilsetting av prosjektleder .....   | 73 |
| Ulovlig gjengjeldelse etter varsling .....   | 73 |
| Vektleggingen av usaklige hensyn ved tilsettingen av rektor .....  | 73 |
| Tilsettingssak – alderssammensetning, overkvalifisering og sannsynlighet for snarlig stillingskifte .....  | 73 |
| Tilsetting av høskolelektor – krav til skriftlighet og vurdering av personlig egnethet opp mot lang og relevant yrkeserfaring .....  | 74 |
| Spørsmål om videreføring og avvikling av engasjement .....   | 74 |
| Tilsetting av brann- og underbrannmestere – kvalifikasjonskrav i forskrift og dispensasjon fra forskriftskravene .....   | 74 |
| <b>Trygd og pensjon</b> .....  | 74 |
| Sak om lønnsgaranti ved folketrygdens forskuttering av sykepenger .....  | 74 |
| Nav Forvaltning– utbetaling av grunn- og hjelpestønad til feil konto .....   | 75 |
| Tilleggsstønad til dekning av reiseutgifter i forbindelse med arbeidsrettede tiltak – spørsmål om psykiske lidelser kunne innebære en funksjonshemming som kvalifiserte for tilleggsstønad ..... | 75 |
| Saksbehandlingen ved søknad om uførepensjon der søker mottar arbeidsavklaringspenger .....   | 75 |
| Saksbehandlingen ved Nav Internasjonalt – samhandling med lokalkontor .....  | 75 |
| Arbeids- og velferdsetatens rutiner for korreksjon av feilaktige forskuddstrekk i stønader .....   | 75 |
| <b>Utlendingssaker</b> .....   | 76 |
| Krav om klarlagt identitet for at oppholdstid i Norge skal kunne regnes med i sak om statsborgerskap .....   | 76 |
| Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstid m.v. i sak om norsk statsborgerskap .....   | 76 |



|  |    |
|--|----|
| Avslag på søknader om familieinnvandring fra mindreårige, foreldreløse søkere .....                                  | 76 |
| Lang saksbehandlingstid m.v. i sak om familieinnvandring .....   | 76 |
| Tidspunkt for gyldighet av fremlagt pass ved vurdering av søknader om norsk statsborgerskap .....                    | 77 |
| <b>Ytringsfrihet for offentlige ansatte</b> .....  | 77 |
| Sak om oppnevning av hjelpeverge – det kontradiktoriske prinsipp og krav til begrunnelse .....                       | 77 |
| <b>VEDLEGG</b>   |    |
| <b>Vedlegg 1 Ombudsmannens kontor – personaloversikt</b> .....   | 78 |
| <b>Vedlegg 2 Likestillingsoversikt</b> .....   | 79 |
| <b>Vedlegg 3 Oversikt over avdelingsinndeling og saksområdene</b> .....  | 80 |
| <b>Vedlegg 4 Ombudsmannens foredrag, møter, besøk og reiser i 2011</b> .....   | 81 |
| <b>Vedlegg 5 Grundlov § 75 bokstav l</b> .....   | 83 |
| <b>Vedlegg 6 Lov 22 juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsman<br/>for forvaltningen (sivilombudsmannsloven)</b> ..... | 84 |
| <b>Vedlegg 7 Instruks for Stortingets ombudsman for forvaltningen</b> .....  | 86 |



## I. Om virksomheten i 2011

### 1. Ombudsmannens arbeidsoppgaver

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, se punkt 8 nedenfor om slike saker i 2011. 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, unnlater de har gjort seg skyldige i, og andre forhold knyttet til forvaltningens virksomhet. Når forvaltningen ikke svarer på skriftlige henvendelser eller når saksbehandlingen drar ut i tid, kan borgerne klage til ombuds-

mannen. Å klage hit er en praktisk og billig måte å få en nøytral og objektiv rettslig undersøkelse og vurdering av sin sak på, eller av det problemet borgerne har med offentlige myndigheter. Undersøkelsene hos ombudsmannen kan være et nyttig og praktisk alternativ til å måtte gå til domstolene. Det er også viktig at den enkelte kan klage til ombudsmannen på egen hånd, uten å bruke sakkyndig hjelp, for eksempel advokat.

Ved utgangen av 2011 arbeidet det 35 jurister og et administrativt støtteapparat på 13 personer ved mitt kontor. Kontoret er inndelt i fem avdelinger med ansvar for hver sine fagområder. Inndelingen i fagavdelinger gir en kontinuerlig oversikt over saksporteføljen og gode forutsetninger for å prioritere og effektivisere saksbehandlingen.

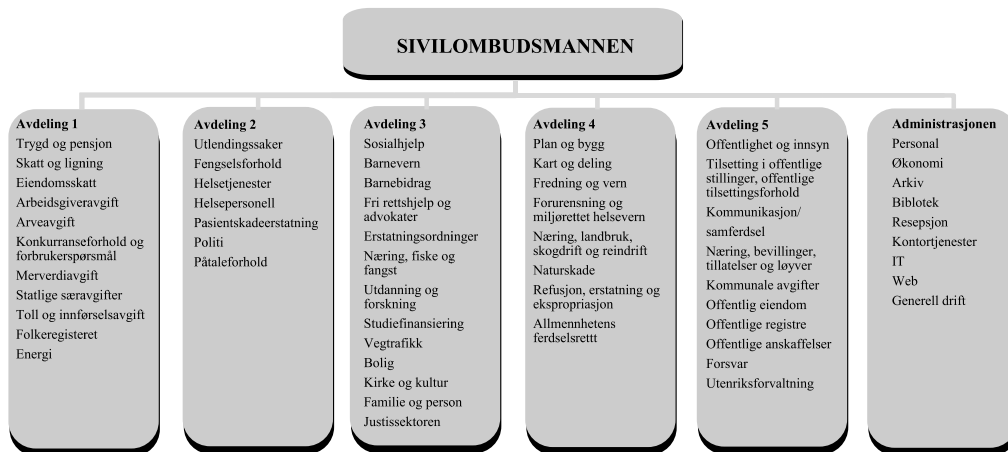
Nytt i 2011 var at klager til ombudsmannen kan sendes inn via et elektronisk klageskjema på ombudsmannens nettsted på Internett. Hensikten med klageskjemaet er å gjøre det enkelt for borgerne å henvende seg til ombudsmannen ved hjelp av et elektronisk verktøy, slik mange i dag forventer. Samtidig ivaretar klageskjemaet behovet for sikker forsendelse av sensitive personopplysninger, som ikke bør sendes per vanlig e-post.

Foto: Jo Michael



*Sivilombudsmann Arne Fliflet*

Figur 1.1 Oversikt over avdelingsinndelingen og saksområdene.



## 2. Klager i 2011 – behandlingen av klager og utfallet av klagebehandlingen

I 2011 kom det inn 2995 klager. Det er en økning på 36 klager sammenlignet med 2010 og på 300 klager sammenlignet med 2009.

Av de innkomne klagene ble 1534 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 derfor faller utenfor ombudsmannsordningen. Også dersom en anke- eller klage mulighet 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.

Av de sakene som ble tatt opp til nærmere undersøkelser i 2011, ble 1132 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 749 av disse sakene viste det seg, etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene, at sakene klart ikke ga tilstrekkelig grunn til nærmere behandling. I de andre 383 sakene var en telefon til forvaltningen nok til å ordne opp. Disse sakene gjaldt i hovedsak lang behandlingstid eller manglende svar fra forvaltningen. Av de innkomne klagene endte 163 med en eller an-

nen form for kritikk eller oppfordring til forvaltningen. Dette er en liten økning fra 2010, da det var 155 saker som ble avsluttet med kritikk eller oppfordring til forvaltningen.

Det følger av sivilombudsmannsloven § 10 første ledd at ombudsmannen «kan uttale sin mening om saken». Ombudsmannen kan påpeke at det er gjort feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen, og gi uttrykk for at en avgjørelse må regnes som ugyldig eller klart urimelig eller klart i strid med god forvaltningspraksis. Dessuten kan ombudsmannen gi uttrykk for at det bør ytes erstatning dersom forvaltningen har gjort feil som tilsier det. Mer praktisk er det imidlertid at ombudsmannen kan påpeke at det knytter seg tvil til forhold av betydning ved avgjørelser som det er klaget på. Slik tvil kan gjelde både faktiske og rettslige forhold.

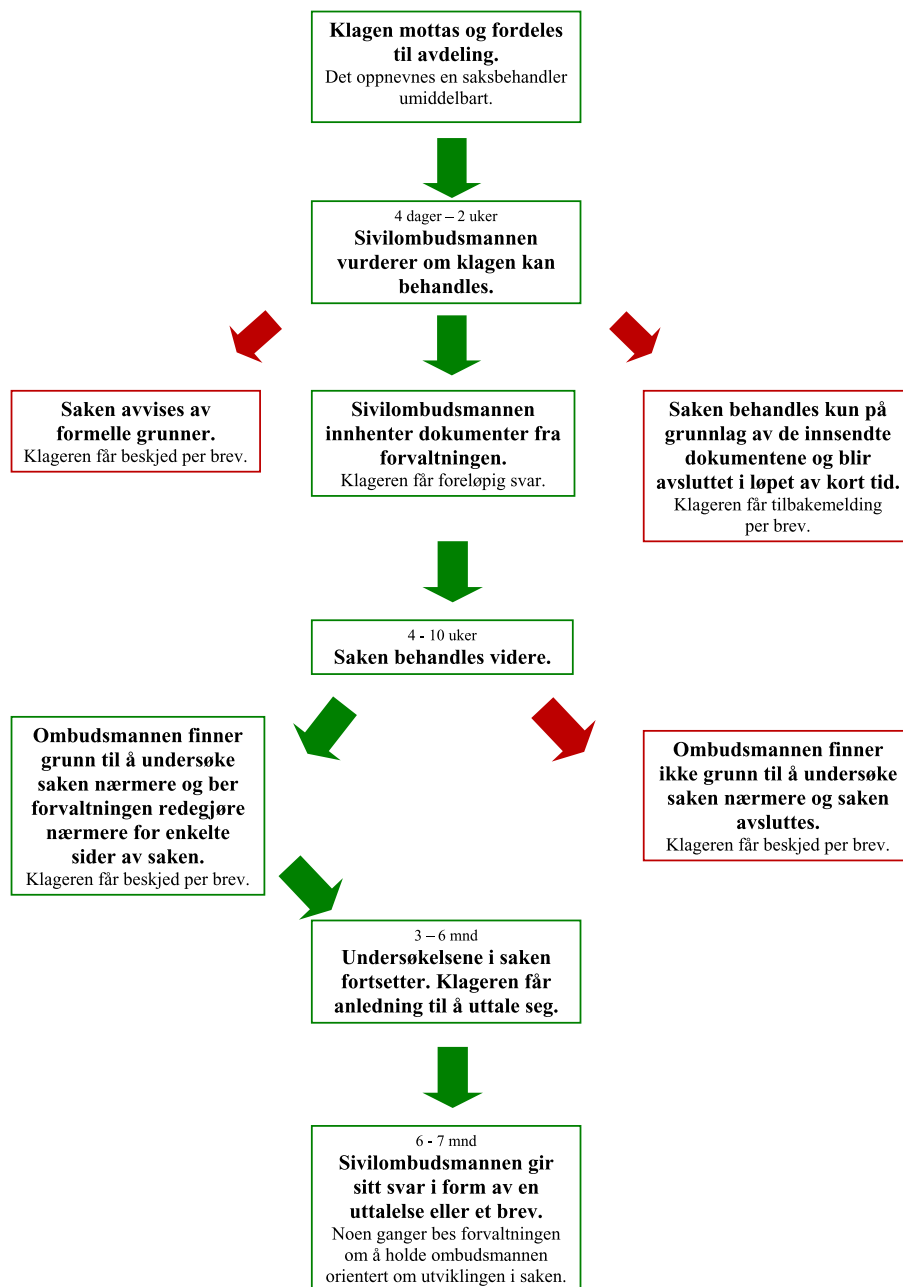
Når jeg mener at det er handlet feil eller gjort urett, ber jeg normalt forvaltningen om å vurdere eller behandle den aktuelle saken på nytt. Erfaring viser at forvaltningen følger slike oppfordringer. Vanligvis legger forvaltningen også til grunn de oppfatningene jeg gir uttrykk for. Hovedinntrykket er at forvaltningen retter seg lojalt etter det ombudsmannen ber om. Når forvaltningen ikke gjør det, kan ombudsmannen råde borgeren til å reise sak for domstolene. Borgeren vil da ha krav på fri sakførsel, jf. retts hjelploven § 16 første ledd nr. 3. I meldingsåret var det tre saker som ga meg grunnlag for å tilrå søksmål. Se punkt 6 nedenfor for en nærmere omtale av tilfeller der forvaltningen ikke følger ombudsmannens uttalelse. Kapittel IV inneholder en omtale av saker og temaer av alminnelig interesse med utgangspunkt i blant annet mitt arbeid i 2011. En oversikt med sam-

mendrag av alle uttalelsene som er publisert på Internett er tatt inn i kapittel V. De enkelte uttalelsene kan leses i fulltekst på [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no). Uttalelsene kan også leses på rettskildetjenester som [www.lovdatab.no](http://www.lovdatab.no) og [www.retsdata.no](http://www.retsdata.no).

I meldingsåret har det ikke vært saker som jeg har funnet nødvendig å orientere Stortinget om i en særskilt melding slik jeg har anledning til etter sivilombudsmannsloven § 12 annet ledd.

I 2011 gikk ombudsmannen over til fullelektronisk saksbehandling, slik at all intern saksbehandling foregår i et elektronisk saks- og arkivsystem. I den anledning fikk enkelte eldre saker som fortsatt var til behandling, nytt saksnummer. Enkelte av disse sakene er omtalt nærmere i meldingen. For disse sakene er både nytt og gammelt saksnummer oppgitt.

Figur 2.1 Oversikt over saksgangen og veiledende saksbehandlingstid hos ombudsmannen.



### 3. Saksbehandlingstid hos ombudsmannen

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

Dersom klagen må avvises på formelt grunnlag, blir det som regel avklart innen kort tid. Normalt sendes det et foreløpig svar innen en til to uker etter at klagen er mottatt. 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 tilsier at saksbehandlingstiden for disse sakene kan bli lang. For saker som gjelder innsyn i forvaltningens saksdokumenter, er saksbehandlingstiden derimot kortere enn for andre sakstyper.

Fra 2010 har kontoret hatt et elektronisk verktøy for beregning av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker hos ombudsmannen. Før dette ble gjennomsnittlig saksbehandlingstid beregnet manuelt. Beregningen baserer seg på samtlige saker innenfor de ulike kategoriene. I 2011 ble det tatt i bruk beregningsverktøy for saksbehandlingstid som også kan justere for standardavvik. Dette fordi det ble antatt at enkeltsaker kunne påvirke gjennomsnittstallet i altfor stor grad. Det viste seg at det i meldingsåret ikke er de store forskjellene i gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved bruk av dette verktøyet.

Tabell 3.1 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved ombudsmannens kontor

|  | 2011      | 2010      | 2009      |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Avviste saker  | 17 dager  | 15 dager  | 18 dager  |
| Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen  | 47 dager  | 39 dager  | 41 dager  |
| Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen | 183 dager | 170 dager | 197 dager |

Tabellen viser at det dessverre har vært en oppgang i saksbehandlingstiden i 2011. Antallet innkomne klager har økt de siste årene, selv om økningen fra 2010 til 2011 ikke var så markant som for de tidligere årene. Beholdningen av saker under behandling har steget noe, og antallet saker som har vært undersøkt med forvaltningen og antall saker som endte med kritikk har også gått opp. Dette viser at arbeidsbyrden ved kontoret de siste årene har økt. Selv om det i det siste året har vært økt bruk av overtid, har ikke kon-

toret klart å holde saksbehandlingstiden nede på samme nivå som i 2010. Det er grunn til å nevne at det likevel ble avsluttet nesten 100 flere saker i 2011 enn i 2010.

Som nevnt under avsnitt 2 og i kapittel II, har antallet klager vært jevnt økende de senere årene. Det er grunn til å forvente at antallet klagesaker vil være høyt også i årene som kommer. Bl.a. peker erfaringer fra ombudsmennene i de nordiske landene i denne retning. Økningen i antall saker kan skyldes flere faktorer. En av dem er at medieinteresse omkring saker ombudsmannen behandler fører til større tilfang av henvendelser og klager. Det kan også skyldes rettsliggjøringen i samfunnet og økt bevissthet rundt individets rettigheter. En annen årsak kan være at ombudsmannens nettsted har gjort ordningen mer tilgjengelig for publikum. Arbeidet med enkeltsakene er tid- og ressurskrevende. Også saker som ikke kan tas under videre behandling, må vurderes tilstrekkelig til å kunne gi en forståelig forklaring på hvorfor de avsluttes. Klagere som kommer tilbake med nye henvendelser etter at saken er avsluttet, krever også tid og ressurser som ikke direkte kan avleses i dagens statistikk. For å unngå en uønsket utvikling i saksbehandlingstiden er det fortsatt ønskelig og riktig å prioritere den løpende behandlingen av innkomne klagesaker. Det gjøres vurderinger av hvilke saker som kan prioriteres, og om det er mulig å effektivisere saksbehandlingen i større grad. Ut fra hensynet til en riktig behandling av den enkelte klagerens sak er det imidlertid begrenset hvor mye slik rasjonalisering som er forsvarlig.

### 4. Endring i sivilombudsmannsloven § 7 – ombudsmannens adgang til forvaltningens saksdokumenter

Saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig, og det innebærer at undersøkelsene herfra i all hovedsak baserer seg på en gjennomgang av forvaltningens saksdokumenter. Det er derfor avgjørende for en reell og effektiv kontroll med forvaltningen at ombudsmannen har tilgang til alle relevante saksdokumenter. I medhold av sivilombudsmannsloven § 7 første ledd kan ombudsmannen innhente de dokumenter og opplysninger «han trenger for å kunne utføre sitt verv». Formelt var det satt en begrensning i ombudsmannens rett til forvaltningens saksdokumenter etter hovedsakelig de samme regler som gjelder for bevisforbud og bevisfritak for domstolene. Dette var gjort med en henvisning til tvisteloven kapittel 22 i bestemmelsens annet ledd. Se nærmere omtale i årsmeldingen for 2010 kapittel 1 punkt 3.

Stortinget vedtok etter et representantforslag (Dok. 8:161 L (2010-2011)) å oppheve § 7 annet ledd i tillegg til at det ble foretatt noen mindre rettinger i

lovteksten og en tilføyelse i § 9 annet ledd. Endringen ble gitt ved lov 2. desember 2011 nr. 46 som trådte i kraft 1. januar 2012. Endringen i § 7 innebærer at ordlyden nå er i samsvar med den praksis som i hovedsak har vært om at ombudsmannen har fått tilgang til alle saksdokumenter i forvaltningen uten krav om samtykke fra departementet eller andre begrensninger. Ved tillegget i § 9 annet ledd står det nå eksplisitt at taushetsplikten også omfatter «informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen». Ombudsmannens håndtering av slik informasjon følger intensjonene i sikkerhetsloven med forskrifter.

## 5. Ombudsmannsordningen og Nav (arbeids- og velferdsetaten)

Det har vært reist spørsmål om å opprette et eget Nav-ombud, sist høsten 2011, i form av et skriftlig spørsmål fra en stortingsrepresentant til arbeidsministeren. I denne forbindelse har det vært kontakt mellom Arbeidsdepartementet og meg. Det har blitt enighet om jevnlig møter mellom departementet og ombudsmannen for gjensidig orientering om Navs behandling av saker og ombudsmannens behandling av Nav-klagesaker. Første møte avholdes medio april 2012, etter overleveringen av denne meldingen til Stortinget. De siste årene har jeg hatt jevnlig orienterende møter med arbeids- og velferdsdirektøren, sist i mars 2011, og for øvrig orienterer jeg arbeids- og velferdsdirektøren om uttalelser i enkeltsaker om Nav der jeg finner grunn til det. Se for øvrig kapittel IV avsnitt 5 om særskilt omtale av klagesaker på Nav.

Ombudsmannen har de siste årene mottatt stadig flere klager på Nav. For 2011 var tallet i underkant av 600 klager. Ca. 30 prosent av disse dreide seg om klager på sen saksbehandling og manglende svar fra Nav. Nav har et svært viktig samfunnsoppdrag for velferdsstaten, og behandler ofte saker om brukernes helt grunnleggende behov. Jeg mener det er viktig at ombudsmannen som en objektiv og uavhengig institusjon fortsetter å være en sentral rettssikkerhetsgarantist for brukerne av Nav. Selv om ombudsmannen ikke er noe interesseombud eller noen advokat for brukerne, er jeg i tvil om det er behov for et eget *eksternt* Nav-ombud. Ytterligere økning i klagetallet på Nav er likevel en utfordring for ombudsmannen. Det kan oppstå behov for styrking av ressursene, og det kan bli aktuelt å gjøre organisatoriske grep for å møte de krav til effektiv saksbehandling som Nav-sakene medfører. Imidlertid har jeg merket meg, og ser svært positivt på, at arbeids- og velferdsetaten selv har igangsatt arbeid for å bedre klagesaksbehandlingen, intern kontroll og systematisk kvalitetsarbeid, i form av at Nav Klageinstans skal få en tydeligere rolle i

håndteringen av serviceklager. Brukere kan fremme serviceklager til Nav på blant annet manglende svar, tilgjengelighet og informasjonsutforming. Det er viktig og hensiktsmessig at Nav har gode interne rutiner for selv å fange opp og effektivt løse serviceklager særlig på sen saksbehandling og manglende svar.

## 6. Der forvaltningen ikke følger ombudsmannens uttalelse

Hovedinntrykket er at forvaltningen følger ombudsmannens råd og anbefalinger. Imidlertid forekommer det unntaksvis at forvaltningen ikke bøyer seg for ombudsmannens syn. Det kan være fordi forvaltningen er uenig i ombudsmannens rettsoppfatning. I slike tilfeller har ombudsmannen mulighet til å anbefale den private part å reise søksmål for at saken kan få sin avklaring i domstolene. En slik anbefaling fra ombudsmannen innebærer i henhold til rettshjelploven § 16 første ledd nr. 3 at retten uten behovsprøving skal innvilge fri sakførsel for den private part. Her følger først omtale av to saker fra meldingsåret der forvaltningen ikke rettet seg etter ombudsmannens uttalelse. Deretter omtales to byggesaker der fylkesmannen rettet seg etter ombudsmannens uttalelse, men der Kommunaldepartementet ikke har ønsket å følge uttalelsene.

Den første saken gjaldt et krav om dekning av sakskostnader i medhold av forvaltningsloven § 36 etter at Nav Klage og anke (nå Nav Klageinstans) hadde opphevet et avslag på søknad om uføreytelser og hjemvist saken for ny behandling i førsteinstans. Opphevelsen skyldtes at det ved behandlingen av søknaden hos Nav lokalkontor som førsteinstans hadde blitt begått saksbehandlingsfeil. I klagen hit ble det anført at opphevelsen i seg selv var en «endring til gunst» som ga grunnlag for dekning av sakskostnader uavhengig av utfallet av den fornyede realitetsbehandlingen. I uttalelse 29. april 2010 kom jeg til at det var grunnlag for å rette kritikk mot Navs avgjørelse i saken og ba om at vedtaket om avslag på dekning av sakskostnader ble behandlet på nytt. Jeg la blant annet vekt på at dekning av sakskostnader i slike tilfeller var mest i overensstemmelse med lovens ordlyd «på bakgrunn av at et ellers gjeldende negativt vedtak bringes ut av verden», samt at rimelighetsbetraktninger talte for denne løsningen siden «det ikke skal være nødvendig for parten å pådra seg kostnader for å sikre at saken behandles i samsvar med regelverket». Saken med saksnummer 2009/343 er gjengitt i årsmeldingen for 2010 på s. 58.

Etter at saken hadde vært forelagt både Justisdepartementets lovavdeling og Arbeidsdepartementet, konkluderte endelig Arbeids- og velferdsdirektoratet i brev 21. desember 2011 med at forvaltningsloven § 36 ikke ga et alminnelig rettskrav på dekning av

sakskostnader i denne type saker. Det ble vist til langvarig forvaltningspraksis og uttalelser i lovforarbeidene.

På bakgrunn av at saken reiser prinsipielle spørsmål knyttet til forståelsen av en sentral regel i forvaltningsloven, har jeg besluttet å anbefale klageren å reise søksmål.

Den andre saken jeg vil trekke frem, gjaldt også et krav om dekning av sakskostnader. Spørsmålet var her om Utlendingsdirektoratets tilsagn om statsborgerskap på vilkår om løsning fra eksisterende statsborgerskap var å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd. Løsningsvilkåret ble frafalt etter klage fra søkeren, men Utlendingsnemnda mente at dette ikke innebar at det var foretatt en endring av et vedtak. Grunnvilkåret for dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 ble dermed ikke ansett oppfylt. I uttalelse 19. mars 2009 konkluderte jeg med at tilsagnet om statsborgerskap utgjorde et enkeltvedtak, og jeg ba Utlendingsnemnda om å vurdere saken på nytt. Saken med saksnummer 2008/694 er referert i årsmeldingen for 2009 på s. 369.

Til tross for uttalelsen fastholdt så vel Utlendingsnemnda som det ansvarlige departement at tilsagn i statsborgerskapsaker ikke er enkeltvedtak. Nemnda foretok også en ny vurdering av den konkrete saken og fastholdt det tidligere avslaget på kravet om dekning av sakskostnader. I brev 20. oktober 2011 anbefalte jeg deretter den private part å reise søksmål. I anbefalingen het det blant annet:

«Etter mitt syn har det verken fra Utlendingsnemnda eller departementalt hold vært fremsatt en overbevisende argumentasjon som gir meg grunn til å revurdere min konklusjon om at slike tilsagn som det her er tale om er å anse som enkeltvedtak. Det er imidlertid ikke så mye mer jeg kan gjøre for så vidt gjelder den konkrete saken, så lenge forvaltningen fastholder sitt syn. Uklarheten med hensyn til gjeldende rett som med dette foreligger er imidlertid lite tilfredsstillende, og krever etter mitt syn en avklaring. Jeg har på denne bakgrunn besluttet å anbefale A å gå til søksmål for å få prøvet nemndas vedtak.»

Adgangen til å anbefale søksmål er en viktig og nyttig «sikkerhetsventil» i saker der forvaltningen ikke følger ombudsmannens syn. På denne måten kan prinsipielle rettsspørsmål få sin avklaring i domstolene.

Jeg vil også ta opp to byggesaker hvor jeg har uttalt at myndighetene ikke gjennom rettsstridig oppføringen kan skaffe seg rom til å endre det materielle rettsgrunnlaget i søkerens disfavør. Kommunaldepartementet har uttrykt motvilje mot å følge ombudsmannens uttalelser i disse sakene. Sakene er omtalt i kapittel IV under avsnitt 1.4 og i kapittel V. I den første saken skrev departementet et brev hit på eget ini-

tiativ, der det sa seg uenig i min konklusjon (sak 2011/730). Under henvisning til at ombudsmannen «imidlertid [står] fritt i sine rådgivende uttalelser» til å uttrykke sin mening, tok departementet mitt standpunkt «til orientering». Departementet fremhevet at et eventuelt opphevelsesvedtak fra fylkesmannen vil være gjenstand for klage til departementet. Fylkesmannen fulgte imidlertid ombudsmannens uttalelse og opphevet avvisningsvedtaket.

Kommunaldepartementets brev i den andre saken var foranlediget av at fylkesmannen ba departementet om råd etter ombudsmannens uttalelse (sak 2011/720). Departementet tok da på generelt grunnlag avstand fra min rettsforståelse, slik den kom til uttrykk i uttalelsen. Miljøverndepartementet uttalte seg for øvrig også til saken, men mente at ombudsmannens uttalelse burde legges til grunn. Fylkesmannen la ombudsmannens rettsoppfatning til grunn og omgjorde sitt vedtak.

Den motviljen mot å følge ombudsmannens uttalelser som Kommunaldepartementet har gitt uttrykk for i disse sakene, kan være egnet til å svekke tilliten til både forvaltningen og ombudsmannsordningen. Ordningen har som forutsetning at ombudsmannens uttalelser blir fulgt. Jeg har derfor overfor departementet gitt uttrykk for at jeg forventer at departementet og fylkesmannen gjør det også i disse sakene.

## 7. Sittetid i politiarrest

I forbindelse med behandlingen av ombudsmannens budsjett for 2012, skrev Kontroll- og konstitusjonskomiteen følgende i Innst. 10 S (2011–2012) på side 7:

«Komiteen viser til at Sivilombudsmannen tidligere har uttrykt bekymring for en utstrakt bruk av varetekt i Norge, med et urovekkende høyt antall overskridelser av todøgnfristen for å overføre arrestanter til fengsel, noe en enstemmig komité påpekte i Innst. 391 S (2010–2011). Komiteen ba da ansvarlig departement følge dette særlige spørsmålet aktivt opp. Komiteen ber Sivilombudsmannen på en fyllestgjørende måte beskrive utviklingen på dette området i sin årsmelding for 2011.»

Jeg vil først understreke at bruk av varetekt avsluttes av domstolene og derfor faller utenfor ombudsmannens mandat etter sivilombudsmannsloven. Dette er altså ikke et tema jeg tidligere har undersøkt eller uttalt meg om. Derimot har jeg en rekke ganger undersøkt og hatt synspunkter på bruken av politiarrest og særlig oppholdstiden i slike arrester (sittetiden). Den siste undersøkelsen om dette ble avsluttet 14. mai 2010 og er omtalt i årsmeldingen for 2010 (sak 2008/1775). Personer som er innsatt i politiarrest kan være frihetsberøvet etter bestemmelser i



straffeprosessloven (varetektsinnsatte), politiloven eller på andre grunnlag, for eksempel utlendingsloven. Regelverket som gjelder politiarrester, i første rekke politiarrestforskriften, skiller ikke mellom de ulike grunnlagene for innsettelse. Kravet om overføring fra politiarrest til fengsel innen «to døgn etter pågripelsen, med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig», gjelder således alle arrestanter.

Noe av utfordringen på dette feltet har i mange år vært å få et godt bilde av bruken av politiets arrester. Uten god registrering i de enkelte politidistrikter og hensiktsmessige verktøy for å kunne utarbeide pålitelig statistikk, er det vanskelig å få en tilfredsstillende oversikt. Dette har jeg påpekt mange ganger. Uttalelsen fra 2010, som kan leses i fulltekst på ombudsmannens nettsider, illustrerer problemene knyttet til mangelfulle dataverktøy og ulik registrering.

Jeg kan etter dette vanskelig gi noen fyllestgjørende beskrivelse av utviklingen, slik Kontroll- og konstitusjonskomiteen ber om. Likevel er jeg kjent med enkelte utviklingstrekk, som jeg kort skal omtale.

Politiets bruk av arrest overvåkes nå gjennom en lokal og en sentral tilsynsordning. I årsrapporten fra det sentrale tilsynet (Stab tilsyn) for 2010 gis mye informasjon om situasjonen i landets arrester. Første halvdel av året var gjennomsnittlig «oversitterandel» 5,6 % (andel som satt mer enn 48 timer ut fra det totale antallet arrestanter). Ved utløpet av 2010 hadde tallet steget til 7,3 %. Det var store forskjeller mellom politidistriktene. Totalt antall «oversittere» var ifølge rapporten 4062, noe som var en økning på 14,8 % sammenlignet med 2009. Den gjennomsnittlige oversitterandelen økte også noe i perioden. Tilsynet tok imidlertid forbehold for eventuelle avvik i tallmaterialet. Den lengste registrerte sittediden i 2010 var «mer enn 8 dager».

Det sentrale tilsynet uttalte at det samlet sett er for mange som sitter for lenge i politiarrest. Årsaken oppgis å være mangel på fengselsplasser, og tilsynets oppfatning er at politiet «jamt over» jobber «aktivt opp mot kriminalomsorgen for å finne gode løsninger».

Jeg har i 2011 på eget initiativ igangsatt en nærmere undersøkelse av enkelte forhold ved sentralarresten i Oslo politidistrikt. Sittediden i arresten og forholdet mellom politiet og kriminalomsorgen er en del av denne undersøkelsen. De fleste som pågripes og plasseres i politiarrest sogner til Oslo politidistrikt, og forholdene her er derfor av særlig interesse. Sentralarresten opplyses å ha mellom 10 000 og 12 000 innsettelser årlig, og antall «oversittere» i 2010 var 1567 personer. Politimesteren opplyste i sin årsrapport om politiarrest for 2010 at «det er registrert en økende tendens til utagerende oppførsel fra de innsatte som følge av for lang tid i arrest», og at selve orga-

nisasjonen blir presset av oversitting. I 2011 var antall «oversittere» betydelig lavere (1107), og andelen arrestopphold over to døgn var også tydelig redusert. Fortsatt oppholder imidlertid mange seg i politiarresten lengre enn to døgn og enkelte også lengre enn en uke. Saken er fortsatt under behandling (2011/1355).

Jeg har også bedt om en nærmere redegjørelse fra Justis- og beredskapsdepartementet om enkelte forhold knyttet til Kriminalomsorgen region øst, som blant annet har ansvar for Oslo fengsel (sak 2011/2412). Denne henvendelsen er direkte knyttet til undersøkelsen ved Oslo politidistrikt og gjelder kriminalomsorgens arbeid med overføring av arrestanter til fengsler. Begge sakene forventes avsluttet i løpet av 2012 og vil bli omtalt i neste årsmelding.

Til sist nevner jeg at Justis- og beredskapsdepartementet for tiden arbeider med etterkontroll av reglene om utvidet fremstillingsfrist i straffeprosessloven, som ble endret med virkning fra 2006. Etter lovens § 183 må pågrepne personer mistenkt for straffbare forhold fremstilles for en domstol senest innen tre døgn (tidligere gjaldt som hovedregel en ettdøgnsfrist). Hensikten med lovendringen var å redusere behovet for varetektsfengsling og dermed også å redusere den samlede tiden siktede personer sitter i varetekt under etterforskningen. Virkningen av lovendringen er nå evaluert, og departementet har foreslått å korte ned fremstillingsfristen. I en høringsuttalelse 28. februar 2011 støttet jeg forslaget fordi dagens frist muligens gir en økt bruk av politiarrester. Dette omtales nærmere i punkt 9 nedenfor.

## 8. Saker som er tatt opp av eget tiltak

I tillegg til å behandle klager fra borgerne, kan ombudsmannen ta opp saker på eget initiativ (kalt eget tiltak-sak («ET-sak»)). Alle saker som tas opp på denne måten uten grunnlag i en klage, regnes som en ET-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 med forvaltningen på generelt grunnlag fremfor 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 på eget initiativ uten at noen har fremmet en konkret klage. Besøk regnes som saker tatt opp av eget tiltak.

I meldingsåret 2011 er det tatt opp 33 nye ET-saker. Ti av disse sakene var besøk hos ulike forvaltningsorganer som ikke ledet til noen ytterligere undersøkelser eller oppfølging overfor forvaltningsorganet. Totalt ble det avsluttet 32 ET-saker i 2011.

Mange av sakene er publisert på Internett som saker av alminnelig interesse og et sammendrag av disse er inntatt i årsmeldingens kapittel V. Her nøyer jeg meg med å gjengi saksnummer og tittel på disse sakene:

|  |  |
|--|--|
| Sak 2011/917<br>(tidl. sak 2009/2108) <sup>1</sup> | Besøk til politiarrester i Hedmark og Romerike politidistrikt                            |
| Sak 2011/694<br>(tidl. sak 2010/443)               | Besøk til St. Olavs hospital, divisjon psykisk helsevern, avdeling Brøset april 2010     |
| Sak 2011/1448<br>(tidl. sak 2010/1477)             | Hovedspråk i barnehager  |
| Sak 2011/3070<br>(tidl. sak 2010/2010)             | Tidspunkt for gyldighet av fremlagt pass ved søknad om norsk statsborgerskap             |
| Sak 2010/2788                                      | Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstider i klagesaker                                |
| Sak 2010/2899                                      | Besøk i Bodø fengsel januar 2011   |
| Sak 2010/3063                                      | Skatteetatens behandling av henvendelser sendt Skatteetaten i Mo i Rana – brev på avveie |
| Sak 2011/173                                       | Sen saksbehandling ved overføring av opptjente trygdeperioder i Norge til andre EØS-land |
| Sak 2011/814                                       | Bruk av sjabloner for fastsettelse av eiendomsskattetakster                              |
| Sak 2011/1125                                      | Betydningen av folkeregisterets bostedsregistreringer i konsesjonssaker                  |
| Sak 2011/1379                                      | Stønad til reiseutgifter i forbindelse med arbeidsrettede tiltak for psykisk syke        |
| Sak 2011/1625                                      | Arbeids- og velferdsetatens rutiner for korreksjon av for høye skattetrekk               |
| Sak 2011/1678                                      | Saksbehandlingen ved søknad om uførepensjon der søker mottar arbeidsavklaringspenger     |
| Sak 2011/2220                                      | Samtykke til fosterhjemsplassing   |

<sup>1</sup> Enkelte saker er omtalt med både nytt og gammelt saksnummer. Se avsnitt 2 i dette kapitlet for nærmere forklaring.

## 9. Høringsuttalelser

Ombudsmannen har i 2011 fått inn 114 høringsbrev fra forvaltningen med forslag til nytt eller endret regelverk. Utgangspunktet for ombudsmannens undersøkelser er gjeldende lovgivning, og det faller utenfor mandatet å overprøve de vurderingene lovgiver har gjort. Med unntak av saker som direkte angår ombudsmannsinstitusjonen eller forhold som tidligere har vært behandlet her, har ombudsmannen av prinsipielle grunner derfor vært tilbakeholden med å avgi høringsuttalelser til lovforslag. Jeg ga i 2011 tre høringsuttalelser.

Den ene omhandlet reform av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Justisdepartementet ba om bidrag til norske myndigheters rapport til Europarådets ministerkomité om tiltak som er truffet for å følge opp Interlaken- og Izmir-erklæringene.

I høringsuttalelsen redegjorde jeg for Sivilombudsmannens oppfølging av dommer mot Norge i EMD og at de omtales i den årlige meldingen til Stortinget. Jevnlig avgir jeg også uttalelser i enkeltsaker der Norges menneskerettslige forpliktelser er berørt. Disse uttalelsene publiseres i årsmeldingen, på ombudsmannens nettsted og omtales også i «Årbok om menneskerettigheter i Norge» som utgis av Nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Mine medarbeidere arrangerer også et årlig menneskerettsse-

minar og deltar i Europarådets nettverk av nasjonale menneskerettsstrukturer.

Departementet ba om innspill til hvordan man kan spre informasjon om EMD for å unngå unødige klager til domstolen. Jeg ba i den forbindelse departementet vurdere å opprette en egen nettside med lett tilgjengelig informasjon om Europarådet og EMD administrert av departementet eller av Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, eventuelt i samarbeid med Advokatforeningen og/eller Dommerforeningen.

Den andre høringsuttalelsen gjaldt Utdanningsdirektoratets forslag til endring av forskrift til opplæringslova § 10-2 om elevenes rett til full skyssgodtgjørelse når fylkeskommunen ikke gir tilbud om gratis skyss. Det fremgikk av høringsnotatet at bakgrunnen for forslaget blant annet var ombudsmannens uttalelse i sak 2008/2750. Høringsbrevet inneholdt drøftelser av om dagjeldende ordlyd var klar nok når det gjaldt hvilke kostnader som dekkes, knyttet til generell dekning av kostnader, og særlig når det gjaldt bilbruk. Med henvisning til den nevnte uttalelsen ble det vist til at ombudsmannen fant at forskriften § 10-2 var i samsvar med prinsippet om full skyssgodtgjørelse, ettersom den åpnet for å dekke kostnadene ut over minstesatsen i forskrift om undersøkelse og behandling (syketransportforskriften). Videre ble det vist til at ombudsmannen likevel hadde stilt spørsmål

om det var hensiktsmessig å bruke syketransportforskriften som en minstesats, og om det ikke heller var tjenlig å vise til en minstesats som dekker mer av de faste og variable kostnader ved bilbruk. Utdanningsdirektoratet mente at ombudsmannen i uttalelsen ga uttrykk for at de totale kostnadene kom bedre til uttrykk i satsene for bruk av bil i statens tjeneste, jf. særavtale for reiser innenlands for statens regning pkt. 9.2.6 § 6.

I høringsuttalelsen fant jeg grunn til å understreke at jeg ikke hadde uttalt noe om hvor høy satsen skulle være, eller om statens satser burde benyttes ved fastsettelse av skoleskyssgodtgjørelse. Dette er lovgivningspolitiske spørsmål som faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Videre viste jeg til drøftelsene i uttalelsen, samt henvisningen til en uttalelse i ombudsmannens årsmelding for 1997 side 162. Disse uttalelsene sett i sammenheng viser at jeg mener det er best i samsvar med opplæringslova at eleven får dekket både faste og variable kostnader ved bruk av egen bil. Det ble henvist til statens satser for å peke på en kjent standardsats som tok høyde for begge kostnadstypene – ikke for å gi uttrykk for at det bør henvises til statens satser i den nye § 10-2.

Den tredje høringsuttalelsen gjaldt etterkontroll av utvidelsen av fremstillingsfristen for fengsling, se for øvrig punkt 7 foran. Etter straffeprosessloven § 183 må pågripne personer mistenkt for straffbare forhold fremstilles for en domstol snarest mulig og senest innen tre døgn. Frem til juli 2006 var fristen som hovedregel dagen etter pågripelsen. Fristen ble utvidet for å redusere behovet for varetektsfengsling og dermed også den samlede tiden siktede personer er frihetsberøvet under etterforskningen. Det var forutsatt en etterkontroll av om lovendringen virket etter sin hensikt. Justisdepartementet utførte en slik etter-

kontroll og fremla resultatet av den i et høringsnotat i desember 2010. Tallmaterialet kunne ifølge departementet indikere at utvidelsen av fremstillingsfristen hadde medvirket til at flere pågripne ble sittende i politiarrest i mer enn to døgn. Departementet mente derfor at det var tvilsomt om tredagersfristen burde videreføres. Det ble foreslått en fremstillingsfrist på to døgn, slik som for overføring av arrestanter fra politiarrest til fengsel etter politiarrestforskriften.

I høringsuttalelsen støttet jeg forslaget om å korte ned fremstillingsfristen. Jeg understreket at det må være et overordnet mål å redusere bruken av politiarrest og særlig bruken av arrest over lengre perioder. Det er bekymringsfullt at den utvidede fremstillingsfristen som ble innført i 2006 kan ha ført til en økning i antall personer som sitter mellom to og tre døgn i arrest. Etter mitt syn er det uheldig å operere med to ulike fristbestemmelser for henholdsvis sittetid i arrest og fremstilling for fengsling. Gode grunner taler for en løsning med samme frist. Reglene bør gjøre det lett for aktørene å vite når fristen løper ut. Den nærmere utformingen av reglene er det ikke naturlig for meg å uttale meg om.

## 10. Arbeid med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål

### Sivilombudsmannens menneskerettighetsseminar

Ombudsmannen skal bidra til at forvaltningen «respekterer og sikrer menneskerettighetene» jf. sivilombudsmannsloven § 3. I tillegg til annet arbeid på dette området, mente jeg det var viktig å synliggjøre Sivilombudsmannens menneskerettighetsmandat ved igjen å arrangere et menneskerettighetsseminar. Jeg har tidligere arrangert slike seminar i 2007, 2008



Stort oppmøte til ombudsmannens menneskerettighetsseminar 17. november 2011

og 2009. Tema for seminaret, som fant sted 17. november 2011, var «Frihetsberøvelse av utlendinger - forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)». Både frihetsberøvelse på Politiets utlendingsinternat på Trandum, i politiarrest og i kriminalomsorgen ble tatt opp. Problemstillinger knyttet til formålet med frihetsberøvelsen, utvidet adgang til fengsling etter utlendingsloven i lys av EMK artikkel 5 og forskning og undersøkelser som er gjort på forholdene under frihetsberøvelse for utlendinger, ble presentert. I tillegg ble det avholdt to paneldebatter. Den ene om frihetsberøvelse etter utlendingsloven og den andre om forholdene under frihetsberøvelse – utlendinger og innlendinger.

Seminaret hadde ca. 130 deltakere fra offentlig forvaltning, academia, ulike interesseorganisasjoner, advokatstanden og Stortinget.

### Møte med Den europeiske torturovervåkningskomité (CPT)

Den europeiske torturovervåkningskomité (CPT) besøkte Norge i mai 2011. I den forbindelse hadde jeg og noen av mine medarbeidere et møte med komiteen, som også hadde bedt om et skriftlig innspill. I brevet til komiteen redegjorde jeg for Sivilombudsmannens besøk til lukkede institusjoner i perioden 2005–2010. Videre orienterte jeg om noen problemområder, som helsetjenester til fengselsinnsatte, selvskading, forholdene for utenlandske innsatte, soningsforhold for kvinner, funksjonshemmede og mindreårige, materielle forhold i fengslene og repressive tiltak mot innsatte. Jeg tok også opp utfordringer knyt-

tet til bemanningen i fengslene, ordningen med tilsynsråd i kriminalomsorgen, kommunikasjonskontroll i fengslene, mat til frihetsberøvede som fremstilles til rettsmøter, personvernspørsmål, maktbruk i forbindelse med pågrepelse, sittetid i politiarrest og forholdene ved Politiets utlendingsinternat på Trandum.

### Deltakelse i internasjonale nettverk

Jeg deltar aktivt i flere internasjonale nettverk, herunder det globale ombudsmannsnettverket International Ombudsman Institute (I.O.I.) hvor jeg siden 2010 har sittet i styret. I.O.I. ble etablert i 1978 som en uavhengig verdensomspennende organisasjon for lokale, regionale og nasjonale ombudsmannsinstitusjoner.

I mars deltok jeg på styremøte i I.O.I. Europa i Warszawa og i september var jeg på et styremøte i London. Det ble arrangert et globalt styremøte i Livingstone, Zambia i oktober som jeg deltok på. I.O.I. Europa arrangerte i september et seminar i Warszawa om valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon (OPCAT) hvor jeg og to medarbeidere deltok. En av mine medarbeidere deltok også på et I.O.I.-seminar i Barcelona i november med tittelen «Private Management in Public Services».

EU-ombudsmannen arrangerte, i samarbeid med Folketingets Ombudsmand i Danmark, sitt 8. seminar i København i oktober. Jeg deltok på seminaret.

Sivilombudsmannen er representert i Europarådets nettverk av nasjonale menneskerettighetsstrukturer. I september arrangerte nettverket en konferan-



*De europeiske styremedlemmene i I.O.I.: Den nord-irske ombudsmannen Tom Frawley, den polske ombudsmannen Irina Lipowicz, Zbigniew Zareba, den katalanske ombudsmannen Raphael Ribó, og sivilombudsmann Arne Fliflet. Med på bildet er også medarbeiderne Ingvild Lovise Bartels og Judith Macaya.*

se i Madrid i samarbeid med den spanske ombudsmannen og det spanske senatet. Hovedtema var Den europeiske menneskerettighetsdomstolen.

En av mine medarbeidere deltok i oktober på den syvende internasjonale konferansen om offentlighet og innsyn (International Conference of Information Commissioners), som i 2011 var lagt til Ottawa, Canada.

I desember deltok en av mine medarbeidere på et årlig møte i Europarådets Peer-II-Peer Project i Slovenia.

### **Forvaltningens oppfølging av internasjonale pålegg og avgjørelser**

Én side ved ombudsmannens menneskerettighetsmandat er å bidra til at forvaltningen følger opp dommer mot Norge i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD). Dette vil særlig være aktuelt der EMDs avgjørelser innebærer at norsk regelverk eller forvaltningspraksis må legges om for å hindre at tilsvarende krenkelser av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) skal finne sted i fremtiden.

I 2011 har det vært avsagt dom i en sak mot Norge i EMD, saken Nunez mot Norge. Det ble konstatert at utvisning av klageren og ileggelse av to års innreiseforbud ville være en krenkelse av EMK artikkel 8 (retten til respekt for privatliv og familieliv) fordi hensynet til hennes to barns beste ikke var tillagt tiltrekkelig vekt. Saken har ikke foranlediget oppfølging fra ombudsmannens side. EMD avviste i 2011 sakene Obiora mot Norge og Agalar mot Norge da klagen ble ansett som åpenbart grunnløse.

### **Uttalelser fra ombudsmannen som omhandler internasjonale menneskerettighetsnormer**

I 2011 avga jeg to uttalelser hvor Norges menneskerettslige forpliktelser var særlig berørt.

*Politiets behandling av en pressemedarbeider i forbindelse med sikkerhetskontroll i Oslo tingrett - pressens rett til kildevern (29. april 2011, sak 2011/436)*

EMK artikkel 10 om menings- og ytringsfrihet gjelder som norsk lov og skal gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid, jf. menneskerettsloven § 2, jf. § 3. Pressens rett til kildevern er ifølge praksis fra EMD en del av retten til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlige myndigheter. Kildevernet er ikke absolutt, men inngrep må være «prescribed by law» og «necessary in a democratic society» for å ivareta et legitimt formål, jf. EMK artikkel 10 (2). EMD har fremhevet at pressens ytringsfrihet er særlig viktig, og at kildevernet er en grunnleggende betingelse for pressefrihet.

Saken gjaldt politiets behandling av en avisjournalist i forbindelse med en sikkerhetskontroll på vei

inn til en hovedforhandling i Oslo tingrett. Journalisten ble fratatt dokumenter som han hevdet var omfattet av pressens kildevern og det ble foretatt en gjennomgang av skuldervesken hans og bladd gjennom en tydelig merket presseblokk.

I uttalelsen kritiserte jeg politiets fremgangsmåte. Jeg fant at journalistens og avisens rett til kildevern etter EMK artikkel 10 ble krenket av at politiet tok dokumentene. Også gjennomgangen av presseblokken var en krenkelse av kildevernet etter denne artikkelen, og dessuten i strid med straffeprosesslovens bestemmelser om ransaking av personer. Se også omtale av saken i kapittel III og V i denne årsmeldingen.

*Oppfølging av besøk i Bodø fengsel – tilrettelegging for utendørs fysisk aktivitet og lysforhold i sikkerhetscellene (4. oktober 2011, sak 2010/2899)*

Under besøk til lukkede institusjoner er ombudsmannen på utkikk etter regelbrudd etter norsk rett og konvensjonsbrudd, men det er også viktig å ha fokus på oppfyllelsen av internasjonale anbefalinger og retningslinjer som for eksempel uttalelser fra Den europeiske torturovervåkningskomité (CPT), FN's torturkomité (CAT) og FN's barnekomité (CRC). De europeiske fengselsreglene (European Prison Rules) er anbefalinger utarbeidet av Europarådets ministerkomité som har betydning for norske fengselsforhold. Under et besøk i Bodø fengsel i januar 2011 oppdaget jeg at fengselets store luftegård var dekket av et tykt lag med snø og is som gjorde løping tilnærmet umulig og annen mosjon vanskelig. Det var ikke strødd. Videre var lysforholdene i de to sikkerhetscellene dårlig. Det var ikke elektrisk belysning, og i særlig den ene cellen var det lite dagslys.

Kriminalomsorgen region nord ble blant annet bedt om å kommentere om fengselet kunne anses å ha et tilbud om utendørs fysisk aktivitet som tilfredsstillte kravene i de europeiske fengselsreglene punkt 27.1. Videre ble regionen bedt om å redegjøre for om lysforholdene i sikkerhetscellene kunne anses å oppfylle kravene i punkt 18.2 bokstav a om dagslys og bokstav b og c om henholdsvis kunstig belysning og alarmsystem. Den europeiske torturovervåkningskomiteen oppstiller i sine «CPT standards» også et krav om «adequate lighting» (tilfredsstillende lysforhold). Anbefalingen gjelder for politiarrestceller, men disse cellene har mye til felles med sikkerhetsceller.

I min avsluttende uttalelse ga jeg uttrykk for at forsvarlig snørydding og strøing var helt nødvendig for at de innsatte skulle kunne ha reell mulighet til å benytte hovedluftegården til fysisk aktivitet gjennom hele vinterhalvåret. Belysningen i de to sikkerhetscellene var på tidspunktet for besøket ikke tilfredsstillende, og jeg merket meg at regionen hadde varslet at det ville bli montert lyspunkter i en gang utenfor cellene. Jeg understreket retten til tilfredsstillende

lende belysning, og ga uttrykk for at også innsatte plassert i sikkerhetscelle må sikres et visst omfang av dagslys. Se også omtale av saken i kapittel III og V i denne årsmeldingen.

### Nasjonal forebyggende mekanisme - NFM

FNs generalforsamling vedtok i 2002 valgfri protokoll (OPCAT) til FNs torturkonvensjon fra 1984 (The United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment). Norge undertegnet protokollen 24. september 2003, men har ikke ratifisert den. Ratifisering av protokollen innebærer at det må etableres ett eller flere nasjonale besøksorganer for forebygging av tortur – en Nasjonal forebyggende mekanisme – forkortet til NFM.

I avsnittet om arbeid med internasjonale spørsmål og menneskerettigheter i Sivilombudsmannens årsmelding for 2009 ble OPCAT og NFM-funksjonen omtalt på side 14-15.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité sendte 7. april 2011 et brev til utenriksministeren der det ble vist til Innst. 264 S (2009-2010) om sivilombudsmannens årsmelding 2009 og purret på oppfølging av komiteens anbefaling om at det «[...]legges til rette for at Sivilombudsmannen skal kunne oppfylle de krav OPCAT stiller». I utenriksministerens svarbrev 26. april 2011 til komiteen het det blant annet: «Jeg kan bekrefte at Justisdepartementet har vurdert muligheten for at Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende instans, og at dette er ett av flere alternativer som vurderes. Jeg tar sikte på rask avklaring av spørsmålet om nasjonal forebyggende instans i regjeringen før spørsmålet om norsk ratifikasjon av protokollen og den nasjonale gjennomføringen av protokollens krav sendes på høring.»

Det ble i juni 2011 besluttet å etablere en interdepartemental arbeidsgruppe ledet av Justisdepartementet for å vurdere konsekvenser knyttet til eventuell norsk ratifikasjon av protokollen. I tråd med mandatet for arbeidsgruppen har representanter fra ombudsmannen deltatt på enkelte møter i gruppen. Ulike modeller for det nasjonale besøksorganet har blitt vurdert. Arbeidsgruppens rapport vil bli sendt på høring. Dersom ombudsmannen blir utnevnt som nasjonalt besøksorgan, vil dette kreve en omformulering av mandatet og en styrking av institusjonen i form av økte bevilgninger.

### Arbeidet med å styrke menneskerettighetene i Kina

Siden 2005 har ombudsmannen hatt et regelmessig og godt samarbeid med kinesiske justis- og fengselsmyndigheter der man vektlegger besøksutveksling og seminarvirksomhet for å styrke kunnskapsnivået hos rettshåndheverne i Kina. Det er særlig temaene til-

knyttet strafferettspleie og godt styresett som har vært viet størst oppmerksomhet. Etter utdelingen av Nobels fredspris for 2010 har gjennomføringen av alt planlagt bilateralt samarbeid mellom ombudsmannen og institusjonens kinesiske motparter stoppet opp. Det har fra kinesisk hold blitt understreket at det kun dreier seg om en «suspensjon» av aktivitetene som følge av det politiske klimaet mellom Norge og Kina, ikke et «brudd». Samtidig har det blitt presisert at suspensjonen ikke gjelder samarbeid med ombudsmannens kontor i internasjonale sammenhenger. Det vises i denne forbindelse til invitasjonene fra Kinas riksadvokatembete om deltakelse i henholdsvis «the 3rd Seminar to the International Association of Anti Corruption Authorities (IAACA)», som ble avholdt i Shanghai i juli 2011, samt «the Fifth Annual Conference and General Meeting of IAACA», avholdt i Marokko i oktober 2011. En medarbeider herfra deltok i begge arrangementene.

IAACA ble etablert i 2006 med Kina som den viktigste støttespilleren. Målsetningen for organisasjonen er å styrke gjennomføringen av «United Nations' Convention against Corruption (UNCAC)». Konvensjonen som pr. i dag har 140 statsparter er ratifisert av 156 land, deriblant Norge. Kinas tidligere riksadvokat, Mr. Jia Chunwang, var den første president i IAACA, mens Kinas nåværende riksadvokat Mr. Cao Jianming ble valgt til president i organisasjonen i 2010. Hovedtemaet for seminaret i Shanghai var «internasjonalt samarbeid» med undertemaer nevnt i kapitel 4 i FNs konvensjon mot korrupsjon. Ombudsmannens medarbeider ga en presentasjon av Norges samarbeid med andre land og internasjonale organisasjoner for å bekjempe korrupsjon. Totalt deltok over 400 representanter fra 78 land og internasjonale organisasjoner på seminaret, deriblant Danmark, Finland, Frankrike og Storbritannia, foruten Norge.

Temaet for konferansen i Marokko var «Tilbakføring av midler», jf. kap. 5 i FNs konvensjon mot korrupsjon. Totalt deltok 277 representanter fra 80 land og internasjonale organisasjoner i konferansen.

### Andre aktiviteter knyttet til arbeidet med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål

En av mine medarbeidere deltok som observatør under FNs fjerde statsparter konferanse mot korrupsjon i Marokko. Den norske delegasjonen var ledet av statssekretær Ingrid Fiskaa i Utenriksdepartementet, som holdt et innlegg under plenumsmøtet.

Videre deltok en av mine medarbeidere i februar på et seminar i Luanda, Angola som ledd i Norges bilaterale menneskerettighetsdialog med Angola.

I april deltok jeg i paneldebatt på et seminar om «Human Rights and Press Freedom». Seminaret ble arrangert for journalister fra Al Jazeera av Norsk sen-

ter for menneskerettigheter i samarbeid med Utenriksdepartementet.

Europarådets parlamentarikerforsamlings rettslige komité (PACE) hadde møter i Norge i juni 2011. Jeg deltok i paneldebatt om revisjon av Grunnloven.

## 11. Møter, besøk og foredrag

I løpet av 2011 har mine medarbeidere og jeg hatt møter med ulike organisasjoner og offentlige etater. Møtene åpner for menings- og informasjonsutveksling og gir nyttig innsikt i forvaltningens arbeid samt et bedre grunnlag for å behandle klagesakene som kommer inn.

I 2011 gjennomførte jeg blant annet fire besøk ved lukkede institusjoner, elleve besøk hos andre forvaltningsorganer og holdt 12 foredrag. Videre deltok jeg på ti ulike representasjonsoppdrag i utlandet og mottok 14 delegasjonsbesøk ved mitt kontor. En



Besøk hos fylkesmannen i Hordaland 10. februar 2011



Ombudsmannen og noen av hans medarbeidere på besøk hos Dagens Næringsliv 8. juni 2011



Ombudsmannen og noen av hans medarbeidere på besøk i sentralarresten i Oslo 22. juni 2011

oversikt over mine møter, besøk, foredrag og reiser i 2011 er inntatt som vedlegg 4 til meldingen.

## 12. Økonomi

Sivilombudsmannens vedtatte budsjett var i meldingsåret på ca. 49,9 millioner kroner. Utgiftene beløp seg til ca. 46,8 millioner kroner. Se vedlegg 5. Mindreforbruket skyldes at ombudsmannen de siste årene har lagt til grunn en svært nøktern utgiftspolitik. En del planlagte tiltak og utgifter har blitt stilt i bero delvis av kapasitetshensyn.

## 13. Organisasjon og personale

Per 31. desember 2011 hadde ombudsmannens kontor 46 årsverk, inklusive ombudsmannen, seks kontorsjefer og én administrasjonssjef. Kontoret hadde 27 årsverk for juridiske saksbehandlere og elleve knyttet til administrasjonen. I tillegg kommer en stilling som er finansiert av Utenriksdepartementet med ombudsmannen som arbeidsgiver. Denne juristen arbeider med menneskerettighetsspørsmål i Kina og har som spesialoppgave å arbeide for fangers rettigheter i tillegg til å være kontaktperson mellom kinesiske og norske myndigheter.

Fordelingen av ombudsmannens juridiske medarbeidere på de fem fagavdelingene og administrasjonens sammensetning fremgår av personaloversikten i vedlegg 1. Avdelingenes fagområder og administrasjonens arbeidsoppgaver fremgår av vedlegg 3.

## 14. Likestilling og arbeid mot diskriminering

En skematisk oversikt der det redegjøres for likestillingssituasjonen ved mitt kontor, følger som vedlegg 2 til meldingen.

### Stillingsstruktur og lønnspolitikk

Ombudsmannens kontor har en stillingsstruktur og lønnspolitikk som gir alle like muligheter for lønnsopprykk og avansement, uavhengig av kjønn, etnisk bakgrunn eller funksjonsevne. Av de juridiske saksbehandlere var det 13 seniorrådgivere (3 menn og 10 kvinner), 14 rådgivere (7 menn og 7 kvinner) og 2 førstekonsulenter (1 mann og 1 kvinne) ved utgangen av 2011. Av kontorsjefene var det 3 menn og 2 kvinner, mens ledergruppen samlet sett besto av 5 menn og 3 kvinner. Administrasjonen fordelte seg med 1 seniorrådgiver, 3 rådgivere, 1 arkivleder, 1 førstekonsulent og 5 seniorkonsulenter, alle kvinner.

### Arbeidstid

Ombudsmannen har ingen normerte deltidsstillinger, men redusert arbeidstid fordelte seg slik ved utgangen av 2011:

|                                  | Heltid | Redusert arbeidstid |
|----------------------------------|--------|---------------------|
| <i>Juridiske saksbehandlere:</i> |        |                     |
| – Kvinner:                       | 14     | 4                   |
| – Menn:                          | 10     | 1                   |
| <i>Administrasjonen:</i>         |        |                     |
| – Kvinner:                       | 10     | 2                   |
| – Menn:                          | 0      | 0                   |

### Antall overtidstimer

|   |     |
|---|-----|
| <i>Totalt juridiske saksbehandlere:</i> | 525 |
| – Kvinner:                              | 152 |
| – Menn:                                 | 373 |
| <i>Administrasjonen:</i>                | 0   |

### Tiltak for å øke likestilling og hindre diskriminering

Ombudsmannen har en enhetlig lønnspolitikk og stillingsstruktur, og tar i sin rekrutterings- og personalpolitikk hensyn til kjønns sammensetning. Alle tilsatte har like muligheter til kompetanseheving. Arbeidstidsbestemmelsene og praktiseringen av disse er lagt til rette for fleksibel bruk både for kvinner og menn, det samme gjelder muligheter for permisjoner for omsorg og til karriereutvikling. Det er ingen barrierer for etnisitet og funksjonsevne hos ombudsmannen, forutsatt at man har de riktige kvalifikasjonene. Ombudsmannen legger til rette for arbeidstakere med ulik bakgrunn, alder og funksjonsevne.



## II. Statistikk

### 1. Innledning

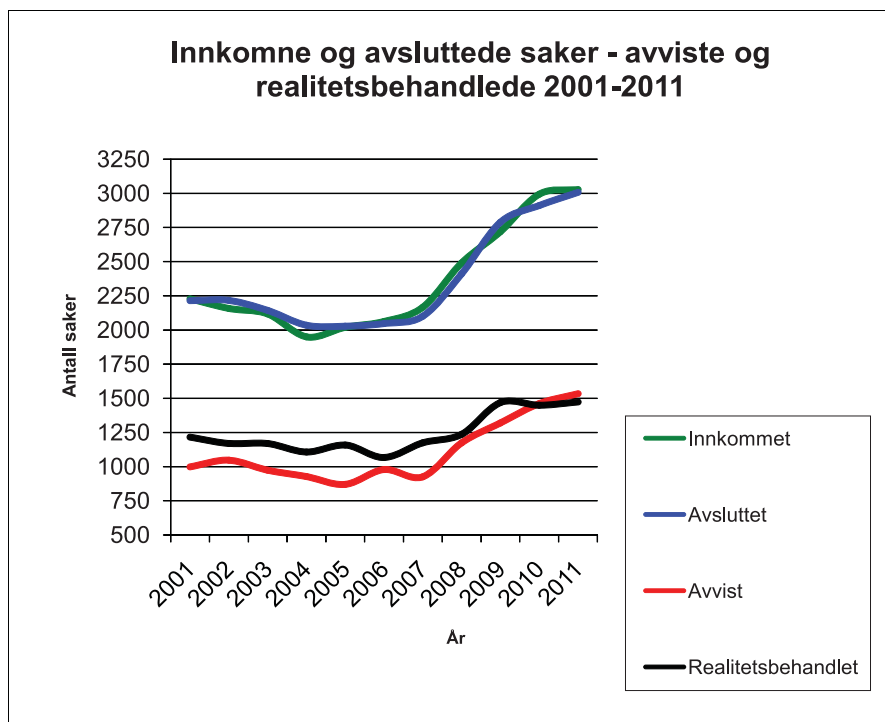
I dette kapitlet presenteres opplysninger om de sakene ombudsmannens kontor har behandlet i meldingsåret. Kapitlet gir en oversikt over tilgangen på saker i løpet av året, avsluttede saker, uavsluttede saker ved årets slutt, sakenes utfall, samt fordeling av saker geografisk, på forvaltningsorganer og 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 22 416

dokumenter. Det er en økning på ca. 4 % i forhold til 2010. Av de registrerte dokumentene er 9985 innkomne dokumenter og 12 431 er utgående. I tillegg kom det ca. 1890 generelle forespørsler over telefon. Det er en nedgang på ca. 7 % sammenlignet med 2010. Videre kom det totalt inn 1574 innsynsbegjæringer. Det er en nedgang på 28 % sammenlignet med 2010. Av innsynsbegjæringene i meldingsåret ble 828 gitt fullt innsyn, 332 delvis innsyn og 414 avslått. Avslagene gjelder i hovedsak dokumenter med taushetsbelagt informasjon. Sivilombudsmannen gir ikke innsyn i dokumenter som er innhentet fra forvaltningen.

**Figur 1.1 Innkomne og avsluttede saker – avviste og realitetsbehandlede 2001–2011**



### 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. 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 sakstiltfanget har utviklet seg siden forrige meldingsår. Tabell 2.2 viser hvor mange saker som er avsluttet i løpet av meldingsåret og restansene ved årets slutt, holdt opp mot forrige meldingsår.

Tabell 2.1 Sakstilfang

|                                     | 2010 | 2011 |
|-------------------------------------|------|------|
| Klagesaker og forespørsler .....    | 2959 | 2995 |
| Saker tatt opp av eget tiltak ..... | 35   | 33   |
| I alt .....                         | 2994 | 3028 |

Tabell 2.2 Avsluttede og uavsluttede saker

|  | 2010 | 2011 |
|--|------|------|
| Avsluttede saker i løpet av året .....       | 2911 | 3007 |
| Uavsluttede saker ved utgangen av året ..... | 513  | 536  |

Tabell 2.3 viser den geografiske fordelingen av sakene. Det store flertallet av klager fremsettes av norske borgere bosatt i Norge. Enkelte klager kommer imidlertid fra borgere bosatt i utlandet eller på institusjon, f.eks. fengsler og psykiatriske institusjo-

ner. Andre klager er anonyme eller kommer inn kun med e-postadresse. Disse fremgår av oversikten under «andre». Tabellen omfatter også saker ombudsmannen tok opp av eget tiltak, fordelt på fylker.

Tabell 2.3 Geografisk fordeling av saker opprettet i 2011

| Fylke                    | Antall saker | Saker i prosent | Folkemengde i prosent 01.01.2011 |
|--------------------------|--------------|-----------------|----------------------------------|
| Østfold .....            | 132          | 5,3             | 5,6                              |
| Akershus .....           | 269          | 10,8            | 11,1                             |
| Oslo .....               | 450          | 18,1            | 12,2                             |
| Hedmark .....            | 75           | 3,0             | 3,9                              |
| Oppland .....            | 67           | 2,7             | 3,8                              |
| Buskerud .....           | 107          | 4,3             | 5,3                              |
| Vestfold .....           | 105          | 4,2             | 4,8                              |
| Telemark .....           | 83           | 3,3             | 3,4                              |
| Aust-Agder .....         | 64           | 2,6             | 2,2                              |
| Vest-Agder .....         | 68           | 2,7             | 3,5                              |
| Rogaland .....           | 160          | 6,4             | 8,9                              |
| Hordaland .....          | 299          | 12,0            | 9,8                              |
| Sogn og Fjordane .....   | 42           | 1,7             | 2,2                              |
| Møre og Romsdal .....    | 115          | 4,6             | 5,2                              |
| Sør-Trøndelag .....      | 114          | 4,6             | 6,0                              |
| Nord-Trøndelag .....     | 46           | 1,8             | 2,7                              |
| Nordland .....           | 125          | 5,0             | 4,8                              |
| Troms Romsa .....        | 119          | 4,8             | 3,2                              |
| Finnmark Finnmarku ..... | 51           | 2,0             | 1,5                              |
| Svalbard .....           | 0            | 0               | 0                                |
|                          | 2491         | 100             | 100                              |
| Andre .....              | 537          |                 |                                  |
| <b>I alt</b> .....       | <b>3028</b>  |                 |                                  |

### 3. Sakenes utfall

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

Som realitetsbehandlet regnes alle saker som ikke er avvist av formelle grunner og der ombudsmannen har uttrykt et standpunkt. Saker som har blitt ordnet for klageren, f.eks. ved telefonhenvendelse herfra til forvaltningsorganet, regnes også som realitetsbehandlet. En sak regnes videre som realitetsbehandlet når ombudsmannen har gjort en foreløpig undersøkelse av om det foreligger «tilstrekkelig grunn» til å behandle klagen, jf. sivilombudsmannsloven § 6 fjerde ledd, selv om saken deretter legges bort. I slike tilfeller blir det bare i begrenset grad 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. I disse sakene vil det ofte være tilstrekkelig med en telefon til forvaltningsorganet.

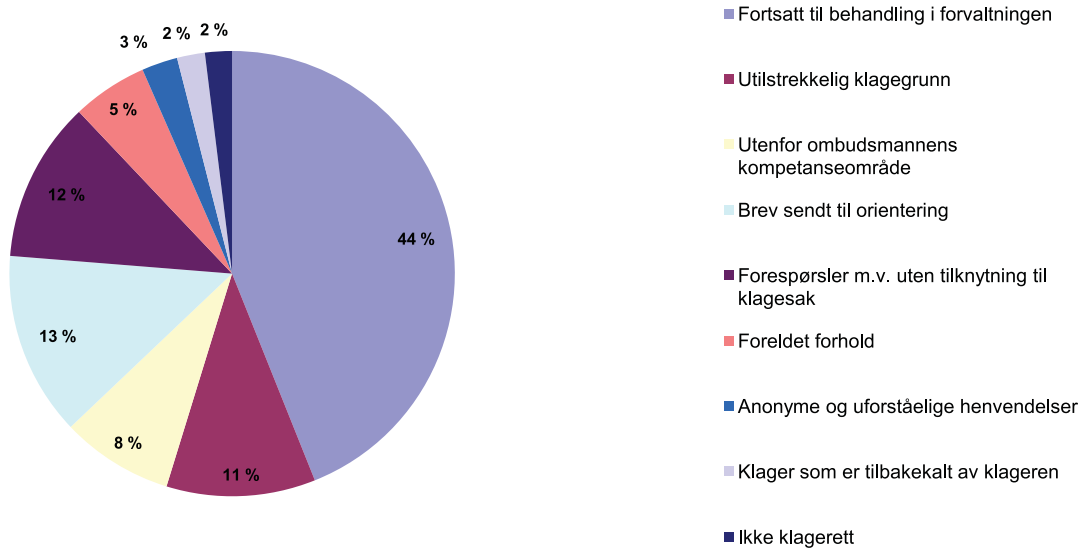
Tabell 3.1 viser forholdet mellom de avviste og de realitetsbehandlede sakene i meldingsåret, og i forhold til forrige meldingsår. For de realitetsbehandlede sakene er det nærmere angitt hva som ble resultatet av saksbehandlingen her. En fullstendig oversikt over det endelige utfallet av behandlingen med hensyn til hvor mange klagere som ble hjulpet til å få endret en avgjørelse e.l., er det ikke mulig å gi, bl.a. fordi resultatet av fornyet behandling i forvaltningen ofte kommer etter utgangen av statistikkåret. Slike opplysninger vil fortløpende bli oppdatert og publisert på nettsiden [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no).

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 kritikken eller henstillingen har rettet seg mot.

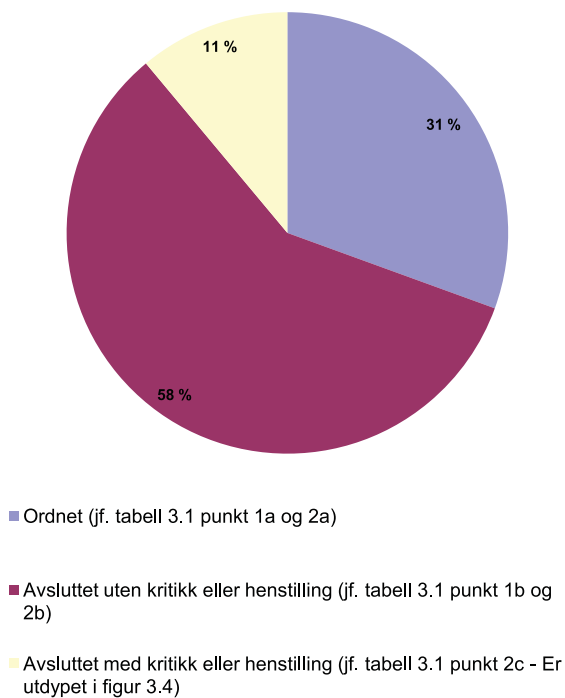
Tabell 3.1 Fordelingen mellom avviste og realitetsbehandlede saker

|   | 2010 | 2011 |
|---|------|------|
| <b>Avviste saker</b> .....  | 1462 | 1534 |
| <b>Realitetsbehandlede saker</b> .....  | 1449 | 1473 |
| 1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen  |      |      |
| a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse e.l. ....   | 339  | 383  |
| b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem .....                | 740  | 749  |
| 2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen (foreleggelse)   |      |      |
| a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen .....                        | 87   | 67   |
| b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem .....                              | 128  | 111  |
| c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt, eventuelt avbøte skadevirkninger ..... | 155  | 163  |

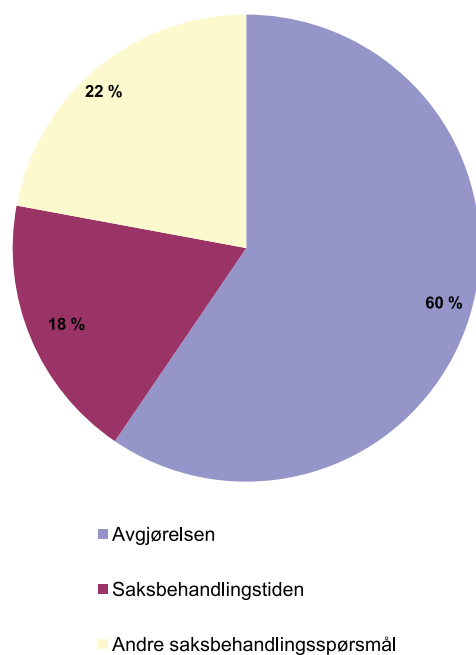
Figur 3.2 Avviste saker (51%)



Figur 3.3 Realitetsbehandlede saker (49 %)



Figur 3.4 Nærmere om hva sakene som ble avsluttet med kritikk eller henstilling rettet seg mot (11%)



#### 4. Fordeling av avsluttede saker ut fra forvaltningsorgan og saksområder

Tabellene 4.1 og 4.2 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.

De fleste klagene (ca. 60%) er rettet mot statlige forvaltningsorganer. Om lag 17% er rettet mot kom-

munal forvaltning, og om lag 17% er rettet mot fylkesmenn. Andelen klager som er rettet mot fylkeskommunal forvaltning er liten. Fordelingen er i hovedsak som tidligere år.

I forbindelse med behandlingen av Innst. 391 S (2010–2011), jf. Dok. 4 (2010-2011), ba Kontroll- og konstitusjonskomiteen ombudsmannen om å vurdere å informere om fordelingen på forvaltningsorganer av saker hvor det ble gitt skriftlig kritikk. Denne informasjonen er nå tatt inn som en egen kolonne i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Fordeling på forvaltningsorganer

|  | I alt | Avvist | Realitet | Kritikk |
|--|-------|--------|----------|---------|
| <i>Statsministerens kontor</i>                                   | 5     | 4      | 1        |         |
| <i>Arbeidsdepartementet</i> .....                                | 7     | 3      | 4        |         |
| Arbeids- og velferdsetaten (Nav) .....                           | 589   | 292    | 297      | 18      |
| Arbeidstilsynet .....  | 4     | 1      | 3        | 1       |
| Statens pensjonskasse .....                                      | 13    | 4      | 9        |         |
| Trygderetten .....   | 34    | 5      | 29       |         |
| Pensjonstrygden for sjømenn .....                                | 2     | -      | 2        |         |
| <i>Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet</i> ..... | 11    | 5      | 6        | 2       |
| Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) .....                | 4     | 3      | 1        |         |
| Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker .....              | 11    | 11     | -        |         |
| Forbrukerrådet .....   | 4     | 4      | -        |         |
| Likestillings- og diskrimineringsombudet / nemnda .....          | 6     | 3      | 3        |         |
| Integrerings- og mangfoldsdirektoratet .....                     | 1     | 1      | -        |         |
| <i>Finansdepartementet</i> .....                                 | 25    | 12     | 13       | 3       |
| Finanstilsynet .....   | 4     | 3      | 1        |         |
| Skatteetaten (folkeregistrene) .....                             | 120   | 59     | 61       | 7       |
| Toll- og avgiftsetaten .....                                     | 20    | 11     | 9        |         |
| Statens innkrevingsentral .....                                  | 9     | 6      | 3        | 1       |
| Finansklagenemnda .....  | 2     | 2      | -        |         |
| <i>Fiskeri- og kystdepartementet</i> .....                       | 5     | 2      | 3        |         |
| Fiskeridirektoratet .....  | 6     | 2      | 4        | 1       |
| Kystverket .....   | 1     | -      | 1        |         |
| <i>Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet</i> .....  | 6     | 2      | 4        | 1       |
| Konkurransetilsynet .....  | 1     | 1      | -        |         |
| Statsbygg .....  | 1     | 1      | -        |         |
| Den norske kirke .....   | 12    | 10     | 2        |         |
| <i>Forsvarsdepartementet</i> .....                               | 6     | 3      | 3        | 1       |
| Forsvaret .....  | 6     | 5      | 1        |         |

Tabell 4.1 Fordeling på forvaltningsorganer

|   | I alt | Avvist | Realitet | Kritikk |
|---|-------|--------|----------|---------|
| <i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> .....                         | 7     | 3      | 4        |         |
| Norsk pasientskadeerstatning / Pasientskadenemnda.....              | 15    | 9      | 6        |         |
| Helsedirektoratet .....   | 20    | 3      | 17       | 2       |
| Statens helsetilsyn / Helsetilsynet i fylkene .....                 | 56    | 21     | 35       | 5       |
| Sykehus- og helseinstitusjoner .....                                | 22    | 13     | 9        | 2       |
| Regionale helseforetak .....  | 2     | 2      | -        |         |
| Klagenemnda for behandling i utlandet.....                          | 3     | -      | 3        |         |
| Statens helsepersonellnemnd .....                                   | 6     | 1      | 5        |         |
| HELFO Helseøkonomiforvaltningen .....                               | 5     | 3      | 2        |         |
| Statens autorisasjonskontor for helsepersonell.....                 | 4     | 2      | 2        |         |
| Kreftregisteret .....   | 4     | 4      | -        |         |
| Pasient- og brukerombudene .....                                    | 4     | 2      | 2        | 1       |
| <i>Justisdepartementet</i> .....                                    | 18    | 10     | 8        | 1       |
| Politidirektoratet .....  | 29    | 6      | 23       |         |
| Utlendingsdirektoratet .....  | 84    | 42     | 42       | 6       |
| Utlendingsnemnda .....  | 85    | 22     | 63       | 3       |
| Kriminalomsorgen .....  | 92    | 53     | 39       | 2       |
| Politi og påtalemyndighet .....                                     | 85    | 44     | 41       | 6       |
| Namsmenn .....  | 14    | 12     | 2        | 1       |
| Domstolene .....  | 20    | 20     | -        |         |
| Rettferdsvederlagsutvalget .....                                    | 1     | 1      | -        |         |
| Statens sivilrettsforvaltning .....                                 | 21    | 4      | 17       |         |
| Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker .....                | 1     | -      | 1        |         |
| Tilsynsrådet for advokatvirksomhet .....                            | 4     | 3      | 1        | 1       |
| Erstatningsnemnda for voldsofre / Kontoret for voldsoffererstatning | 6     | 3      | 3        |         |
| Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap .....               | 1     | -      | 1        |         |
| Disiplinærnemnden for advokater .....                               | 7     | -      | 7        |         |
| 22. juli-kommisjonen .....  | 1     | -      | 1        |         |
| <i>Kommunal- og regionaldepartementet</i> .....                     | 3     | 2      | 1        |         |
| Husbanken .....   | 5     | 1      | 4        |         |
| Statens bygningstekniske etat .....                                 | 1     | -      | 1        |         |
| <i>Kulturdepartementet</i> .....                                    | 9     | 2      | 7        | 1       |
| Norsk rikskringkasting .....  | 3     | 3      | -        |         |
| <i>Kunnskapsdepartementet</i> .....                                 | 11    | 7      | 4        | 1       |
| Statens lånekasse for utdanning .....                               | 29    | 14     | 15       | 2       |
| Universiteter og høyskoler .....                                    | 38    | 16     | 22       | 4       |
| Utdanningsdirektoratet .....  | 2     | 1      | 1        |         |

Tabell 4.1 Fordeling på forvaltningsorganer

|   | I alt | Avvist | Realitet | Kritikk |
|---|-------|--------|----------|---------|
| <i>Landbruks- og matdepartementet</i> .....   | 5     | 2      | 3        | 1       |
| Fylkeslandbruksstyrene .....                  | 6     | 3      | 3        | 1       |
| Statens landbruksforvaltning .....            | 3     | 3      | -        |         |
| Mattilsynet / Dyrevernemnda .....             | 11    | 7      | 4        | 1       |
| Reindriftsforvaltningen .....                 | 3     | 1      | 2        | 1       |
| Statskog SF .....                             | 5     | 4      | 1        |         |
| Statens naturskadefond .....                  | 1     | -      | 1        |         |
| <i>Miljøverndepartementet</i> .....           | 23    | 12     | 11       | 2       |
| Direktoratet for naturforvaltning .....       | 6     | 1      | 5        |         |
| Klima- og forurensningsdirektoratet .....     | 3     | 3      | -        |         |
| Statens kartverk .....                        | 4     | 3      | 1        |         |
| Riksantikvaren .....                          | 3     | 2      | 1        |         |
| <i>Nærings- og handelsdepartementet</i> ..... | 5     | 2      | 3        |         |
| Innovasjon Norge .....                        | 4     | 2      | 2        |         |
| Sjøfartsdirektoratet .....                    | 3     | 1      | 2        |         |
| Brønnøysundregistrene .....                   | 4     | 4      | -        |         |
| <i>Olje- og energidepartementet</i> .....     | 16    | 7      | 9        | 3       |
| <i>Samferdselsdepartementet</i> .....         | 13    | 5      | 8        | 1       |
| Jernbanelivet .....                           | 2     | 1      | 1        |         |
| Statens vegvesen .....                        | 34    | 14     | 20       | 2       |
| Post- og teletilsynet .....                   | 1     | 1      | -        |         |
| Luftfartstilsynet .....                       | 4     | 3      | 1        |         |
| Avinor .....                                  | 4     | -      | 4        | 3       |
| <i>Utenriksdepartementet</i> .....            | 7     | 2      | 5        |         |
| <i>Fylkesmenn</i> .....                       | 504   | 208    | 296      | 33      |
| <i>Fylkeskommunal forvaltning</i> .....       | 42    | 22     | 20       | 2       |
| <i>Kommunal forvaltning</i> .....             | 518   | 308    | 210      | 36      |
| <i>Andre</i> .....                            | 140   | 129    | 11       | 4       |
| <b>I alt</b> .....                            | 3007  | 1534   | 1473     | 163     |

Tabell 4.2 Fordeling på saksområder

|  | I alt | Avvist | Realitet |
|--|-------|--------|----------|
| <b>Arbeidsliv, utdanning, forskning, kultur, lotteri, åndsrett, målbruk i offentlig tjeneste</b> |       |        |          |
| Isolerte saksbehandlingsspørsmål:  |       |        |          |
| Saksbehandlingstid, manglende svar .....   | 24    | 10     | 14       |
| Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn .....  | 29    | 15     | 14       |
| Sakskostnader, erstatning .....  | 2     | 2      | -        |
| <br>   |       |        |          |
| Tilsetting .....   | 101   | 41     | 60       |
| Arbeids- og tjenesteforhold .....  | 67    | 37     | 30       |
| Arbeidsmiljø, vernebestemmelser .....  | 12    | 8      | 4        |
| Lønnsgaranti .....   | 3     | 1      | 2        |
| Annet om arbeidsliv .....  | 10    | 18     | 2        |
| <br>   |       |        |          |
| Grunnskoler .....  | 41    | 29     | 12       |
| Videregående opplæring i skole .....   | 22    | 10     | 12       |
| Videregående opplæring i bedrift .....   | 3     | 2      | 1        |
| Høgskoler og universiteter .....   | 28    | 15     | 13       |
| Offentlig godkjenning av yrkesutøvere .....  | 27    | 11     | 16       |
| Studiefinansiering .....   | 31    | 15     | 16       |
| Annet om utdanning .....   | 9     | 8      | 1        |
| <br>   |       |        |          |
| Forskning .....  | 2     | 2      | -        |
| Målbruk i offentlig tjeneste .....   | 4     | 3      | 1        |
| Kultur .....   | 7     | 6      | 1        |
| Lotteri .....  | 1     | 1      | -        |
| Annet om arbeidsliv m.v. ....  | 14    | 8      | 6        |
| <br>   |       |        |          |
| <b>Helse- og sosialvesen, trygd, familie- og personsaker</b>                                     |       |        |          |
| Isolerte saksbehandlingsspørsmål:  |       |        |          |
| Saksbehandlingstid, manglende svar .....   | 210   | 70     | 140      |
| Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn .....  | 38    | 17     | 21       |
| Sakskostnader, erstatning .....  | 9     | 4      | 5        |
| <br>   |       |        |          |
| Godkjenning av tilbud .....  | 10    | 3      | 7        |
| Behandling, tvang, klage på personell, pasientskade .....  | 81    | 42     | 39       |
| Journalsspørsmål m.v. ....   | 22    | 9      | 13       |
| Betaling for opphold, refusjon, pasientmidler .....  | 14    | 6      | 8        |
| Økonomisk stønad .....   | 63    | 29     | 34       |
| Sosiale tjenester utenfor institusjon .....  | 43    | 22     | 21       |
| Bioteknologi .....   | 1     | -      | 1        |
| Annet om helse- og sosialvesen .....   | 42    | 29     | 13       |
| <br>   |       |        |          |
| Medlemskap i folketrygden .....  | 3     | 3      | -        |
| Ytelser ved fødsel, adopsjon, forsørgelse av barn .....  | 34    | 16     | 18       |
| Ytelser ved arbeidsløshet .....  | 42    | 26     | 16       |



Tabell 4.2 Fordeling på saksområder

|  | I alt | Avvist | Realitet |
|--|-------|--------|----------|
| Ytelser ved sykdom .....   | 294   | 123    | 171      |
| Alderspensjon, etterlattepensjon .....   | 38    | 12     | 26       |
| Krigspensjon .....   | 1     | -      | 1        |
| Annet om trygd .....   | 66    | 40     | 26       |
| Barnebidrag, ektefellebidrag .....   | 110   | 54     | 56       |
| Adopsjon .....   | 4     | 2      | 2        |
| Barnevern, omsorg for barn .....   | 81    | 64     | 17       |
| Barnehager .....   | 17    | 9      | 8        |
| Vergemål, hjelpeverge .....  | 16    | 9      | 7        |
| Ekteskap, separasjon, skilsmisse .....   | 4     | 3      | 1        |
| Navnesaker .....   | 3     | 1      | 2        |
| Annet om familie- og personsaker .....   | 14    | 12     | 2        |
| Annet .....  | 9     | 8      | 1        |
| <b>Ressurs- og miljøforvaltning, plan og bygg, ekspropriasjon, friluftsliv</b>             |       |        |          |
| Isolerte saksbehandlingsspørsmål:  |       |        |          |
| Saksbehandlingstid, manglende svar .....   | 84    | 29     | 55       |
| Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn .....  | 18    | 8      | 10       |
| Sakskostnader, erstatning .....  | 8     | 4      | 4        |
| Energi .....   | 21    | 14     | 7        |
| Miljøvern .....  | 48    | 22     | 26       |
| Renovasjonsordning, feiing .....   | 8     | 4      | 4        |
| Vannforsyning og avløp .....   | 27    | 16     | 11       |
| Annet om ressurs- og miljøforvaltning .....  | 3     | 1      | 2        |
| Kart- og delingssaker .....  | 10    | 7      | 3        |
| Plansaker .....  | 88    | 45     | 43       |
| Dispensasjon fra plan, strandsone .....  | 105   | 40     | 65       |
| Andre byggesaker .....   | 235   | 109    | 126      |
| Behandlingsgebyr .....   | 4     | 2      | 2        |
| Annet om plan og bygg .....  | 31    | 21     | 10       |
| Ekspropriasjon .....   | 8     | 4      | 4        |
| Friluftsliv .....  | 4     | 4      | -        |
| Annet .....  | 8     | 3      | 5        |
| <b>Næring, kommunikasjon, distriktsutbyggingsfond, Husbanken, konkurranseforhold, pris</b> |       |        |          |
| Isolerte saksbehandlingsspørsmål:  |       |        |          |
| Saksbehandlingstid, manglende svar .....   | 35    | 11     | 24       |
| Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn .....  | 13    | 5      | 8        |
| Sakskostnader, erstatning .....  | 3     | 2      | 1        |

Tabell 4.2 Fordeling på saksområder

|  | I alt | Avvist | Realitet |
|--|-------|--------|----------|
| Fiske, fangst, jakt .....                                  | 19    | 8      | 11       |
| Landbruk, skogbruk, reindrift .....                        | 69    | 39     | 30       |
| Industri, håndverk, handel .....                           | 4     | 2      | 2        |
| Sjøfart, luftfart .....                                    | 14    | 5      | 9        |
| Reiseliv, hoteller og restauranter, skjenkebevilling ..... | 3     | 1      | 2        |
| Transportløyver, motorferdsel i utmark .....               | 9     | 2      | 7        |
| Annet om næring .....                                      | 12    | 10     | 2        |
| Samferdsel (veier, jernbane, havn, flyplass) .....         | 50    | 27     | 23       |
| Postvesen .....  | -     | -      | -        |
| Telefon, kringkasting .....                                | 7     | 3      | 4        |
| Vegtrafikk (førerkort, parkeringstillatelse m.v.) .....    | 35    | 13     | 22       |
| Kollektivtransport .....                                   | 3     | 2      | 1        |
| Distriktsutbygging .....                                   | 2     | 1      | 1        |
| Husbanken m.m. ....  | 7     | 3      | 4        |
| Konkurransforhold, pris .....                              | 5     | 3      | 2        |
| Annet .....  | 7     | 3      | 4        |
| <b>Skatter, avgifter</b>                                   |       |        |          |
| Isolerte saksbehandlingsspørsmål:                          |       |        |          |
| Saksbehandlingstid, manglende svar .....                   | 28    | 13     | 15       |
| Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn .....          | 6     | 2      | 4        |
| Sakskostnader, erstatning .....                            | 3     | 1      | 2        |
| Utligning av skattepliktig inntekt .....                   | 74    | 31     | 43       |
| Ettergivelse, lemping .....                                | 7     | 3      | 4        |
| Andre skattesaker .....                                    | 80    | 42     | 38       |
| Toll .....   | 10    | 6      | 4        |
| Merverdiavgift, investeringsavgift .....                   | 14    | 9      | 5        |
| Særavgifter .....  | 14    | 5      | 9        |
| Annet om skatt og avgifter .....                           | 3     | 3      | -        |
| <b>Justis, stiftelser, utlendingssaker</b>                 |       |        |          |
| Isolerte saksbehandlingsspørsmål:                          |       |        |          |
| Saksbehandlingstid, manglende svar .....                   | 108   | 36     | 72       |
| Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn .....          | 13    | 6      | 7        |
| Sakskostnader, erstatning .....                            | 6     | -      | 6        |
| Ombudsmannen (klage på) .....                              | 1     | -      | 1        |
| Domstoler .....  | 17    | 16     | 1        |
| Politi, påtalemyndighet .....                              | 106   | 54     | 52       |
| Kriminalomsorg .....                                       | 86    | 50     | 36       |
| Retts hjelp .....  | 21    | 9      | 12       |
| Personvern .....   | 2     | 2      | -        |
| Tvangsfullbyrdelse, gjeldsordning .....                    | 23    | 20     | 3        |

Tabell 4.2 Fordeling på saksområder

|  | I alt | Avvist | Realitet |
|--|-------|--------|----------|
| Offentlige erstatningsordninger .....  | 29    | 15     | 14       |
| Annet om justis .....  | 14    | 12     | 2        |
| Asylsaker .....  | 41    | 15     | 26       |
| Visum.....   | 6     | 3      | 3        |
| Oppholds- og arbeidstillatelse .....   | 85    | 30     | 55       |
| Utvisning, bortvisning .....   | 22    | 10     | 12       |
| Statsborgerskap .....  | 16    | 4      | 12       |
| Annet om utlendingssaker .....   | 14    | 9      | 5        |
| Annet om justis, stiftelser, utlendingssaker .....   | 2     | 1      | 1        |
| <b>Offentlige registre, offentlige anskaffelser, offentlige eiendommer, forsvar, utenriksforvaltning</b> |       |        |          |
| Isolerte saksbehandlingsspørsmål:  |       |        |          |
| Saksbehandlingstid, manglende svar .....   | 11    | 4      | 7        |
| Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn .....  | 25    | 7      | 18       |
| Offentlige registre .....  | 18    | 11     | 7        |
| Offentlige anskaffelser.....   | 9     | 3      | 6        |
| Offentlige eiendommer .....  | 18    | 11     | 7        |
| Forsvar .....  | 5     | 4      | 1        |
| Utenriksforvaltning.....   | 5     | 2      | 3        |
| Annet .....  | 26    | 13     | 13       |

### III. Saker der ombudsmannen har gjort forvaltningen oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller praksis

I arbeidet med klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak ser jeg innimellom mangler ved lover, forskrifter eller administrativ praksis. Det fremgår av sivilombudsmannsloven § 11 at jeg kan gi vedkommende departement underretning dersom jeg blir oppmerksom på slike mangler. Meningen er at departementet som følge av min henvendelse kan igangsette arbeidet med å gjøre nødvendige endringer i lov eller forskrift, eller endre sin praksis. De tilfellene jeg har gjort forvaltningen oppmerksom på slike mangler, skal nevnes i årsmeldingen, jf. ombudsmannsinstruksen § 12 annet ledd.

Lover og forskrifter kan ha mangler ved at en eller flere bestemmelser er i motstrid med rettsregler på et høyere trinn i regelhierarkiet. Lovene må ikke komme i konflikt med Grunnloven, som har forrang. Dessuten fremgår det av menneskerettsloven § 3 at de konvensjoner som er innlemmet der, ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Forskriftsbestemmelser må dessuten ikke komme i konflikt med de lovene som Stortinget har vedtatt. En annen mangel kan være at bestemmelser av samme rang ikke er i tilstrekkelig harmoni med hverandre. Uklare bestemmelser – for eksempel språklig, regelteknisk eller innholdsmessig – kan også føre til at jeg melder fra til forvaltningen. Det vanligste er likevel at jeg kommer over tilfeller der administrativ praksis og rundskriv synes å være i strid med gjeldende rettsregler, eller at regelverket praktiseres ulikt i forskjellige deler av forvaltningen.

Adgangen til å melde fra om mangler ved lover, forskrifter og praksis er et eksempel på at ombudsmannen i noen grad også foretar systemkontroll av 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. Ut over å melde fra til forvaltningen om mangler, utøves denne kontrollen gjennom en kombinasjon av adgangen til å ta opp saker av eget tiltak, foreta generelle undersøkelser og 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 kommu-

nene på flere områder, fylkes- og kommunerevisjonene og de regionale og sentrale fagtilsyn som fører kontroll med offentlige organers virksomhet. Riksrevisjonen foretar forvaltningsrevisjon i saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning, dvs. systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningen er også underlagt Stortingets parlamentariske kontroll.

At også ombudsmannen skal føre systemkontroll, følger av Grunnloven § 75 bokstav l. Det fremgår her at ombudsmannen skal «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». Ordlyden tilsier at ombudsmannen skal søke å forhindre at det i fremtiden kan bli gjort urett mot den enkelte. Dette kommer også frem i Innst. O. nr. 15 (1979-80) side 9:

«Komitéen 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 komitéens mening gi Stortinget bedre muligheter for kontroll med forvaltningens virksomhet.»

I løpet av 2011 har jeg i 34 saker bedt forvaltningen vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis. Av disse er 28 saker publisert på nettstedet [www.sivilombudsmannen.no/uttalelser](http://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser). Under følger en oversikt over de sakene i 2011 der jeg påpekte mangler ved lover, forskrifter eller praksis.

Noen saker gjelder personlige forhold m.v., hvor hensynet til klager har gjort det påkrevd å unnta navn som lokaliserer forvaltningsorganet, for eksempel hvilken kommune eller fylkesmann saken gjaldt. Som det også fremgår av gjennomgangen, har enkelte av sakene fått nytt saksnummer i 2011<sup>1</sup>. De fleste sakene i dette kapitlet er også omtalt i kapittel V.

1. I forbindelse med at ombudsmannen gikk over til full-elektronisk saksbehandling i 2011, fikk enkelte eldre saker som fortsatt var til behandling nytt saksnummer. For disse sakene er både gammelt og nytt saksnummer oppgitt.

## Mangler ved lov

### Lukket, ekstraordinært møte i fylkesutvalg – spørsmål om kunngjøringsplikten og adgangen til fjernmøte

Sak 2011/79

Fylkesutvalget i Telemark fylkeskommune skulle avholde et møte der det på forhånd ble ansett klart at møtet måtte holdes for lukkede dører. I og med at kunngjøringsplikten bare gjelder for «[m]øte som skal holdes for åpne dører», jf. ordlyden i kommuneloven § 32 nr. 3 annet punktum, ble møtet ikke kunngjort for allmennheten. Larvik kommune hadde i en annen ombudsmannsak (sak 2010/2638) lagt til grunn samme forståelse av bestemmelsen. Ombudsmannen mente kunngjøringsplikten også gjaldt for møter som antagelig kom til å gå for lukkede dører, da det ellers ville være liten realitet i at det er det folkevalgte organet som etter loven skal bestemme om møtet skal lukkes. Dersom møtet ble besluttet holdt for åpne dører, ville ikke potensielt interesserte tilhørere vite om møtet. Kommunaldepartementet ble bedt om å vurdere om bestemmelsen burde endres for å forhindre misforståelser.

### Hovedspråk i barnehager

Sak 2011/1448, tidl. 2010/1477)

På bakgrunn av en konkret klagesak ble reglene for hovedspråk i barnehager i Norge tatt opp på generelt grunnlag med Kunnskapsdepartementet. Departementet mente at barnehager i Norge, godkjent etter barnehageloven, ikke kan ha et språkmiljø med et annet hovedspråk enn norsk. Ombudsmannen fant dette rettslig sett tvilsomt og ba departementet sørge for en klargjøring av regelverket.

## Mangler ved forskrift

### Klagerett etter forsøksloven

Sak 2011/708 (tidl. 2010/146)

Lov om forsøk i offentlig forvaltning hjemlet en lokal «forsøksforskrift» som gjorde unntak fra lov om motorferdsel i utmark og vassdrag, og ga kommunen mulighet til å fastsette snøscootertrasé i kommunepanens arealdel. Ombudsmannen fant at regelverket var uklart med hensyn til om det i visse tilfeller skulle tilkjennes klagerett, selv om det fulgte av plan- og bygningsloven 1985 § 20-5 niende ledd at kommunestyrets vedtak ikke kan påklages. I den konkrete saken ble det ikke reist kritikk mot manglende klagerett. Ombudsmannen påpekte likevel at det var lite

heldig at regelverket syntes å være uklart på et så vesentlig punkt, og rådet Miljøverndepartementet til å se på problemstillingen og eventuelt gi en retningslinje om hvordan myndighetene bør forholde seg dersom enkeltpersoner, organisasjoner eller andre særlig berørte hevder å ha klagerett.

### Avtaleinngåelse som vilkår for ramme- og igangsettingstillatelse

Sak 2011/1557

En kommune hadde stilt som vilkår for en ramme- og igangsettingstillatelse at tiltakshaveren inngikk en avtale om å dekke en del av kommunens utgifter til opparbeidelse av vann- og kloakkanlegg, såkalt anleggsbidrag. Ombudsmannen fant at kommunen ikke hadde adgang til å ta inn et slikt vilkår uten uttrykkelig hjemmel i lov eller den kommunale forskriften om vann- og avløpsgebyr. En avtale inngått ved bruk av tillatelsen som pressmiddel under slike omstendigheter kunne etter ombudsmannens syn ikke være bindende for tiltakshaver. Ombudsmannen ba om at den kommunale forskriften ble endret.

## Mangler ved praksis

### Klagerett i sak om gjenbosetting av utlending etter forslag fra UNHCR

Sak 2010/30

Bakgrunnen for klagen var Utlendingsdirektoratets avslag på en søknad/anmodning fra FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) om gjenbosetting av klageren som overføringsflyktning. Avslaget ble påklaget, men direktoratet avviste klagen med den begrunnelse at det ikke var klageadgang i slike saker. Arbeidsdepartementet opprettholdt avvisningen, og viste til dagjeldende utlendingsforskrift og at det i praksis ikke var gitt klagerett i slike saker.

Ombudsmannen kom til at det etter dagjeldende utlendingslov 24. juni 1988 nr. 64 og tilhørende forskrift var klageadgang. Det ble blant annet vist til forarbeidene til loven og en prinsipputtalelse fra Lovavdelingen i Justisdepartementet i 2006.

Saksfeltet ble overført til Justisdepartementet høsten 2009. Departementet var enig i ombudsmannens syn, og beklaget at klagen var avvist på grunn av feilaktig lovanvendelse. Ettersom det var på det rene at det ikke var noen klagerett i slike saker etter den någjeldende utlendingsloven 15. mai 2008 nr. 35, kunne saken likevel ikke tas under behandling som klagesak.

### **Ansattes adgang til å hente ut taushetsbelagt informasjon**

Sak 2010/2411

Et Nav lokalkontor la til grunn at det ikke var noe galt i at en ansatt ved kontoret søkte etter og hentet ut taushetsbelagt informasjon om en navngitt person i Navs datasystem, uten at Nav hadde vist til at dette var nødvendig i jobbsammenheng. Ombudsmannen uttalte at slik uthenting av taushetsbelagt informasjon er i strid med taushetsplikten, og at Nav tilsynelatende heller ikke hadde informert sine ansatte tilstrekkelig om innholdet i og betydningen av taushetspliktreglene.

### **Vektleggingen av usaklige hensyn ved ansettelse av rektor**

Sak 2010/2532

På bakgrunn av at en lærer var dømt for overgrep mot barn på en skole, hadde kommunen innført praksis om at alle «som hadde befatning med overgrepssaken» ikke kunne tilsettes i ledende stillinger i kommunen. Dette førte til at en søker ikke ble ansett kvalifisert for stillingen som rektor, uten at det var vurdert konkret hvilken befatning hun i sitt tidligere ansettelsesforhold som rektor ved den samme skolen hadde hatt med denne saken. Ombudsmannen uttalte at en slik praksis var i strid med det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet.

### **Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstid i klagesaker**

Sak 2010/2788

I 2010 brukte Utlendingsdirektoratet til dels svært lang tid på å behandle innkomne klager på egne vedtak før klagesakene ble oversendt til endelig avgjørelse i Utlendingsnemnda. Nemnda hadde i samme periode også lang behandlingstid for mange sakstyper. Den samlede behandlingstiden for klagesaker kunne derfor bli svært lang. Først og fremst gjaldt dette saker om familieinnvandring. Dette tok ombudsmannen opp i et møte med direktoratet høsten 2010 og deretter skriftlig. Direktoratet erkjente at saksbehandlingstiden for mange klagesaker var for lang, og redegjorde nærmere for pågående arbeid på feltet og prioriteringsspørsmål.

Ombudsmannen minnet ved avslutningen av saken om forvaltningsloven § 33 og plikten til å oversende dokumenter til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt. Det er rettslig sett uakseptabelt at saker blir liggende ubehandlet over tid i underinstansen. Ombudsmannen var usikker på om direktoratet hadde gode nok rutiner for å skille mellom klager som gir

grunn til videre undersøkelser og klager som raskt kan ekspederes videre til Utlendingsnemnda.

### **Oppfølging av besøk i Bodø fengsel – tilrettelegging for utendørs fysisk aktivitet, tillitsmannsordning, lysforhold i sikkerhetscellene og informasjon om ombudsmannsordningen**

Sak 2010/2899

Da ombudsmannen besøkte Bodø fengsel i januar 2011, lå det et tykt lag med snø og is på bakken i hovedluftegården, og det syntes ikke å ha vært strødd. Etter at dette ble tatt opp av ombudsmannen, opplyste kriminalomsorgen at rutinene for snørydding og strøing i luftegården ville bli innskjerpet. Dette ville bli fulgt opp av Kriminalomsorgen region nord i forbindelse med senere inspeksjoner i fengselet.

Ombudsmannen tok også opp de utilfredsstillende lysforholdene i fengselets to sikkerhetsceller. Kriminalomsorgen opplyste at det ville bli montert lyspunkter i gangen utenfor sikkerhetscellene, noe som også ville forbedre lysforholdene inne i cellene. Ombudsmannen understreket betydningen av tilfredsstillende lysforhold, og ba regionen følge opp dette ved neste inspeksjon i fengselet.

Fengselet hadde på tidspunktet for besøket en formulering i sitt informasjonsmaterieell til de innsatte der det fremgikk at klager til ombudsmannen burde sendes via direktøren. Ombudsmannen understreket det grunnleggende prinsippet om at innsatte skal ha rett til ukontrollert kommunikasjon med ombudsmannen.

### **Skatteetatens registrering av henvendelser sendt til etatens postboksadresser i Mo i Rana**

Sak 2010/3063

På generelt grunnlag ble Skattedirektoratet stilt spørsmål om Skatteetatens registrering av henvendelser sendt til etatens postboksadresser i Mo i Rana. Bakgrunnen var klagesaker om manglende svar, der det ikke kunne sees at de ubesvarte brevene var registrert mottatt. Skattedirektoratet redegjorde for mulige årsaker til at brev sendt til postboksadressene i Mo i Rana ikke ble registrert mottatt. Da økt bruk av elektronisk kommunikasjon ville redusere risikoen for at henvendelser ble feilsendt til Mo i Rana, var det etter direktoratets oppfatning ikke behov for omfattende tiltak for å forhindre at brev kom bort.

Ombudsmannen fremhevet viktigheten av at henvendelser Skatteetaten mottok, raskt ble journalført og registrert inn i saksbehandlingssystemene. Skattedirektoratets redegjørelser reiste spørsmål om feil i registreringen av mottatte henvendelser ble tatt til-

strekkelig alvorlig. Direktoratet ble derfor bedt om å vurdere om de praktiske rutinene for registrering av innkomne henvendelser til postboksadressene i Mo i Rana burde bli gjennomgått, og om å følge eventuelle fremtidige henvendelser om mangelfulle registreringer ordentlig opp.

### **Mangler ved praksis ved prioritering av saker**

(Sak 2011/4)

Saken gjaldt klage på lang saksbehandling ved gjenutstedelse av legeattest for flysertifikat. Når det gjaldt spørsmålet om prioritering av saker, opplyste Helsedirektoratet at «alle klagesaker ... må ... anses å være av stor betydning for den det gjelder», og at det legges opp til «å gi klagen en saksbehandling som både er forsvarlig og så rask som mulig». Til dette presiserte ombudsmannen at «[d]et må vurderes om en sak er av en slik karakter at den objektivt sett bør prioriteres foran organets andre klagesaker og oppgaver» og at direktoratets praksis vanskelig kunne sies å være i tråd med alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling.

### **Forholdet mellom omregulering og dispensasjon fra reguleringsplan**

Sak 2011/87

Saken gjaldt dispensasjon fra reguleringsplan, herunder forholdet mellom dispensasjon og omregulering. Ombudsmannen kom til at en kommunes dispensasjonspraksis undergravde reguleringsplanen. Dersom en kommune ikke lenger ønsker å følge planens bestemmelser, skal dette skje gjennom reguleringsendring og ikke gjennom en rekke dispensasjoner.

### **Politiets behandling av en pressemedarbeider i forbindelse med sikkerhetskontroll i Oslo tingrett – pressens rett til kildevern**

29. april 2011 (sak 436, tidl. sak 2008/2516)

Saken gjaldt politiets behandling av en avisjournalist i forbindelse med en sikkerhetskontroll på vei inn til en hovedforhandling i Oslo tingrett. Journalisten ble fratatt dokumenter som han hevdet var omfattet av pressens kildevern, og det ble foretatt en gjennomgang av skuldervesken hans og bladd gjennom en tydelig merket presseblokk. Ombudsmannen uttalte at det representerte en krenkelse av journalistens og avisens rett til kildevern etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 at politiet tok dokumentene. Også gjennomgangen av presseblokken var en krenkelse av kildevernet etter EMK artikkel

10, og dessuten i strid med straffeprosesslovens bestemmelser om ransaking av personer. Ombudsmannen forutsatte at det ble satt i verk tiltak for å redusere risikoen for lignende tilfeller i fremtiden.

I Riksadvokatens brev 11. mai 2011 ble Politidirektoratet deretter bedt om å innskjerpe overfor politimestrene at sikkerhetskontroller må gjennomføres innenfor gjeldende regelverk og avgrenses mot bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler. Ombudsmannen mottok senere kopi av et brev fra Politidirektoratet til politimestrene, der dette fremgikk.

### **Krav om klarlagt identitet for at oppholdstid i Norge skal kunne regnes med i sak om statsborgerskap**

30. juni 2011 (sak 2011/492, tidl. sak 2009/1248)

Saken gjaldt Utlendingsnemndas beregning av oppholdstiden i Norge ved behandlingen av en søknad om norsk statsborgerskap. Nemnda la til grunn at det etter fast forvaltningspraksis bare er oppholdstid med en identitet som norske myndigheter mener er riktig som kan tas i betraktning ved vurderingen av om kravet til oppholdstid er oppfylt.

Ombudsmannen mente at det var vanskelig å finne tilstrekkelig rettskildemessig grunnlag for praktisering av et slikt krav ved beregning av oppholdstiden etter statsborgerloven 2005 § 7 første ledd bokstav e. Dette hadde ikke direkte betydning for klagesaken, fordi lengden på oppholdstiden uansett ikke kunne anses tilstrekkelig lang. Saken ble dessuten avgjort etter statsborgerrettsloven 1950 § 6 første ledd nr. 2. Ombudsmannen ba likevel nemnda om å foreta en ny vurdering på generelt grunnlag av sin praksis etter statsborgerloven 2005. Det ble blant annet vist til at Arbeids- og inkluderingsdepartementet hadde instruert Utlendingsdirektoratet om å følge motsatt praksis, og at det i seg selv er uheldig at førsteinstansen og klageinstansen har ulik praksis.

### **Sak om innsyn i et åpningsbrev («Letter of formal notice») fra EFTA Surveillance Authority (ESA)**

Sak 2011/531

Olje- og energidepartementet hadde nektet innsyn i et brev fra EFTA Surveillance Authority («Letter of formal notice»). I begrunnelsen for avslaget het det at departementet verken hadde «ønske om eller praksis for å gi innsyn i slike brev fra ESA», og at dette også gjaldt i denne saken. Ombudsmannen uttalte at en praksis lik den departementet hadde lagt opp til, måtte anses å være «i strid med de grunnleggende hensynene bak innsynsretten».

### **Eiendomsskatt – bunnfradrag og begrunnelse**

20. oktober 2011 (sak 2011/551, tidl. sak 2010/2329)  
Saken gjaldt vedtak om eiendomsskatt på en fritids-eiendom i Sel kommune der et søskenpar eide tomten og et uthus sammen, mens de hadde eksklusiv eiendomsrett til hver sin hytte. Etter klage fikk søskenparet en særskilt taksering av hver sin hytte, men de fikk bare ett bunnfradrag for eiendommen da det sto i kommunens retningslinjer at det kun skulle gis ett bunnfradrag for hvert bruksnummer.

Ombudsmannen kom til at kommunens retningslinjer ikke bygget på en riktig lovforståelse og at søskenparet i tråd med eiendomsskatteloven og de føringer som er lagt i lovforarbeidene, hadde krav på et bunnfradrag for hver av hyttene.

### **Kravet til forsvarlig saksbehandling, herunder kontradiksjon – Det veterinærmedisinske rettsråds saksbehandling og oppgaver**

26. april 2011 (sak 2011/564, tidl. sak 2009/1806)

Det veterinærmedisinske rettsråd hadde i en uttalelse konkludert med at en veterinær hadde handlet erstatningsbetingende uaktsomt etter at en storkobbe døde under et inngrep.

Ombudsmannen uttalte at Det veterinærmedisinske rettsråd må følge grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling, herunder reglene om utredning og kontradiksjon, samt betryggende og begrunnet vurdering av saksmaterialet. Ombudsmannen sa seg også dels uenig i rådets oppfatning av eget mandat. Etter anmodning fra ombudsmannen har Landbruksdepartementet gjennomgått rettsrådets oppgaver, praksis og saksbehandling, og kommet med forslag til endringer i reglementet for rådet.

### **Tilsetting av brann-/underbrannmestere – kvalifikasjonskrav i forskrift og dispensasjonsadgang fra forskriftskravene**

12. desember 2011 (sak 2011/610, tidl. sak 2010/1662)

En brann- og redningstjeneste hadde praksis for å sende søknad om dispensasjon fra krav i forskrift til utrykningsledere for søkere som på tilsettingstidspunktet ikke hadde den nødvendige kompetansen for å kunne fungere som utrykningsleder.

Ombudsmannen uttalte at når det på tilsetningstidspunktet også fantes søkere som oppfylte kravene i forskriften, var denne praksisen i strid med kvalifikasjonsprinsippet. Det samme var praksisen i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap med å

innvilge slike dispensasjonssøknader i tilsvarende tilfeller. Direktoratet ble bedt om å vurdere å endre forskriften, dersom det etter direktoratets mening skulle kunne gis dispensasjon på lempeligere grunnlag enn dagens ordlyd tilsa.

### **Fakturaagebyr for feieavgift**

15. november 2011 (sak 2011/620, tidl. sak 2010/1438)

Kommunen delte feieavgiften opp i fire terminer med tilhørende fakturaagebyr på 50 kroner for hver termin. Det medførte at klager måtte betale 200 kroner i fakturaagebyr for å få betale feieavgiften på 212 kroner. Kommunen begrunnet oppdelingen med økt betalingsvillighet.

Ombudsmannen mente at det forelå klare muligheter for besparelse ved å kreve inn avgiften én gang i året. Forutsetningen om økt betalingsvillighet kunne neppe sies å gjelde for innbetalingen av feieavgiften. Ombudsmannen fant at ordningen var «klart urimelig».

### **Beregning av årsavgift for vann – spørsmål om foreldelsesfrist for krav om betaling for tidligere års overforbruk**

6. mai 2011 (sak 2011/627, tidl. sak 2010/1888)

Saken gjaldt en kommunes ileggelse av årsavgift for vann og kloakk og spørsmålet om foreldelse av deler av kravet som gjaldt tidligere års overforbruk.

Ombudsmannen kom til at kommunens unnlatte bruk av adgangen til å foreta måleravlesing hos eieren, fastsatt i forskrift, hadde betydning for betalingsplikten. Adgangen til måleravlesing gjorde det praktisk og rettslig mulig for kommunen å inndrive gebyr basert på det reelle forbruket hvert år, og foreldelsesfristen for kravet om forbruksgebyr begynte derfor å løpe på det tidspunkt kommunen kunne ha konstatert overforbruket ved måleravlesing, jf foreldelsesloven § 3 nr 1. Kravet ble derfor ansett foreldet tre år etter at vannet rent faktisk var forbrukt, jf. lovens § 2. Ombudsmannen uttalte videre at for å kunne fastslå hvilke deler av det totale kravet om etterbetaling som var foreldet, må kommunen foreta en konkret bevisvurdering av når det aktuelle forbruket hadde skjedd. Det mest sannsynlige alternativet må legges til grunn. I mangel av andre holdepunkter må det ha en klar formodning for seg at vannforbruket på en eiendom holder et noenlunde jevnt nivå gjennom årene. Kommunen ble bedt om å behandle saken på nytt.



### Husordensregler for rutinemessig undersøkelse av pasientrom, eiendeler og post m.v. ved St. Olavs hospital, avdeling Brøset

Sak 2011/694

Saken gjaldt husordensregler for rutinemessig undersøkelse av pasientrom, eiendeler og post m.v. ved St. Olavs hospital, avdeling Brøset. Ombudsmannen uttalte at sykehuset i henhold til legalitetsprinsippet ikke hadde klar nok hjemmel for de inngrepene som husordensreglene la opp til. Rutinemessig gjennomgang av pasientenes rom, eiendeler og post m.v. forutsetter en endring av psykisk helsevernloven. Ombudsmannen viste til at Helsedirektoratet hadde bedt Helsedepartementet om å vurdere en slik lovendring. Avdeling Brøset ble bedt om å utforme bestemmelsene i husordensreglene i tråd med psykisk helsevernloven kapittel 4 inntil en lovendring eventuelt foreligger.

### Bruken av politiarrest ved Romerike politidistrikt

14. januar 2011 (sak 2011/917, tidl. sak 2009/2108)

Etter et besøk til politiarresten ved Lillestrøm politistasjon i oktober 2009, presiserte ombudsmannen at det i forkant av enhver bruk av kameraovervåking må foretas en konkret helhetsvurdering opp mot de vilkår politiarrestforskriften § 2-1 oppstiller for bruk av slike tekniske hjelpemidler. Det må også sees hen til retningslinjene i Politidirektoratets rundskriv 2006/014. Bakgrunnen for denne presiseringen var at det på tidspunktet for besøket kunne synes noe tvilsomt om politidistriktet i tilstrekkelig grad var seg bevisst de begrensninger for bruk av kameraovervåking i cellene som følger av forskriftsbestemmelsen og rundskrivet. Det var beklagelig at et kamera hadde vært innstilt slik at også toalettområdet på cella var synlig. Ombudsmannen ga også uttrykk for at det er vanskelig å se for seg tilfeller der forskriftens vilkår for bruk av kameraovervåking vil være oppfylt ved «stripping» av arrestanter på cella.

Politidistriktet opplyste under besøket at det tidvis ble plassert flere innsatte på samme celle. Ombudsmannen viste til at utgangspunktet om enerom/enkeltcelle, slik dette kommer til uttrykk i straffegjennomføringsloven og i de europeiske fengselsreglene, også må være retningsgivende ved plassering av arrestanter i politiets arrester. Ombudsmannen var bekymret over at todøgnstrafen for opphold i politiarrest var oversittet i en rekke tilfeller, og bemerket at det må fremgå av arrestjournalen hva som er gjort for å skaffe til veie fengselsplass. Politidistriktet ble bedt om å sørge for at slike opplysninger blir nedtegnet. Ombudsmannen hadde også bemerkninger til politidistriktets journalføring av opplysninger om lufting.

### Praksis ved oppretting av søkjarlister

Sak 2011/1008

Forsvarsdepartementet vurderte ikkje grunngevinga for kvifor søkjarar ønskte å bli unnateke offentlegheit før den offentlege søkjarlista vart oppretta. Dette førte til at alle som ønskte seg unnateke, automatisk fekk anonymitet. Vurderinga om grunngevinga var tilstrekkeleg, blei ikkje gjort før det eventuelt blei bedt om "meirinnsyn" i søkjarlista. Ombudsmannen uttalte at ein slik praksis var i strid med føresegna i offentleglova § 25 .

### Betydningen av folkeregisterets bostedsregistreringer ved spørsmål om eiendommer har vært i bruk som helårsboliger i saker om konsesjon og boplikt

Sak 2011/1125

Konsesjonsloven § 7 første ledd nr. 1 hjemler forskrifter om nedsatt konsesjonsgrense for «bebygd eiendom som er eller har vært i bruk som helårsbolig». Landbruksdepartementet ble bedt om å vurdere om det var dekkende at det i et rundskriv var uttalt at det var tilstrekkelig at noen hadde vært folkeregistrert bosatt på en eiendom, for å fastslå at eiendommen tidligere hadde vært i bruk som helårsbolig. Spørsmålet ble tatt opp på generelt grunnlag. Departementet redegjorde deretter for hvordan bostedsregistreringer ble tillagt betydning i konsesjons- og bopliktssaker.

Ombudsmannen uttalte at det måtte antas å være en fare for at henvisningen til folkeregisterets bostedsregistreringer i rundskrivet kunne føre til at kommuner la til grunn at konsesjonsloven § 7 første ledd nr. 1 kom til anvendelse for eiendommer som faktisk ikke hadde vært i bruk som helårsbolig. Dette kunne igjen føre til boplikt ved overdragelser uten at lovens vilkår var oppfylt. Departementet ble derfor bedt om å endre rundskrivet på dette punktet. Departementet orienterte senere om at rundskrivet ville bli endret i tråd med ombudsmannens uttalelse.

### Særfradrag for store sykdomsutgifter – lignings- og helsemyndighetenes aktivitetsplikt

Sak 2011/1171

Etter ombudsmannens syn må ligningsmyndighetene og helsemyndighetene generelt forholde seg til at deres aktivitetsplikt med hensyn til å få en sak om særfradrag for store sykdomsutgifter forsvarlig opplyst, vil kunne avhenge av den enkelte skattyters forutsetning for å ta vare på relevant dokumentasjon.

Slik denne saken var opplyst, var det ganske klart at skatteytters sykdomsbilde gjorde ham lite i stand til å ta vare på brev som eventuelt dokumenterte at han

oppfylte vilkårene for å ha krav på særfradrag etter skatteloven § 6-83 annet ledd. Det syntes derfor som om både Skatt øst og fylkesmannen kunne ha forsømt sin aktivitetsplikt med hensyn til å klarlegge om det faktisk var dokumentasjon for henvisning til og inn-taksbrev fra offentlig behandling sin institusjon. Når det var situasjonen, påligger denne aktivitetsplikten også Helsedirektoratet som skal avgjøre saken i siste instans. Denne aktivitetsplikten kan gjøre at saksbehandling ved krav om særfradrag kan bli meget tids- og ressurskrevende for forvaltningen. Når skattyteren, slik som i dette tilfelle, var i en svært sårbar situasjon, må forvaltningen akseptere det.

#### **Parkeringsstillatelse for forflytningshemmede – klagesaksforberedelse, begrunnelsesplikt og rettsanvendelse**

Sak 2011/1369

Skien kommunes behandling av sak om fornyelse av parkeringsstillatelse for forflytningshemmede ble kritisert på flere punkter; manglende oversendelse til klageren av saksfremlegget fra underinstansen til klageorganet, manglende informasjon om hvem som var medlemmer i klageorganet og manglende begrunnelse fra klageorganet. Det ble også pekt på den særskilte inhabilitetsregelen etter kommuneloven § 40 tredje ledd bokstav c.

Ombudsmannen var heller ikke enig i kommunens tolkning av forskriftsbestemmelsen om parkeringsstillatelse. Klagerens forflytningsproblem var knyttet til parkeringssituasjonen og falt dermed i utgangspunktet inn under bestemmelsens innhold.

#### **Arbeids- og velferdsetatens rutiner for korreksjon av feilaktige forskuddstrekk i stønader**

Sak 2011/1625

På generelt grunnlag ble Arbeids- og velferdsdirektoratet stilt flere spørsmål om feilaktige forskuddstrekk i Arbeids- og velferdsetatens stønader. Direktoratet bekreftet å være kjent med feilaktige forskuddstrekk for en del stønadsmottakere i de senere årene, og redegjorde for årsaker til feilene, for korreksjonsrutiner og for tiltak. Ombudsmannen tok direktoratets redegjørelse til etterretning, men hadde flere bemerkninger til etatens skriftlige rutinebeskrivelser for korreksjon av feilaktige skattetrekk.

#### **Saksbehandlingen ved søknad om uførepensjon der søker mottar arbeidsavklaringspenger**

Sak 2011/1678

I uførepensjonssaker gjøres vedtaket klart ved Nav Forvaltningsenheten før saken sendes Nav Pensjon for beregning, samordning og utbetaling. Nav Forvaltningsenheten setter virkningstidspunktet (tidspunktet uførepensjonen skal utbetales fra) frem i tid og innberegner forventet saksbehandlingstid ved Nav Pensjon i de sakene der søkeren mottar arbeidsavklaringspenger. Arbeids- og velferdsdirektoratet har varslet ny og forenklet saksflyt i uførepensjonssaker fra årsskiftet 2011/2012.

Ombudsmannen mente at Nav neppe har hjemmel for den nåværende praksisen med å sette virkningstidspunktet frem i tid, og ba Arbeids- og velferdsdirektoratet om å vurdere å endre praksis for fastsettelse av virkningstidspunkt for utbetaling av uførepensjon i de sakene der søkeren mottar arbeidsavklaringspenger.

#### **Betydningen av barnetillegg til uførepensjon ved bidragsberegning for barn over 18 år**

Sak 2011/1867 (tidl. sak 2010/594)

Saken gjaldt bidragsmyndighetenes standpunkt om at barnetillegg en bidragspliktig uførepensjonist mottok for sitt ene mindreårige barn, skulle tas med ved bidragsberegningen til hans andre, myndige barn. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet mente at tillegget etter gjeldende rett skulle regnes med, men besluttet å endre praksis, slik at tillegget for fremtiden ikke skulle inngå i beregningsgrunnlaget. Etter anmodning fra departementet endret Arbeids- og velferdsdirektoratet bidragsrundskrivet i henhold til ny praksis.

Ombudsmannen kom til at bidragsmyndighetenes praksis hadde vært i strid med regelverket, og ba Nav Klageinstans behandle saken på nytt.

Saken reiste også spørsmålet om adgangen til å innvilge barnetillegg etter folketryktdloven for barn over 18 år, når det pålegges bidragsplikt til barna over 18 år. Ombudsmannen gikk ikke nærmere inn på spørsmålet, da det beror på vurderinger av politisk karakter, men gjorde Arbeidsdepartementet oppmerksom på problemstillingen.

#### **Saksbehandlingen ved Nav Internasjonalt – samhandling med lokalkontor**

Sak 2011/2399

Nav Internasjonalt skulle foreta en såkalt grensegjengerberegning i forbindelse med en brukers sak om rehabiliteringspenger/arbeidsavklaringspenger.

En «grensegjenger» bor i ett land og arbeider i et naboland. Nav Internasjonalt ba Nav Karasjok om å oversende noen opplysninger, og opplyste senere til brukers rettshjelper at de hadde purret på opplysningene fra Nav Karasjok flere ganger. Da saken hadde ligget i over ett år ved Nav Internasjonalt, klaget rettshjelperen til ombudsmannen. Nav Karasjok informerte om at opplysningene var oversendt Nav Internasjonalt flere ganger, mens Nav Internasjonalt mente ikke å ha mottatt opplysningene.

Etter det som kom frem under undersøkelsene herfra, kritiserte ombudsmannen saksbehandlingen ved Nav Internasjonalt. Ombudsmannen ba om at Nav Internasjonalt fant årsaken til saksbehandlingssvikten i denne saken, og han ba Nav Internasjonalt også om å sørge for å ha rutiner som forhindrer at slike feil kan skje igjen.

### **Fastsetting av barnebidrag tilbake i tid etter forsøk på privat avtale**

Sak 2011/2445

I en klagesak hadde barnets far forgyeves forsøkt å få mor, som var bidragspliktig, til å inngå privat bidragsavtale. Han søkte deretter Nav om offentlig fastsetting av barnebidraget. Bidragene ble fastsatt med virkning fra søknadstidspunktet, og ikke fra den tid han hadde forsøkt å inngå avtale med moren. Arbeids- og velferdsdirektoratet ble bedt om å uttale seg om det aktuelle rundskrivet la for lite vekt på at den ene av foreldrene har forsøkt å få i stand en privat bidragsavtale, når Nav vurderer om barnebidrag kan fastsettes tilbake i tid.

Ombudsmannen viste til Navs uttalte målsetting om at flest mulig bør inngå privat avtale om barnebidrag. Direktoratet uttalte at hensynet til den part som forgyeves har forsøkt å få i stand en slik avtale, bør være et vesentlig moment i vurderingen av om bidrag skal fastsettes tilbake i tid, og innarbeidet en presisering i rundskrivet.

### **Skatt østs behandlingstid i første instans av klage på etterberegning av merverdiavgift**

Sak 2011/2552

Saken gjaldt svært lang behandlingstid i klagesak om etterberegning av merverdiavgift. Etter ombudsmannens henvendelse erkjente og beklaget Skatt øst at saken hadde tatt uforholdsmessig lang tid. Skatt øst, seksjon merverdiavgift, ble bedt om å foreta en gjennomgang av sine rutiner for å kvalitetssikre at alle innkomne klager blir plassert i riktig dokumentkate-

gori, og at alle purringer i klagesaker blir besvart og fulgt videre opp innenfor tidsrammene gitt i Skattedirektoratets retningslinjer 11/11 8. september 2011 (SKD). Likeledes ble Skatt øst bedt om å sørge for rutiner for å kvalitetssikre at det alltid blir sendt foreløpig svar i henhold til SKD punkt 7.3 og 7.4.

### **Sviktende rutiner for å følge opp skattyters klage på ligning**

Sak 2011/2897

Saken gjaldt at Skatt nords oppfølging av to forskjellige klager fra en og samme skattyter hadde sviktet. I den ene saken hadde skattyter sendt tre purringer uten å få tilbakemelding på noen av dem. I den andre saken var det mer enn seks måneder etter at klagen var sendt skattekontoret, ikke en gang sendt skattyter foreløpig svar.

Etter ombudsmannens henvendelse erkjente og beklaget Skatt nord rutinesvikt i begge sakene. Samtidig ble det forsikret at kontorets rutiner for registrering og oppfølging av klagesaker nå skulle gjennomgås og skjerpes. Ombudsmannen fant derfor å kunne la saken bero med den forklaring og beklagelse som var gitt.

### **Saksbehandlingen av omgjøringsbegjæring til kommunal klagenemnd**

Sak 2010/3040

Saken reiste spørsmål om lederen i en kommunal klagenemnd hadde kompetanse til å avgjøre at en begjæring om omgjøring av klagenemndas vedtak om tilskudd til en barnehage ikke skulle forelegges for klagenemnda. Det ble vist til kommuneloven § 32 nr. 2

Ombudsmannen mente at Larvik kommunes begrunnelse for å avvise omgjøringsbegjæringen bygget på en uriktig forståelse av kommunelovens bestemmelser og av nemndlederens kompetanse. Utgangspunktet etter forvaltningsloven § 35 måtte være at det var klagenemnda som kunne ta stilling til omgjøringsbegjæringen. Ombudsmannen kunne ikke se at det kan utledes av kommuneloven § 32 at lederen av nemnda har kompetanse til å avgjøre om en omgjøringsbegjæring skal fremmes for organet eller ikke. Kommunen hadde heller ikke opplyst om klagenemnda har fattet vedtak om delegasjon av kompetansen eller om kommunestyret for øvrig hadde utarbeidet egne saksbehandlingsregler for klagenemnda. Kommunen ble bedt om å behandle omgjøringsbegjæringen på nytt.

## IV. Saker og temaer 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». Mange saker publiseres på ombudsmannens nettsider, og en oversikt over disse er gitt i kapittel V. Arbeidet med enkeltsakene og min kontakt med enkeltpersoner, organisasjoner og forvaltningen gir meg imidlertid også et grunnlag for å kunne formidle generelle inntrykk av forvaltningens saksbehandling og virksomhet og publikums opplevelse av forvaltningen. Det er en fare for at disse inntrykkene kan bli noe fortegnet av mitt arbeid med enkeltsakene – disse har jo sitt utspring i situasjoner der folk føler seg galt og urettferdig behandlet. Det er ikke de tilfredse borgerne som klager hit.

I dette kapittelet vil jeg trekke frem noen forhold som arbeidet med fjorårets klagesaker gir grunn til å kommentere nærmere. En slik generell gjennomgang av inntrykkene gir muligheten til å se klagen i sammenheng – også de som ikke fører til nærmere undersøkelser fra min side – og å peke på trender i klage-tilfanget og andre forhold jeg blir oppmerksom på som ikke nødvendigvis kommer til uttrykk gjennom de uttalelsene som publiseres.

Noen av temaene ble også omtalt i fjorårets melding. Lang behandlingstid i ulike forvaltningsorganer og opplevelse av forskjellsbehandling er forhold som har gått igjen i mange klager også i 2011. Dette fortjener derfor en særlig omtale, se pkt. 2 og 4 nedenfor. Lang behandlingstid får mange konsekvenser for borgerne, og kan blant annet få betydning for hvilket utfall en forvaltningssak får. Dette er særskilt omtalt.

Videre har jeg funnet grunn til å belyse ulike måter å organisere klagebehandlingen på i forvaltningen, med vekt på konsekvenser for ombudsmannens prøving av klagesaker, se pkt. 3.

Forvaltningen gjør også feil. Hvordan forvaltningen forholder seg til egne feil, og hvordan borgere opplever å bli møtt når feil begås, er viktige temaer. Bør feil innrømmes – og beklages? Dette omtales i pkt. 5.

Jeg har mottatt svært mange klager på Nav (Arbeids- og velferdsetaten) også i 2011. En kort omtale av arbeidet på dette feltet følger nedenfor i pkt. 6. Dette temaet ble for øvrig også omtalt i årsmeldingen for 2010.

Et siste tema er offentlige møter i kommuner og fylkeskommuner. Møteoffentlighet er et viktig prinsipp for et levende demokrati. Flere saker i 2011 har hatt møteoffentlighet som tema og særlig plikten til å kunngjøre slike møter, se pkt. 7.

### 2. Saksbehandlingstid i forvaltningen

I møtet med den offentlige forvaltningen er det mange som blir skuffet over saksbehandlingstiden, og også i 2011 har jeg mottatt mange klager og telefonhenvendelser som gjelder lang behandlingstid og manglende svar fra ulike forvaltningsorganer. Selv om borgernes forventninger til forvaltningen i noen tilfeller kan være urealistiske, er frustrasjonen over saksbehandlingstiden ofte berettiget.

*«Selv om borgernes forventninger til forvaltningen i noen tilfeller kan være urealistiske, er frustrasjonen over saksbehandlingstiden ofte berettiget.»*

En kort omtale av enkelte av siste års saker på dette feltet finnes i kapittel V. Her vil jeg forsøke å trekke frem noen mer prinsipielle betraktninger, illustrert gjennom eksempler fra de sakene jeg har avsluttet i 2011.

#### 2.1 Rettsregler

Mange av borgerne som henvender seg til ombudsmannen ønsker å få svar på hvor lang saksbehandlingstid forvaltningen kan operere med og om det finnes en maksimumsgrense for behandlingen av en sak. Den generelle bestemmelsen om saksbehandlingstid i forvaltningsloven § 11a angir ingen slik absolutt frist. Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold». Hva som nærmere ligger i dette, beror på en konkret vurdering hvor det blant annet må sees hen til sakens art, omfang og kompleksitet og tilgjengelige ressurser i forvaltningsorganet. Saksbehandlingstiden vil derfor kunne være svært forskjellig fra sak til sak og fra forvaltningsorgan til forvaltningsorgan. I enkle saker med klare vilkår må det kunne forventes at sakene avgjøres relativt raskt. Annerledes stiller det seg i større, kompliserte saker med flere og mer skjønnsmessige vurderingstemaer. Forvaltningsorganet kan også ha behov for å innhente informasjon eller vurde-

ringer fra eksterne aktører, for eksempel gjennom sakkyndige rapporter eller verifiseringer i utlandet. Mange pasientskadesaker og asylsaker krever slike tiltak, og dette vil naturligvis påvirke den totale behandlingstiden. Hva som er akseptabelt må også sees i sammenheng med det generelle kravet til forsvarlig saksbehandling og utredning. Oppfyllelse av de rettsikkerhetsgarantier som ligger i forvaltningslovens øvrige saksbehandlingsregler, vil nødvendigvis medføre at saksbehandlingen etter omstendighetene kan bli tidkrevende.

Det er heller ikke gitt noen absolutt frist for behandling av klagesaker. Det følger av forvaltningsloven § 33 at underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til og oversende dokumentene til klageinstansen «så snart saken er tilrettelagt». Det er med andre ord ikke rettslig holdbart at en klagesak over tid blir liggende ubehandlet hos underinstansen før den blir oversendt klageorganet. Gjennom mitt arbeid ser jeg at dette forekommer, og det er fra tid til annen gjenstand for undersøkelser, se pkt. 2 under.

På enkelte områder er det likevel konkrete frister forvaltningen må holde seg til. Slike frister finner vi blant annet i plan- og bygningsloven med forskrifter. Konsekvensen av fristoversittelse kan være tilbakebetaling av byggesaksgebyr, at tillatelse anses gitt i henhold til søknaden, eller at bygget kan tas i bruk uten ferdigattest. Det kan også få betydning for utfallet av selve saken, se pkt. 2 under. Også i barnevernsaker er det konkrete frister. Av barnevernloven fremgår det at barneverntjenesten innen en uke skal gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser. Videre skal kommunen, når det er grunn til å foreta undersøkelser, gjennomføre disse innen en nærmere angitt frist. Ved oversittelse av fristene kan fylkesmannen illegge kommunen mulkt.

Informasjon om forventet behandlingstid er uansett betydningsfullt for de fleste. Enkelte forvaltningsorganer gir generell informasjon på sine nettsider, for eksempel Utlendingsdirektoratet. Selv om slike opplysninger ikke er rettslig bindende, skaper de likefullt forventninger hos søkerne.

Forvaltningsloven fastslår at det i saker som gjelder enkeltvedtak, skal gis et foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Det skal 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. Jeg tror mange klager over lang behandlingstid kunne vært unngått dersom det i alle saker ble sendt foreløpig svar samt en orientering hvis det oppstår forsinkelser under sakens gang.

## 2.2 Betydningen for borgerne av at saksbehandlingen trekker ut

Kort behandlingstid er viktig for de fleste. Trekker saksbehandlingen ut i tid, kan det få en rekke konsekvenser av blant annet økonomisk og rettslig karakter. I tillegg skaper det ofte merarbeid, frustrasjon og utrygghet. I enkelte saker har behandlingstiden særlig stor betydning. Dette gjelder først og fremst i saker som berører borgerens grunnleggende behov, som for eksempel tilgangen til bolig, underhold og sentrale helse- og omsorgstjenester. I årsmeldingen for 2010 (s. 43 flg.) skrev jeg om klagere som på grunn av lang behandlingstid i Nav levde uten inntekter i flere måneder. For enkelte fikk dette store konsekvenser for deres mulighet til å dekke grunnleggende behov.

*«Trekker saksbehandlingen ut i tid, kan det få en rekke konsekvenser av blant annet økonomisk og rettslig karakter. I tillegg skaper det ofte merarbeid, frustrasjon og utrygghet.»*

Det er også særlig viktig at en som er berøvet sin frihet, raskt kan få prøve om grunnlaget for frihetsberøvelsen er til stede. Dette er nærmere regulert i blant annet psykisk helsevernloven, utlendingsloven og straffeprosessloven. Dessuten er kravet til rask behandling av en slik sak også regulert i blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjonen art. 5. Selv om selve prøvingen av frihetsberøvelse ofte er lagt til domstolene, har forvaltningen en viktig rolle i forhold til blant annet informasjon, tilrettelegging av saksbehandlingen og arbeidet med fremstilling for domstolene. For tvungent psykisk helsevern blir prøvingen dessuten foretatt av et forvaltningsorgan i første omgang (kontrollkommisjonene).

Lang behandlingstid i forvaltningen kan som nevnt også få store økonomiske konsekvenser. Dersom et byggeprosjekt må stilles i bero i påvente av en tillatelse, kan det få store økonomiske følger for utbygger. Tilsvarende gjelder der søkeren venter på en tillatelse til å igangsette inntektsgivende virksomhet, for eksempel ved søknad om skjenkebevilling eller drosjeløyve.

Jeg har også sett at behandlingstiden har særlig stor betydning i saker som påvirker familiesituasjonen, som for eksempel saker om familieinnvandring. Mange fortvilte personer tar kontakt med ombudsmannen fordi en innvandringssak kan ta svært lang tid å behandle. Imidlertid skal søknader om opphold fra mindreårige som søker alene, prioriteres i utlendingsforvaltningen.

Et særlig problemområde er saker der lang behandlingstid medfører at selve saken mister sin aktualitet. En innsatt har liten nytte av å få en klage over

forholdene i fengselet behandlet etter at soningen er over, eller å få innvilget permisjon til en begivenhet som har funnet sted. I slike tilfeller er det ekstra viktig at forvaltningsorganet har gode rutiner for hvordan man skal registrere og få behandlet søknader i tide. Det må også tas høyde for at søkeren må få en reell mulighet til en eventuell klagebehandling.

### 2.3 Utvikling innenfor enkelte områder/forvaltningsorganer

#### 2.3.1 Nav

Jeg har de siste årene mottatt et større antall henvendelser knyttet til saksbehandlingstiden i Nav (Arbeids- og velferdsetaten). Antallet saker på dette området er fortsatt høyt, men har gått marginalt ned fra 2010 til 2011. Nærmere omtale av ombudsmannens kontroll med Nav står i pkt. 6 nedenfor.

#### 2.3.2 Utlendingsdirektoratet

Klagetallet på Utlendingsdirektoratet er fortsatt relativt høyt. De siste årene er det registrert 80–85 innkomne klager på direktoratet hvert år, og de fleste av disse gjelder sen saksbehandling og/eller manglende svar på henvendelser. I tillegg kommer en rekke telefonhenvendelser. Jeg følger nøye med på utviklingen og har flere ganger omtalt behandlingstiden og andre spørsmål omkring direktoratets saksbehandling i årsmeldingene, sist i 2005 og i 2010.

**”I utlendingsforvaltningen påvirkes saksbehandlingstiden av en rekke forhold som ligger utenfor egen kontroll.»**

I utlendingsforvaltningen påvirkes saksbehandlingstiden av en rekke forhold som ligger utenfor egen kontroll. Antallet søknader om beskyttelse (asyl) kan for eksempel variere mye i løpet av kort tid, noe som krever raske omstillinger. Slike prosesser er ressurskrevende og kan få store utslag i saksbehandlingstiden på asylfeltet, men også på andre områder. I enkeltsaker kan behovet for verifiseringer og andre undersøkelser ta mye tid. Asylsøknader knyttet til ustabile land og regioner kan videre bli stilt i bero i påvente av en avklaring, noe som skjedde i 2011 med saker fra Libya, Jemen og Syria. Slike forhold er likevel ingen fullgod forklaring på til dels svært lang behandlingstid på en del sakstyper i direktoratet. For tiden gjelder dette særlig saker om statsborgerskap og enkelte saker om familieinnvandring.

I årsmeldingen for 2010 på side 42–43 omtalte jeg saksbehandlingstiden i saker om familieinnvandring. Også i 2011 har jeg mottatt en del henvendelser på dette området. Direktoratet innførte imidlertid nye generelle måltall for behandlingstiden for slike søknader innkommet etter 1. januar 2011. Disse sakene

skal som hovedregel ferdigbehandles i løpet av seks måneder, noe som vil være en stor forbedring.

I 2010 tok jeg på generelt grunnlag opp spørsmål omkring lang behandlingstid for klager på egne vedtak, og særlig i saker om familieinnvandring. Direktoratet erkjente at behandlingstiden var for lang. Saken ble avsluttet i mars 2011 med kritikk herfra (sak 2010/2788, se kapittel V). Jeg ser likevel lite tegn til bedring på dette området, og jeg mottar stadig henvendelser der klagesaker synes å ha ligget ubehandlet over lang tid før de oversendes Utlendingsnemnda.

**«Mitt generelle inntrykk er at Utlendingsdirektoratet har et høyt fokus på å få ned saksbehandlingstiden.»**

Mitt generelle inntrykk er at Utlendingsdirektoratet har et høyt fokus på å få ned saksbehandlingstiden, noe som nå fremgår av strategiplanen for perioden 2011–2014. Saksbehandlingstiden har også gått ned på enkelte områder, for eksempel i asylsaker. På høyt prioriterte områder, slik som saker om arbeidsinnvandring, er behandlingstiden i dag kort. Mange slike søknader avgjøres på bare fem–ti dager.

#### 2.3.3 Norsk pasientskadeerstatning

I 2008 kom jeg med en særskilt melding til Stortinget om saksbehandlingstiden i Norsk pasientskadeerstatning (Dok. 4:1 (2008-2009)). Bakgrunnen for meldingen var at saksbehandlingstiden var uakseptabelt lang og at det var vanskelig å se at situasjonen ville bedre seg uten ytterligere tiltak og ressurstilførsel. I tillegg hadde jeg bemerkninger til en etablert køordning for de sakene som ventet på behandling.

Selv om saksbehandlingstiden hos Norsk pasientskadeerstatning fortsatt er lang, har jeg fått opplyst at det har vært en ikke ubetydelig nedgang det siste året. Den omtalte køordningen er også avviklet. Jeg har inntrykk av at Norsk pasientskadeerstatning har høy grad av bevissthet omkring saksbehandlingstid, og at det gjennomføres målrettede tiltak for å forbedre situasjonen. Det er nå få klager hit på dette forvaltningsorganet.

### 2.4 Saksbehandlingstidens betydning for resultatet i saken

Lang saksbehandlingstid i forvaltningen får som et generelt utgangspunkt ikke betydning for innholdet i forvaltningens avgjørelse. Dette kan stille seg annerledes dersom regelverket endres mens saken er til behandling. Slike situasjoner vil ofte være regulert i overgangsbestemmelser til den nye loven eller forskriften. I utgangspunktet vil avgjørelser bli fattet etter de reglene som gjelder på vedtakstidspunktet. Utfallet av saken kan således bli et annet enn hva det ville blitt med en kortere behandlingstid. Hvis dette

er til ugunst for borgeren, kan det gi søkeren en opplevelse av rettstap og føre til spekulasjoner om at behandlingen blir trenert. Situasjonen kan imidlertid også være motsatt; gunstigere regler kan føre til en tillatelse som tidligere vil blitt avslått.

**«Lang saksbehandlingstid i forvaltningen får som et generelt utgangspunkt ikke betydning for innholdet i forvaltningens avgjørelse.»**

I andre tilfeller kan det være de faktiske forholdene som endres mens saken ligger til behandling. Et praktisk eksempel er at en enslig mindreårig asylsøker fyller 18 år før saken avgjøres. Søknaden blir dermed ikke vurdert etter de gunstige reglene som gjelder for mindreårige. På den annen side kan lang behandlingstid gi en asylsøker en sterkere tilknytning til Norge, noe som kan få betydning for muligheten for å bli værende i landet.

Lang behandlingstid kan også medføre at vilkårene for innvilgelse av en søknad ikke er til stede når saken skal avgjøres, selv om de var det på søknadstidspunktet. En tillatelse kan være bortfalt og en frist løpt ut. Et eksempel er saker om statsborgerskap, der utlendingsmyndighetene praktiserer et krav om at utenlandsk pass må være gyldig på vedtakstidspunktet for å bli akseptert som tilstrekkelig dokumentasjon på identitet. Dette gjelder selv der en søker har fremlagt gyldig pass, men der gyldighetstiden har utløpt mens saken er til behandling. Dette er lite fleksibelt og medfører at søkeren må ta belastningen ved lang behandlingstid hos utlendingsmyndighetene. En undersøkelse om dette er kort omtalt i kapittel V (sak 2010/2010).

Jeg har undersøkt slike problemstillinger i flere byggesaker den siste tiden. Her har situasjonen gjerne vært at forvaltningen ikke har fulgt de særskilte behandlingsfristene som gjelder for byggesaker. Søknadene har deretter blitt avvist eller avslått ut fra en ny og mer ugunstig rettslig situasjon, som var kommet til etter det tidspunktet da søknadene skulle ha blitt behandlet.

I den såkalte «Treteltsaken», omtalt i årsmeldingen for 2007 på s. 302, ble flere byggemeldinger om varige konstruksjoner rundt campingvogner («tretelt») avslått hele 13 år etter at de innkom. Grunnlaget for avslag var en reguleringsplan som var blitt vedtatt 11 år etter byggemeldingene. Jeg uttalte at hvis bygningsmyndighetene skal benytte et nytt og strengere regelverk til skade for den som alt har søkt om byggetillatelse, så må det skje innenfor de rammene som loven setter. Avgjørende for mitt standpunkt var at forvaltningen ikke hadde fulgt lovens krav til fremdrift i saksbehandlingen. Dette skulle ikke komme de private partene til skade.

Det samme prinsippet har jeg anvendt i to uttalelser i 2011. I sak 2011/730 ble en søknad om igangsetting av arbeid med å anlegge parkeringsplasser avvist fordi rammetillatelsen hadde utløpt i tiden mellom søknaden og avgjørelsen. I sak 2011/720 ble en søknad om rammetillatelse for oppføring av bolig avslått. Her hadde kommunen vedtatt en kommunedelplan etter utløpet av lovens ordinære frist for behandling av slike tillatelser, og denne planen var brukt som avslagsgrunn. I disse sakene var det gått vesentlig kortere tid mellom mottak av søknad og endring av rettsgrunnlag enn det som var tilfellet i «Treteltsaken». Prinsippet er likevel det samme: Kommunen hadde brutt reglene for saksbehandlingstid og avvist eller avslått søknadene under henvisning til en ny og mer ugunstig rettslig situasjon, som hadde oppstått etter det tidspunktet søknadene skulle vært behandlet. Jeg uttalte at forvaltningen ikke hadde anledning til dette. Myndighetene kan ikke gjennom rettsstridig opptreden skaffe seg rom til å endre rettsgrunnlaget i søkerens disfavør. Søknadene måtte derfor behandles etter det samme rettslige grunnlaget som ville blitt brukt hvis saksbehandlingsreglene var blitt fulgt.

Sakene er kort referert i kapittel V og er publisert i fulltekst på ombudsmannens nettsider. Det samme gjelder enkelte andre saker som omhandler en rettslig situasjon som ble endret mens sakene var under behandling.

**«Myndighetene kan ikke gjennom rettsstridig opptreden skaffe seg rom til å endre rettsgrunnlaget i søkerens disfavør.»**

Kommunal- og regionaldepartementet har for øvrig gitt uttrykk for at det ikke vil følge ombudsmannens uttalelser i sakene 2011/730 og 2011/720, se nærmere kap. I pkt. 6. Jeg har imidlertid i brev til departementet gjort det klart at jeg forventer at min rettsforståelse legges til grunn. I begge sakene har for øvrig fylkesmennene fulgt mitt syn.

### **3. Forvaltningens organisering av klagesaksbehandlingen**

Det er en grunnleggende rettighet i norsk forvaltningsrett at en avgjørelse (et enkeltvedtak) kan påklages, slik at saken blir behandlet på nytt av et annet forvaltningsorgan. Dette fremgår av forvaltningsloven § 28. Klageadgangen må være benyttet og klagebehandlingen avsluttet før en sak kan behandles av ombudsmannen. Klagesaksbehandlingen i forvaltningen kan imidlertid organiseres på ulike måter, og dette får konsekvenser for borgerne og for mine muligheter for å prøve saker. Siktemålet her er å belyse noen sider ved organiseringen og ved de utfordringene

ne ombudsmannen dermed står overfor ved sin prøving av klager.

**«Klagesaksbehandlingen i forvaltningen kan organiseres på ulike måter, og dette får konsekvenser for borgerne og for mine muligheter for å prøve saker.»**

I mange saker som kommer til ombudsmannen, er det ikke på det rene om klagemulighetene er benyttet. Dette må først avklares. Det kan også være aktuelt å veilede klageren om hvor vedkommende må henvende seg før saken kan behandles her. Ombudsmannen må derfor ha god oversikt over hele forvaltningsfeltet og de ulike klageordningene som finnes.

Når ombudsmannen tar en sak opp med forvaltningen, må det tas stilling til hvilket organ eller hvilket nivå som er riktig og hensiktsmessig adressat for spørsmålene herfra. Det er fast praksis for at henvendelsene stiles til det organet som har truffet klageavgjørelsen, ikke til underinstansen som traff vedtaket i første omgang. I noen tilfeller er det likevel ikke hensiktsmessig å henvende seg direkte til klageinstansen. Dette kan gjelde når spørsmålenes karakter og klageorganets organisering gjør det mer nærliggende å be et sekretariat svare enn en klagemennd, som var besluttsende myndighet. Det må foretas en konkret vurdering av dette, se nærmere nedenfor.

Arbeidet med disse spørsmålene har vist at det noen ganger er vanskelig å finne ut hvem som er klageorgan eller hva som er klageordningen på det aktuelle saksfeltet. Hovedregelen etter forvaltningsloven § 28 er at klageorganet er det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket. Det er ikke alltid på det rene hvilket organ som er nærmest overordnet, og det er ikke alltid opplyst i førsteinstansvedtaket hvem som er klageorgan, selv om det står i forvaltningsloven § 27 tredje ledd at det skal gis slik informasjon i vedtaket.

Spørsmålet om det i det hele tatt er et overordnet organ, kan blant annet dukke opp når klageorganet avgjør et såkalt sidespørsmål, altså et annet spørsmål enn det saken direkte gjelder. Dette kan for eksempel være krav om dekning av sakskostnader. Når et uavhengig organ eller en nemnd avgjør slike spørsmål, er det ikke alltid opplagt at et departement er klageinstans. Som eksempel kan nevnes omkostningsavgjørelser truffet av Utlendingsnemnda. Der var det lenge uklart om avgjørelsene kunne påklages. Hvis det var klageadgang til departementet, måtte henvendelser til ombudsmannen avvises i første runde. Spørsmålet var om departementet kunne regnes som et «overordnet organ» i slike saker. I forvaltningslovforskriften § 34 er dette nå avklart; avgjørelsene kan ikke påkla-

ges. Dermed kan klager på nemndas omkostningsavgjørelser behandles hos ombudsmannen.

Etter forvaltningsloven § 28 tredje ledd kan det også gjøres unntak fra lovens klageregler på særskilte saksområder. På flere områder er det gitt egne regler. Det er imidlertid vanskelig å se at slike særordninger følger noe bestemt mønster eller at det er gitt generelle, prinsipielle føringer for organiseringen av klagesaksbehandlingen.

**«Noen ganger er det vanskelig å finne ut hvem som er klageorgan eller hva som er klageordningen ...»**

Når Kongen i statsråd er klageinstans, gjelder ikke regelen om at alle klagemuligheter i forvaltningen må være benyttet før det kan klages til ombudsmannen. Årsaken er at ombudsmannen etter sivilombudsmannsloven § 4 ikke prøver «avgjørelser truffet i statsråd». Derfor skal borgeren kunne velge mellom en klage til Kongen i statsråd eller en klage til ombudsmannen. Dette er aktuelt for vedtak fra departementene, og det er særlig praktisk for saker om innsyn etter offentlighetsloven. Pressen og andre ber mye om innsyn i dokumenter i departementene, og avslag bringes ofte inn for ombudsmannen. Det er for øvrig en egen bestemmelse i offentlighetsloven § 32 om at departementet skal gjøre oppmerksom på at det ikke kan klages til ombudsmannen dersom saken har vært behandlet av Kongen i statsråd.

Førerforsaker er et saksområde hvor ikke bare klageorganiseringen, men hele forvaltningsorganiseringen skaper utfordringer. Inndragning av førerkort/førerrett bestemmes først og fremst av domstolene i forbindelse med en straffesak. Men forvaltningen har også en rolle i slike saker, som jo er viktige for mange. Her kan Politidirektoratet, Helsedirektoratet eller Vegdirektoratet være klageorgan, avhengig av hva som er tema i den enkelte sak.

Noen spørsmål knyttet til inndragningen, for eksempel søknad om nedsettelse av inndragningstiden, behandles av politidistriktet, og vedtak derfra kan påklages til Politidirektoratet. Saker om førerkortforskriftens helsekrav følger et annet saksbehandlingsspor. Leger har meldeplikt til fylkesmannen når førerkortinnehaveren ikke lenger oppfyller helsekravene. Fylkesmannen skal gi melding til politiet, som treffer vedtak om inndragning, og dette vedtaket kan påklages til Politidirektoratet. Meldingen fra fylkesmannen til politiet er ikke et vedtak som kan påklages. Det er imidlertid adgang til å søke fylkesmannen om dispensasjon fra helsekravene i førerkortforskriften. Fylkesmannens avgjørelse av dette spørsmålet kan påklages til Helsedirektoratet. Noen andre typer spørsmål, for eksempel søknad om innbytte av utenlandsk førerkort til norsk førerkort, avgjøres av Statens vegvesen, med Vegdirektoratet som klagein-



stans. Ombudsmannen mottar en del klager på dette feltet hvert år.

«På enkelte områder er det ikke etablert en forvaltningsmessig klageordning, men klager må bringes direkte inn for domstolene.»

Saker om voldsoffererstatning illustrerer andre problemstillinger ved forvaltningsorganiseringen. Her har man gått fra en desentralisert førsteinstansbehandling hos fylkesmennene til sentralisert behandling ved Kontoret for voldsoffererstatning. Siden erstatningsordningen ble opprettet, har det vært sentralisert klagebehandling ved Erstatningsnemnda for voldsofre, med Justisdepartementet og senere Statens sivilrettsforvaltning som sekretariat. Nå er det foreslått å endre dette, slik at nemnda nedlegges og sivilrettsforvaltningen blir klageorgan. I en høringsuttalelse i september 2010 støttet jeg forslaget, som særlig var begrunnet med å oppnå kortere saksbehandlingstid.

På enkelte områder er det ikke etablert en forvaltningsmessig klageordning, men klager må bringes direkte inn for domstolene. Dette gjelder namsmyndighetenes virksomhet, slik som namsmennene, Nav Innkrevning og Statens innkrevingssentral. Klager på slike organer kan i utgangspunktet ikke behandles av ombudsmannen. Etter ombudsmannsloven faller nemlig domstolenes virksomhet utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Dette praktiseres slik at saker som har vært eller kan behandles av domstolene etter slike særskilte bestemmelser, ikke blir undersøkt her.

Likevel oppstår det noen avgrensningsspørsmål. Det er viktig å se på om det er forhold av betydning for borgernes rettsikkerhet som ikke blir gjenstand for kontroll, verken av ombudsmannen eller av domstolene. Enkelte saker som gjelder namsmannens saksbehandling kan undersøkes her ut fra denne synsmåten, for eksempel klager over manglende svar og sen saksbehandling. Slike klager vurderes konkret, og Politidirektoratet kan også koples inn i noen tilfeller. Avgjørende for avgrensningen av ombudsmannens myndighet må være å unngå en situasjon hvor både ombudsmannen og domstolen behandler det samme spørsmålet. Når det er på det rene at domstolsbehandling ikke vil finne sted, kan ombudsmannen behandle saken.

I kommunene kan kommunestyret være klageorgan, for eksempel i noen saker om utslippstillatelser etter forurensningsloven. De fleste kommuner har i tillegg en særskilt kommunal klageordning, gjerne kalt klagenemnd eller klageutvalg. Det er forskjellige kommunale avgjørelser som behandles der i saker som ikke skal til statlig klageorgan, som for eksem-

pel fylkesmannen. Fylkesmannen er klageorgan for mange kommunale vedtak, som i byggesaker, saker om sosialhjelp og noen saker om barnevern. Det kan innimellom være spørsmål om fylkesmannen eller kommunen er klageorgan, for eksempel i saker om trygghetsalarm. I en av meldingsårets klagesaker var det gitt ulik informasjon til klageren om klageorgan, men konklusjonen etter undersøkelser her ble at saken skulle behandles av kommunalt klageorgan. Saken illustrerte også at kommunens rutiner for klagesaksbehandling var mangelfulle. I kommuneloven er det blant annet egne habilitetsregler ved klagebehandling, som det synes å være varierende kunnskap om.

Forvaltningsvirksomhet kan videre organiseres i nemnder. Det er gitt regler om dette i forvaltningsloven. På flere saksfelt er det opprettet egne klagenemnder, og nemndbehandling kan gi utfordringer for håndteringen av klager til ombudsmannen. Det kan oppstå usikkerhet om hvordan og hvem som skal svare på spørsmål herfra. Nemnda kan for eksempel være oppløst eller møtes sjelden, og det er derfor ofte sekretariatet eller administrasjonen som får delegert oppgaven med å svare for nemnda. For noen spørsmål er dette uproblematisk. Men gjelder det for eksempel spørsmål om den nærmere begrunnelsen for avgjørelsen, er det ikke alltid heldig at oppgaven med å svare er delegert. I noen tilfeller er det nemndlederen alene som svarer. Ofte er dette tilstrekkelig, men det kan også skape usikkerhet om svaret er representativt for de andre medlemmenes syn.

«Det kan stilles spørsmål ved om det burde vært egne klagerrutiner eller klageordninger i forvaltningen for klager over sen saksbehandling.»

Avslutningsvis vil jeg nevne organiseringens betydning for klager over sen saksbehandling, som jeg mottar mange av. Slike klager blir fulgt opp på en ordentlig måte herfra, ofte i form av telefonhenvendelser til forvaltningen. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om dette er en hensiktsmessig måte å bruke ombudsmannsinstitusjonen på, eller om det burde vært egne klagerrutiner eller klageordninger for dette i forvaltningen. Noen steder er det opprettet såkalte servicekontorer som kan ta seg av slike klager, men det kan ikke ses å være et fast system for dette. Særlig for store forvaltningsenheter, for eksempel Nav og utlendingsforvaltningen, har spørsmålet om organisering av servicekontorer eller klagekontorer vært reist. Arbeids- og velferdsdirektoratet er nå i ferd med å omorganisere håndteringen av serviceklager i etaten for å bedre klagesaksbehandlingen og publikumskontakten. Ordningen med helse-, pasient- og sosialombud i kommunene kan også ses på som en måte

forvaltningen kan håndtere slike klager på. De fylkesvise pasient- og brukerombudene kan også ses fra en slik synsvinkel.

## 4. Forskjellsbehandling

### 4.1 Innledning

Også i 2011 har mange som har henvendt seg til ombudsmannen ment at de har vært utsatt for usaklig forskjellsbehandling.

Det er nærliggende å tro at den stadig økende bruken av Internett kan være en årsak til at det virker lettere synbart nå enn tidligere hvis forvaltningens behandling av tilsynelatende like saker med hensyn til fakta og jus har gitt forskjellig utfall. Stadig flere forvaltningsorganer publiserer saker eller referat av saker på lett tilgjengelige nettsider. De som er interessert kan da sammenligne sin sak med tidligere avgjorte saker, og en opplevelse av forskjellsbehandling kan lett bli resultatet.

«Det er liten tvil om at det på mange forvaltningsområder er en krevende oppgave å få til en ensartet praksis.»

Dette gjelder for eksempel i utlendingssaker, der Utlendingsnemnda har opprettet en omfattende og lett søkbar praksisbase. Imidlertid vil viktig informasjon kunne være utelatt i slike praksisbaser, for eksempel av hensyn til taushetsplikten. Dessuten er en praksisbase gjerne en oversikt over avgjørelser, og ikke nødvendigvis over avgjørelser som er egnet til å være et mønster for tilsvarende saker (presedenssaker). Forskjeller i faktum, for eksempel søkeres tidligere opplevelser, helseforhold, omsorgssituasjon og alder, kan meget vel begrunne ulike utfall. Slike forskjeller er ikke alltid synlige i publiserte referater. For mange er det derfor vanskelig å skjelne mellom saklig og usaklig forskjellsbehandling. Egen opplevelse av å være blitt forskjellsbehandlet setter uansett lett tilliten til forvaltningen på prøve.

Jeg antar at også bruken av sosiale medier kan medvirke til at noen får en sterk følelse av å være blitt utsatt for usaklig forskjellsbehandling. Informasjon, både korrekt og misvisende informasjon, spres raskt i dagens samfunn.

«Nettløsninger vil både kunne avdekke og forebygge ulikheter og bidra til større grad av likebehandling i offentlig forvaltning.»

I årsmeldingen for 2010 på side 46 fremhevet jeg hvor viktig det er at forvaltningen etterstreber å behandle like tilfeller likt. Arbeidet med de mange hen-

vendelsene hit som i 2011 har hatt usaklig forskjellsbehandling som klagegrunnlag, etterlater liten tvil om at det på mange forvaltningsområder er en krevende oppgave å få til en ensartet praksis. Særlig gjelder det på områder der forvaltningen er satt til å foreta brede skjønnsmessige vurderinger. Desentralisert og lokal forvaltning, for eksempel der velferdslover skal håndheves av alle landets kommuner, gir utfordringer. Likebehandling er imidlertid ikke alltid en målsetting, idet kommuner har en viss grad av selvstyre. Men også i sentraliserte klageinstanser kan det være krevende å følge en ensartet praksis. Særlig gjelder dette der avgjørelsesmyndigheten er fordelt på mange beslutningstakere. Her kan nevnes Utlendingsnemnda, som har over 30 nemndledere og en rekke nemndmedlemmer som trer i funksjon i saker som nemndbehandles.

Mitt generelle hovedinntrykk er at forvaltningen har et bevisst forhold til betydningen av likebehandling. Gjennom undersøkelser herfra har jeg sett at det på mange forvaltningsområder nedlegges mye arbeid for å løse utfordringene med å komme nærmest mulig den ideelle målsettingen om ensartet praksis, også når avgjørelser av samme art skal treffes av forskjellige organer. Databasert forvaltning, lokale og sentrale praksisbaser og oversikter over presedenssaker etc. gir helt nye muligheter for å kunne samordne praksisen innad i et organ og innen ulike forvaltningsområder på tvers av organer. Slik sett vil nettløsninger både kunne avdekke og forebygge ulikheter og bidra til større grad av likebehandling i offentlig forvaltning.

«Betydningen av at borgerne har tillit til måten forvaltningen utøver sin myndighet på, kan vanskelig betones sterkt nok.»

I mange klagesaker har det relativt raskt vist seg ikke å være grunn til videre undersøkelser av påstandene om usaklig forskjellsbehandling. I saker der avgjørelsen vil måtte bygge på helt konkrete og individuelle vurderinger, vil det være vanskelig å konstatere usaklig forskjellsbehandling. Typiske eksempler ligger under kriminalomsorgens ansvarsområde, slik som saker om permisjon fra fengsel og søknader om prøveløslatelse. En stor del av klagen på slike områder viser likevel at egen opplevelse av å være utsatt for forskjellsbehandling kan skape misnøye med det aktuelle forvaltningsorganet og med forvaltningen generelt.

Betydningen av at borgerne har tillit til måten forvaltningen utøver sin myndighet på, kan vanskelig betones sterkt nok. I saker hvor det er nærliggende at den private parten vil kunne oppfatte sakens utfall som et resultat av forskjellsbehandling, er det derfor

særdeles viktig at forvaltningen i begrunnelsen for avgjørelsen bestreber seg på å være så fyllestgjørende som mulig på dette punktet. Men igjen kan hensynet til taushetsplikten være et hinder for god kommunikasjon.

#### 4.2 Byggesaker

Usaklig forskjellsbehandling anføres fortsatt ofte i byggesaker, særlig i dispensasjonssaker. Dette ble omtalt i årsmeldingen for 2010 i kapittel IV side 46. Selv om jeg har forståelse for at den enkelte kan oppleve seg forskjellsbehandlet, er det ikke ofte jeg har funnet grunn til å karakterisere en forskjellsbehandling som usaklig sakene på dette området. Hovedgrunnen til dette er at referansesakene, som det vises til, ofte skiller seg fra den aktuelle saken enten hva gjelder fakta eller jus eller begge deler. Enkelte av tilfellsene som det vises til som sammenligningsgrunnlag, ser ut til å være fattet på et uklart eller urettmessig grunnlag. Krav på likebehandling betyr ikke at hvis det er gjort feil i en sak eller i enkelte saker, så skal samme feilen gjentas i en tilnærmet lik sak.

Når noen har søkt om å få utføre et tiltak som er i strid med loven eller planer, er det plan- og bygningsmyndighetenes oppgave å vurdere om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt. Den nye dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven 2008 § 19-2 trådte i kraft 1. juli 2009. Jeg har fortsatt mottatt for få klager knyttet til denne bestemmelsen til å kunne si noe om hvordan spørsmål om forskjellsbehandling vil bli håndtert av bygningsmyndighetene.

#### 4.3 Skatte- og ligningssaker

Ombudsmannen fikk i 2010 mange henvendelser med påstand om at skatteetaten drev utstrakt forskjellsbehandling innen gruppen av skattytere som ba om særfradrag for store sykdomsutgifter, se avsnittet om forskjellsbehandling i årsmeldingen 2010 kapittel IV side 46.

Min omtale av dette problemområdet avsluttet jeg da slik:

«Uansett årsak er det uheldig når noen skattytere med god grunn får inntrykk av at deler av ligningsarbeidet preges av forskjellsbehandling. Ombudsmannen har gjentatte ganger gjort skattemyndighetene oppmerksom på dette. Fra skattemyndighetene er det nå opplyst at det både arbeides med å høyne og samkjøre kompetansen hos de som utfører ligningen og å forenkle regelverket, samt å øke ressursene til kontroll av selvangivelser som ikke utelukkende består av opplysninger fra oppgavepliktige tredjeparter, som skattyterens arbeidsgiver og bankforbindelser. Ombudsmannen håper at disse tiltakene vil bli effektive og virke etter sin hensikt, slik at langt færre skattytere enn i dag får inntrykk av å ha blitt utsatt for forskjellsbehandling. I tiden fremover vil jeg følge nøye med på utviklingen.»

Dessverre har det i 2011 ikke vært noen merkbar nedgang i antall henvendelser til ombudsmannen fra skattytere som mener at de har blitt forskjellsbehandlet. Dette var bakgrunnen for at jeg i oktober 2011 skrev følgende i brev til Skattedirektoratet:

«Uavhengig av om Regjeringens forslag [om utfasing av særfradragsordningen] blir vedtatt av Stortinget vil ordningen med særfradrag inngå i ligningsarbeidet så vel for inntektsåret 2011 som for årene 2012 til 2014. Ombudsmannen har derfor funnet grunn til nok en gang å ta opp med Skattedirektoratet problemet med at ligningen av skattytere som krever særfradrag for store sykdomsutgifter fører til at mange av de skattyterne som ikke får godkjent sine særfradragskrav (fullt ut) opplever at de blir utsatt for forskjellsbehandling. Det vises i denne forbindelse til de to siste undersøkelsene her om dette tema på generelt grunnlag, sak 2006/1758, og sak 2007/1450, begge har Skattedirektoratets ref nr. 2006/505616.

Ombudsmannen er klar over at det i relasjon til ordningen med særfradrag for store sykdomsutgifter vil kunne forekomme to forskjellige typer forskjellsbehandling. En som skyldes forholdet mellom påstandsligning og kontrollerte selvangivelser, og én som skyldes at regelverket til dels er komplisert og skjønnsmessig. Ombudsmannen er også godt kjent med at Skatteetaten i de senere årene har nedlagt mye arbeid både organisasjonsmessig og ellers med sikte på å minimalisere den forskjellsbehandlingen som skyldes et komplisert og skjønnsmessig regelverk.

Antallet skattytere som klager til ombudsmannen over at de har fått helt eller delvis avslag på krav om særfradrag for store sykdomsutgifter, og som oppgir forskjellsbehandling som grunnlag for klagen, noen ganger sammen med andre klagegrunnlag, er likevel ikke gått ned, snarere tvert i mot. For den enkelte skattyter som opplever å bli utsatt for forskjellsbehandling er dette svært uheldig. Dessuten er det uheldig i et større samfunnsmessig perspektiv hvis slik opplevd stadig gjentatt forskjellsbehandling ved ligningen fører til at det alminnelige tillitsforholdet mellom skattyterne og skatteetaten blir satt sterkt på prøve igjen og igjen.

Ombudsmannen ber derfor om en redegjørelse for om noe og eventuelt hva som Skatteetaten etter Skattedirektoratets syn ytterligere kan gjøre for å redusere forskjellsbehandlingen innen den gruppen skattytere som krever særfradrag for store sykdomsutgifter, så lenge denne særfradragsordningen vil bestå i en eller annen form.»

«Dessverre har det i 2011 ikke vært noen merkbar nedgang i antall henvendelser til ombudsmannen fra skattytere som mener at de har blitt forskjellsbehandlet.»

I 2011 er det også enkelte skattytere som har klaget til ombudsmannen over forskjellsbehandling fra skattemyndighetene på det grunnlag at ligningen har falt helt forskjellig ut fra det ene året til det andre,

selv om skattyter har gitt tilnærmet de samme inntekts- og fradragsopplysningene i selvangivelsen hvert av de aktuelle årene. Etter å ha gjennomgått disse klagene var min konklusjon at jeg ikke hadde rettslig grunnlag for å kritisere slik «uegentlig» forskjellsbehandling ved ligningen. Ulik ligning av en og samme skattyter fra det ene året til det andre grunnet begrensede kontrollressurser kan ikke betegnes som forskjellsbehandling i egentlig forstand. Noe annet er at dette selvsagt kan være uheldig og reise spørsmål om tilliten til ligningsfastsettelsen.

### **5. Hvordan blir borgerne møtt når forvaltningen har gjort feil? Skal forvaltningen beklage?**

I mange klagesaker er ikke borgerne bare opptatt av at det er begått en feil av forvaltningen, men også av måten de ble møtt på i en situasjon der noe har gått galt. Feil kan være knyttet til saksbehandlingen – synspunkter ble ikke tatt hensyn til, behandlingstiden var lang, innsyn i dokumenter ble ikke gitt, saken ble for dårlig utredet etc. – eller til det ufallet saken til slutt fikk. Det kan også gjelde hvordan en selv eller en som står en nær er blitt behandlet av en beslutningstaker, en annen tjenestemann, et helsepersonell, en institusjon. Jeg ser at manglende åpenhet, informasjon og erkjennelse av feil fra forvaltningens side kan bidra til å skape konflikt og fører til klager som kunne ha vært unngått.

Forvaltningen har selv mye å tjene på at borgerne møtes med åpenhet og god, grundig og om nødvendig gjentatt informasjon der feil er begått. Særlig gjelder dette i saker og på områder der borgerne er berørt på et personlig plan. Et eksempel er ved personskader og død. God og rask informasjon og en åpen og imøtekommende holdning vil kunne hjelpe folk til å forsones seg med det som har skjedd. Foretas en skriftlig saksbehandling i etterkant av hendelsen, slik som i tilsynssaker på helsesektoren, er det også viktig at forvaltningen er seg bevisst hvordan fremstillingen av saken virker for en som ikke er vant til å forholde seg til rettsregler og juridisk språkbruk. Et nøkternt og strengt faglig språk kan virke fremmedgjørende og provoserende i en vanskelig situasjon. Sykehus, helseforetak og Helsetilsynet bør derfor forsøke å fremstille saken på en klargjørende og hensynsfull måte selv om de berørte ikke er part i saken.

**«Etter mitt syn bør forvaltningen ikke være tilbakeholden med å beklage feil og forsømmelser og andre uheldige forhold.»**

Det er en vanskelig avveining hvor langt forvaltningen bør gå for å imøtekomme den enkeltes behov

der alvorlig feil er begått og uheldige hendelser har skjedd. Dette må bero på en konkret vurdering av blant annet hva saken gjelder, hvilken betydning den har for de som er involvert, og hvilke feil som er begått. I helsesektoren vil for eksempel situasjonen ved et uventet dødsfall måtte håndteres annerledes enn der det har oppstått en mindre alvorlig komplikasjon. Forvaltningens ressursituasjon har også betydning. Hos enkelte kan det oppstå forventninger som går ut over den rollen forvaltningen har. Helsetilsynets tilsynsoppgave kan her tjene som eksempel. Mens borgere som har klaget over feilbehandling kan ha forventninger om en full «etterforskning» for å klarlegge alle faktiske omstendigheter i en sak, er ikke dette nødvendigvis påkrevet ut fra den tilsynsoppgaven Helsetilsynet er tillagt. Et forvaltningsorgans oppgave er dessuten å undersøke relevante forhold og behandle saker, ikke å fungere som sjelesørger og støtte. Det kan være en krevende balansegang å imøtekomme folks forventninger og behov i vanskelige situasjoner og samtidig ivareta egne oppgaver og egne ansatte.

Min erfaring er at det kan bety mye å få en beklagelse fra forvaltningen når det er begått feil, enten det gjelder alvorlige hendelser eller en mer ordinær forvaltningssak. Noen ganger er et ønske om beklagelse det helt sentrale for klageren. Jeg har inntrykk av at forvaltningen er ganske rask til å beklage feil under saksbehandlingen, som for eksempel lang saksbehandlingstid og at borgeren ikke har fått svar på en henvendelse. Ved andre typer feil er det mer varierende i hvilken grad feilens art gjør det naturlig å beklage og i hvilken grad en beklagelse blir gitt. Her er nok holdningen ulik i de mange forvaltningsorganene og enhetene som ombudsmannen forholder seg til.

**«Det er grunn til å tro at åpenhet, forklaringer og beklagelse i mange tilfeller vil kunne forebygge konflikter eller redusere en oppstått konflikt.»**

Etter mitt syn bør forvaltningen ikke være tilbakeholden med å beklage feil og forsømmelser og andre uheldige forhold. Jeg tror at de fleste har forståelse for at et forvaltningsorgan eller et offentlig foretak begår feil innimellom. Det kan være langt vanskeligere å forstå hvorfor en kommune, et departement eller et sykehus ikke vil erkjenne sine feil.

Det kan være mange årsaker til manglende selvkritikk. Frykt for prestisjetap kan være én. En annen kan være frykt for videre konflikt og mulig rettslig ansvar. En erkjennelse av feil og en beklagelse er imidlertid ikke det samme som en erkjennelse av skyld i erstatnings- eller strafferettslig forstand. Etter mitt syn er det dessuten god grunn til å tro at åpenhet, forklaringer og beklagelse i mange tilfeller vil kunne

forebygge konflikter eller redusere en oppstått konflikt. En beklagelse kan bidra til å gi borgeren en opplevelse av å bli tatt på alvor i den situasjonen som har oppstått. De problemene feilen har medført for vedkommende, for eksempel frustrasjon, usikkerhet, tapsopplevelse og tidsbruk, blir anerkjent og forstått. Dette kan ha som nevnt stor betydning for borgerens tillit til forvaltningen og tro på at feilen ikke gjentas.

Kan ombudsmannen bidra til mer åpenhet når forvaltningen begår feil? Jeg mener det. En klagebehandling kan i seg selv føre til at forvaltningen gjennomgår saken på nytt med et skarpere blikk. Kritiske spørsmål herfra fører ikke sjelden til en erkjennelse av feil og noen gang også til en omgjøring av en sak. Når jeg konkluderer med at det er begått en urett mot borgeren, enten i saksbehandlingen eller i resultatet, vil jeg dessuten kunne be forvaltningen om å vurdere saken en gang til og ta hensyn til mine synspunkter. Innimellom kan jeg også be om at det vurderes en økonomisk kompensasjon – eller at feilen blir beklaget.

«En behandling hos ombudsmannen kan ... føre til at borgeren vil kunne få en viss oppreisning i form av selvkritikk – og gjerne en beklagelse.»

Ofte overlates imidlertid løsningen til forvaltningsorganet selv. At forvaltningen beklager feilen vil ofte kunne være en akseptabel måte å avbøte en urett på. Hvis forvaltningen har beklaget, vil jeg gjerne nøye meg med å konstatere at «beklagelsen var på sin plass».

Der et forvaltningsorgan har begått feil som ikke fører til ugyldighet eller krav på erstatning, vil en eventuell domstolsbehandling bare føre til at et søksmål ikke fører frem. En behandling hos ombudsmannen kan derimot føre til at borgeren vil kunne få en viss oppreisning i form av selvkritikk – og gjerne en beklagelse.

## 6. Ombudsmannens kontroll med Nav

I 2011 har ombudsmannen mottatt nærmere 600 klager og et tilsvarende antall telefonforespørsler om Arbeids- og velferdsetaten (Nav, med unntak av kommunale tjenester). Antallet henvendelser har økt kraftig siden etaten ble etablert, men økningen fra 2010 til 2011 har vært lavere enn tidligere år. Henvendelsene er fordelt på alle slags trygdeytelser og et stort antall enheter, og det er svært forskjellige forhold det klages over. Klagene kan imidlertid som utgangspunkt inndeles i klager over avgjørelser, lang saksbehandlingstid og saksbehandlingen for øvrig.

### 6.1 Lang saksbehandlingstid

Fra 2010 til 2011 har det vært en nedgang i antallet henvendelser om saksbehandlingstiden i Arbeids- og velferdsetaten. Ombudsmannen mottar langt sjeldnere enn før henvendelser fra brukere som står helt uten stønader på grunn av lang saksbehandlingstid, og jeg har inntrykk av at Arbeids- og velferdsetaten i større utstrekning enn tidligere sender ut foreløpig svar og andre orienteringer om saksbehandlingstiden. Dette er en gledelig utvikling.

«Jeg har inntrykk av at Arbeids- og velferdsetaten i større utstrekning enn tidligere sender ut foreløpig svar og andre orienteringer om saksbehandlingstiden. Dette er en gledelig utvikling.»

Likevel er det fortsatt enkelte enheter som skiller seg ut i negativ retning, enten ved at de ikke synes å ha forsvarlige rutiner for å registrere henvendelser eller sende ut orienteringer om saksbehandlingstiden, ved at den alminnelige saksbehandlingstiden er særlig lang, eller ved at håndteringen av henvendelser herfra gir inntrykk av manglende evne til å ta tak i kritikkverdige forhold. Av de sakene jeg mottok i 2011 om sen saksbehandling i Nav, var det særlig mange som gjaldt manglende informasjon om svartid og lang saksbehandlingstid i saker som lå til behandling ved Nav Internasjonalt og Nav Pensjon. Dette var noe av bakgrunnen for at medarbeidere fra mitt kontor besøkte Nav Internasjonalt desember 2011 for å få en redegjørelse om virksomheten. Nav Internasjonalt orienterte blant annet om hvilke tiltak som var iverksatt for å bedre saksavviklingen.

Et vanlig klagetema er at brukeren ikke har fått informasjon fra lokalkontoret om hvor saken har ligget til behandling (der saken har ligget ved en forvaltningsenhet eller spesialenhet) og om forventet saksbehandlingstid. Det har også vært vanskelig å få kontakt med de som har behandlet saken, selv bare for å purre på svar, fordi Nav opplyser at brukerne kun skal forholde seg til sitt lokalkontor. Slike forhold har blitt tatt opp med Nav herfra både i klagesaker og i eget tiltak-saker.

Jeg har imidlertid inntrykk av at opprettelsen av kontaktsentre og en retningslinje om at brukerne skal kontaktes innen 48 timer etter at de har forsøkt å ringe, har ført til bedre tilgjengelighet på telefon. Videre er jeg kjent med at arbeidsfordelingen i saker om uførepensjon er endret og forenklet fra årsskiftet 2011/2012. Endringen innebærer kort sagt at forvaltningsenheten overtar oppgaven fra Nav Pensjon med å beregne og samordne uførepensjonen og å sende ut vedtak til brukeren. Endringen er innført blant annet for å øke effektiviteten i saksbehandlingen.

«At brukerne blir forstått og at de gis god veiledning og oppfølging, kan være avgjørende for at de søker om rett ytelse og for at forsøk på tilbakeføring til arbeidslivet lykkes.»

Klager over lang behandlingstid blir som regel undersøkt telefonisk herfra, og i de aller fleste tilfellene får mine medarbeidere et svar som gjør at saken kan avsluttes med en lovnad fra Nav om at saken skal ordnes innen en gitt tidsramme. Der det ikke har lyktes å få noen forklaring på saksbehandlingstiden per telefon, og der det er funnet grunn til å stille mer generelle eller prinsipielle spørsmål, har imidlertid saken blitt tatt opp skriftlig.

Lang saksbehandlingstid i Arbeids- og velferdsetaten ble for øvrig også omtalt i årsmeldingen for 2010.

## 6.2 Avgjørelser

Det er bare en helt marginal del av Arbeids- og velferdsetatens vedtak som undersøkes her. Vedtakene kan normalt bringes inn for Trygderetten, og de kan av den grunn ikke behandles her før Trygderettens kjennelse foreligger. Ombudsmannen mottar bare om lag 30 til 40 klager over kjennelser fra Trygderetten årlig. Til sammenligning avsa Trygderetten 2557 kjennelser i 2011.

Vedtak om fastsetting av barnebidrag kan ikke bringes inn for Trygderetten, og et relativt stort antall slike saker undersøkes her hvert år. Tre slike saker er referert i kapittel V. Et annet felt som ikke hører inn under Trygderettens arbeidsområde, er beslutninger om hvordan feil i utbetalinger skal håndteres overfor dem som ikke har mottatt det de skulle. Tre slike saker er også referert i kapittel V.

## 6.3 Øvrige saksbehandlingsspørsmål

I mange av henvendelsene hit om Arbeids- og velferdsetaten er det innvendinger mot saksbehandlingen som ikke er direkte knyttet til noen avgjørelse eller til saksbehandlingstiden. Typiske klagepunkter er mangelfull veiledning, oppfølging og forståelse for klagerens situasjon og saksbehandlers opptreden. Siden ombudsmannens kontroll skal være etterfølgende forvaltningens egen kontroll, blir klagerne normalt henvist til først å ta saken opp med overordnet forvaltningsorgan; i slike saker normalt Nav fylke eller Arbeids- og velferdsdirektoratet. Mange saker ser slik ut til å få en løsning innad i Nav; det er et fåtall som kommer tilbake med en ny henvendelse hit.

Bare få av de klagenes ombudsmannen mottar som har vært behandlet som serviceklager i Nav fylke eller Arbeids- og velferdsdirektoratet, gir grunn til videre behandling. Det er flere årsaker til dette: Der-

som feil er identifisert og beklaget i overordnet forvaltningsorgan, er det lite trolig at en undersøkelse av saken her vil kunne ha noen nytteverdi av betydning. I andre tilfeller vil det gjerne være uenighet mellom klagerne og Arbeids- og velferdsetaten om hva som har blitt uttalt muntlig, og dette kan vanskelig klarlegges ved de skriftlige undersøkelsene herfra.

At henvendelser om saksbehandlingen ikke alltid undersøkes nærmere her, innebærer ikke nødvendigvis at de er grunnløse: Mange er tydelig opprørte over behandlingen de har fått, og en del forteller også at sykdom og plager de har hatt fra tidligere er forverret. At brukerne blir forstått og at de gis god veiledning og oppfølging, kan være avgjørende for at de søker om rett ytelse og for at forsøk på tilbakeføring til arbeidslivet lykkes.

Henvendelsene hit, også telefonhenvendelser og klager som ikke blir undersøkt nærmere, registreres slik at de kan gi en bakgrunn for generelle undersøkelser. Slike undersøkelser gjøres flere ganger årlig. I kapittel V er fire såkalte eget tiltak-saker om Arbeids- og velferdsetaten omtalt.

## 7. Møteoffentlighet – kunngjøring av møter

Møter i folkevalgte organer for kommuner og fylkeskommuner, typisk kommunestyre, fylkesting og formannskap, skal gå for åpne dører etter kommuneloven § 31. Slike organer skal også drive saksbehandling i møter. Ved at allmennheten gis tilgang til møtene, sikres borgerne innsyn i hvordan myndighetene behandler aktuelle saker. Innsyn i beslutningsprosesser muliggjør altså kontroll, og styrker derved også tilliten til avgjørelsene som fattes av de folkevalgte. Møteoffentlighet er et viktig prinsipp og premiss for et aktivt lokaldemokrati.

Det kreves særlig hjemmel for å behandle en sak for lukkede dører og på den måten gjøre unntak fra prinsippet om møteoffentlighet. Det er organet selv som ved vedtak i tilfelle skal bestemme om dørene skal lukkes ved behandling av enkelte saker.

«Møteoffentlighet er et viktig prinsipp og premiss for et aktivt lokaldemokrati.»

Fra 1. juli 2011 trådte nye regler i kommuneloven i kraft om blant annet hjemmel for lukking av møter og hvilke prosedyreregler som gjelder i slike tilfeller. Endringene er i stor grad presiseringer av de tidligere reglene, men tydeliggjør flere saksbehandlingsregler. Det går nå blant annet eksplisitt frem av ordlyden hvilke beslutninger det skal voteres over.

Det er en forutsetning for reell møteoffentlighet at alle kan bli kjent med at det skal avholdes et møte og hvilke saker som skal behandles. Det er derfor

både en plikt til å gjøre sakslisten for møtet tilgjengelig for allmennheten og til å gjøre møter «som skal holdes for åpne dører» kjent på en hensiktsmessig måte etter lovens § 32. Kunngjøring av møtet, sammenholdt med offentlig saksliste, gjør det mulig for allmennheten og medier å vurdere om de ønsker å være til stede under behandlingen av konkrete saker.

I 2011 var det særlig tre klagesaker om møteoffentlighet som ga grunn til nærmere undersøkelser herfra (sak 2010/2638, 2011/79 og 2011/78). Jeg uttalte meg kritisk i to av sakene.

I de to førstnevnte uttalelsene var ikke møtene kunngjort. Bakgrunnen var at vedkommende som kalte inn til møtene, antok at møtene ville gå for lukkede dører. Reglene ble forstått slik at plikten til å kunngjøre derfor ikke var aktuell. I begge sakene understreket jeg at alle møter i folkevalgte organer må kunngjøres – ikke bare de møtene som på forhånd antas å være åpne. Dette ble enda tydeligere etter lovendringen som trådte i kraft 1. juli 2011. Det går nå frem av lovens ordlyd at organet uttrykkelig må «vedta» at dørene skal lukkes. Videre skal debatten

om stenging som utgangspunkt holdes for åpne dører, og avstemningen skal alltid skje for åpne dører. Det vil derfor være deler av et møte som publikum alltid har adgang til. Kunngjøring er derfor nødvendig for at de som er interessert skal kunne benytte seg av retten til å være til stede under for eksempel votingen om møtet skal være åpent eller lukket.

**«Kunngjøring av møtet, sammenholdt med offentlig saksliste, gjør det mulig for allmennheten og medier å vurdere om de ønsker å være til stede under behandlingen av konkrete saker.»**

På bakgrunn av de ovennevnte uttalelsene ble Kommunal- og regionaldepartementet bedt om å vurdere om reglene burde endres for å forhindre misforståelser knyttet til kravet til kunngjøring av møter. Departementet svarte at problemstillingen var registrert og ville bli vurdert nærmere ved en egnet anledning.

## V. Oversikt over saker av alminnelig interesse i året 2011

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 referert ved tittel og ingress nedenfor<sup>1</sup>. Dessuten er datoen for ombudsmannens uttalelse angitt. For øvrig publiseres sakene fortløpende på ombudsmannens nettsted, [www.sivilombudsmanen.no](http://www.sivilombudsmanen.no), og Lovdata på [www.lovdata.no](http://www.lovdata.no). Rettsdata publiserer sakene en gang i året på [www.rettsdata.no](http://www.rettsdata.no).

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.

### Alminnelig forvaltningsrett

#### Ansattes adgang til å hente ut taushetsbelagt informasjon

24. januar 2011 (sak 2010/2411)

En ansatt i Nav lokalt hadde på bakgrunn av en hendelse hun var vitne til som privatperson brukt Navs datasystem for å sjekke om en navngitt person var en

<sup>1</sup>. I forbindelse med at ombudsmannen gikk over til full-elektronisk saksbehandling i 2011, fikk enkelte eldre saker som fortsatt var til behandling nytt saksnummer. For disse sakene er både gammelt og nytt saksnummer oppgitt.

av Navs brukere. Opplysningene om vedkommende som fantes i Navs systemer ble deretter videreført midlet til det kommunale barnevernet i en bekymringsmelding sammen med en beskrivelse av den aktuelle hendelsen.

Forvaltningsloven § 13 åpner for en relativt vid adgang for spredning av taushetsbelagte opplysninger innenfor samme organ. Opplysningene kan likevel ikke sirkulere fritt i organet. Opplysninger som er underlagt taushetsplikt skal ikke være tilgjengelig for offentlige ansatte i større utstrekning enn det som er nødvendig for å utføre de arbeidsoppgavene de er satt til å løse. Den Nav-ansatte hadde i dette tilfellet neppe slikt tjenstlig behov for å hente ut opplysninger om klageren. Det var kritikkverdig at Nav lokalt ikke hadde gjort de ansatte kjent med taushetspliktsreglene på en betryggende måte, og heller ikke fulgt opp denne saken internt. Videre mente ombudsmannen at det knyttet seg begrunnet tvil til om den informasjonen som forelå om klageren var tilstrekkelig til å utløse opplysningsplikt til barnevernet hvoretter taushetsplikten oppheves, jf. barnevernloven § 6-4 annet ledd. Adgangen til å inngi en bekymringsmelding var uansett til stede.

#### Saksbehandlingstiden hos Namsfogden i Oslo

17. januar 2011 (sak 2010/2085)

Saksbehandlingstiden ved Namsfogden i Oslo i en sak om utlegg ble tatt opp med Politidirektoratet, som ga en grundig redegjørelse for saksbehandlingssituasjonen og tiltakene som var igangsatt for å redusere saksbehandlingstiden.

Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere namsfogdens behandling av utleggsbegjæringen i den foreliggende saken, men understreket betydningen av at direktoratet fortsetter sin oppfølging slik at namsmannskontorene fungerer etter hensikten.

#### Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstid i klagesaker

3. mars 2011 (sak 2010/2788)

Etter et møte med Utlendingsdirektoratet høsten 2010 stilte ombudsmannen spørsmål til direktoratet om saksbehandlingstiden for klager på egne vedtak. Opplysninger på direktoratets nettsider og egne erfaringer tydet på en kraftig økning i behandlingstiden



for klagesaker om familieinnvandring. Direktoratet erkjente at saksbehandlingstiden for mange klagesaker var for lang og redegjorde nærmere for pågående arbeid på feltet og prioriteringsspørsmål.

Ombudsmannen minnet om forvaltningsloven § 33 og plikten til å oversende dokumenter til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt. Det er rettslig sett uakseptabelt at saker blir liggende ubehandlet over tid. Ombudsmannen var usikker på om direktoratet hadde gode nok rutiner for å skille mellom klager som gir grunn til videre undersøkelser og klager som raskt kan ekspederes videre til Utlendingsnemnda. Videre understreket ombudsmannen direktoratets ansvar for en forsvarlig drift, uavhengig av tildelingsbrev fra departementet og andre styringssignaler. En lojal etterlevelse av slike signaler kunne ikke føre til lovstridige eller rettslig sett tvilsomme forhold i deler av porteføljen.

#### **Plikt til å behandle krav om dekning av sakskostnader – forvaltningsloven § 36**

21. mars 2011 (sak 2011/723, tidl. sak 2010/681)

Saken gjaldt et krav om dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36, basert på et salærkrav fra en advokat. Advokaten hadde gitt uttrykk for at hans klient ikke ville bli fakturert før spørsmålet om dekning av sakskostnader var avgjort. Kommunen ville ikke ta stilling til kravet før det ble dokumentert at klienten faktisk hadde betalt salæret.

Ombudsmannen uttalte at forvaltningsloven § 36 ikke kan forstås slik at forvaltningen må anse de materielle vilkårene som oppfylt før parten kan få sitt krav behandlet. Når sakens faktum er klart, gir forvaltningsloven § 17 ingen hjemmel for å unnlate å treffe vedtak under henvisning til at det faktum som foreligger, ikke fyller lovens materielle vilkår. I en slik situasjon plikter kommunen å realitetsbehandle saken og treffe et vedtak. Kommunen ble derfor bedt om å realitetsbehandle og avgjøre saksomkostningskravet.

Bærum kommune omgjorde sitt tidligere avslag og innvilget dispensasjon i en sak om bruksendring av garasje. På grunnlag av sin salær oppgave i dispensasjonssaken fremsatte advokat A, på vegne av sin klient, et krav om dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36.

#### **Sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 annet ledd – «fyldestgjørende grunn til å kreve endring av vedtaket»**

28. november 2011 (sak 2011/817, tidl. sak 2009/1588)

Fylkesmannen i Buskerud klaget på at et vedtak om midlertidig bygge- og deleforbud fattet av Rollag kommune ikke omfattet et bestemt hytteområde. Fylkesmannen i Oslo og Akershus som settefylkesmann, avviste klagen som under henvisning til at det ikke forelå klagerett. Utbyggeren av hytteområdet krevde erstatning for sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 annet ledd. Kravet ble avslått under henvisning til at Fylkesmannen i Buskerud hadde «fyldestgjørende grunn til å kreve endring av vedtaket».

Ombudsmannen kom til at de interessene Fylkesmannen i Buskerud mente å ivareta ved klagen ikke alene medførte at hun hadde en «fyldestgjørende grunn til å kreve endring» i lovens forstand. Miljøverndepartementet ble derfor bedt om å vurdere saken på nytt.

#### **Kravet til forsvarlig saksbehandling, herunder kontradiksjon – Det veterinærmedisinske rettsråds saksbehandling og oppgaver**

26. april 2011 (sak 2011/564, tidl. sak 2009/1806)

Det veterinærmedisinske rettsråd konkluderte i en uttalelse med at en veterinær hadde handlet erstatningsbetingende uaktsomt etter at en storkobbe døde under et inngrep. Veterinæren fremholdt at uttalelsen var preget av saksbehandlingsfeil, og at rettsrådet hadde gått utenfor sitt mandat.

Ombudsmannen kom til at rettsrådets behandling av saken ikke var i samsvar med kravet til forsvarlig saksbehandling. Blant annet var kravet til kontradiktorisk behandling ikke oppfylt i forhold til A, dvs. retten til å uttale seg før vedtak fattes. Rådet syntes videre å ha gått ut over sine oppgaver da det uttalte at A hadde handlet erstatningsbetingende uaktsomt. Ombudsmannen ba derfor om at saken ble behandlet på nytt. Landbruks- og matdepartementet ble også bedt om å vurdere retningslinjene for rådets saksbehandling, slik det hadde sagt seg villig til.

#### **Lang behandlingstid i saker om overføring av opptjente dagpengerettigheter fra Norge til andre EØS-land**

6. mai 2011 (sak 2011/173)

Behandlingstiden ved Nav EØS Dagpenger i saker om overføring av opptjente dagpengerettigheter fra Norge til andre EØS-land ble tatt opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet på generelt grunnlag. Direktoratet ga en redegjørelse for saksbehandlingstiden,

og for tiltakene som var igangsatt for å redusere den-  
ne.

Ombudsmannen tok redegjørelsen til etterret-  
ning, og merket seg at direktoratet ville følge utvik-  
lingen nærmere fremover.

### **Nav Forvaltning Bergens behandling av klagesak om uførepensjon**

31. mai 2011 (sak 2010/2436)

A klaget hit over lang behandlingstid og mangelfull  
oppfølging i en klagesak om uførepensjon. En årsak  
til saksbehandlingstiden var at As klage hadde kom-  
met bort etter at den var blitt oversendt fra As lokale  
Nav-kontor til Nav Forvaltning Bergen.

Ombudsmannen uttalte at Nav Forvaltning Ber-  
gens manglende oppfølging av As sak var klart kri-  
tikkverdig. Forvaltningsenhetens svar på forelegg-  
sen herfra ga inntrykk av manglende evne og/eller  
vilje til å finne ut av hvordan As klage kunne ha kom-  
met bort og hvorfor det, til tross for gjentatte purrin-  
ger, ikke var blitt tatt tak i saken tidligere. Da det var  
grunn til tvil om arkivrutinene ved forvaltningsenhe-  
ten hadde vært forsvarlige og i henhold til gjeldende  
regler, ble det funnet grunn til å orientere Riksarki-  
vet.

### **Saksbehandlingstiden hos namsmannen i sak om gjeldsordning**

8. august 2011 (sak 2011/1181)

Saken gjaldt namsmannens behandlingstid av en søk-  
nad om gjeldsordning, og i hvilken grad gjeldsord-  
ningssøkeren hadde mottatt tilstrekkelig informasjon  
og veiledning om saksgangen.

Ombudsmannen kom til at namsmannens be-  
handling av den aktuelle søknaden om gjeldsordning  
var kritikkverdig. Saksbehandlingstiden hadde vært  
for lang, og de oppgitte årsakene til dette syntes del-  
vis å bygge på feil forståelse av regelverket. Om-  
budsmannen fant grunn til å orientere Politidirekto-  
ratet om forholdet.

### **Usaklig pålegg og sanksjoner i sak om radioamatørvirksomhet**

28. april 2011 (sak 2011/608, tidl. sak 2010/1455)

Klageren hadde tidligere drevet med radioamatør-  
virksomhet fra sin enebolig, men ble i 2007 pålagt å  
fjerne antenner og annet utstyr. Han sendte i 2009 en  
ny henvendelse til kommunen og anførte blant annet  
at det forelå endrede forhold og ny teknologi. Depar-  
tementet behandlet saken som en begjæring om om-  
gjøring, og fant at vilkårene for omgjøring ikke var til  
stede.

Ombudsmannen kom til at klagerens henvendel-  
se fra 2009 burde ha vært behandlet som en ny søk-  
nad om tillatelse til å ha antenner og annet utstyr på  
sin eiendom. Det ble derfor bedt om at saken ble  
sendt til Post- og teletilsynet for ny realitetsbehand-  
ling av søknaden om å gjenoppta radioamatørvirk-  
somheten fra klagerens bolig.

### **Saksbehandlingen av omgjøringsbegjæring til kommunal klagenemnd**

22. juli 2011 (sak 2010/3040)

Saken reiste spørsmål om lederen i en klagenemnd  
hadde kompetanse til å avvise en begjæring om om-  
gjøring av et vedtak uten å forelegge spørsmålet for  
klagenemnda.

Ombudsmannen mente at Larvik kommunes be-  
grunnelse for å avvise omgjøringsbegjæringen byg-  
get på en uriktig forståelse av kommuneloven. Larvik  
kommune ble bedt om å behandle omgjøringsbegjæ-  
ringen på nytt.

### **Inhabet hos settefylkesmannens saksbehandler**

25. august 2011 (sak 2011/585, tidl. sak 2010/1813)

Saken gjaldt spørsmål om settefylkesmannens saks-  
behandler var inhabil etter forvaltningsloven § 6 an-  
net ledd fordi hun under behandlingen av en klage  
over dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen  
hadde inngått arbeidsavtale med den fylkesmannen  
som hadde påklaget vedtaket.

Ombudsmannen kom til at det forelå «særegne  
forhold» som var «egnet til å svekke tilliten» til hen-  
nes upartiskhet, og ba settefylkesmannen behandle  
saken på nytt.

Settefylkesmannen opphevet deretter sitt vedtak i  
saken og traff samtidig nytt vedtak om å omgjøre  
kommunens dispensasjonsvedtak. Det fremgikk av  
fylkesmannens vedtak at det kunne påklages og at  
klagen skulle sendes settefylkesmannen.

### **Melding om oppføring av naust og moloer – spørsmål om utredningsplikt og avbrytelse av klagefrist ved elektronisk klage**

10. august 2011 (sak 2011/571, tidl. sak 2010/453)

Saken gjaldt melding om naust og moloer for bruk i  
landbruket. Det ble lagt til grunn at tiltakene var å  
regne som «driftsbygninger i landbruket», som i ut-  
gangspunktet kunne meldes etter plan- og bygnings-  
loven 14. juni 1985 (plbl. 1985) nr. 77 § 81. Det sen-  
trale spørsmålet var om tiltakene var «nødvendig... i  
landbruket», slik at unntaket i plbl. 1985 § 17-2 tred-  
je ledd nr. 1 fra byggeforbudet i strandsonen kom til  
anvendelse. Ombudsmannen kom til at tiltakshaver-

ne hadde gjort det som kunne forventes av dem for å underbygge sin påstand om at moloene var nødvendige. Det var da fylkesmannen som hadde en oppfordring til å opplyse saken ytterligere for å tilbakevise tiltakshavernes påstand. Fylkesmannen hadde heller ikke gitt en tilstrekkelig konkret begrunnelse for hvorfor det kombinerte fôrlager og naust ikke var «nødvendig». Fylkesmannen ble bedt om å foreta en fornyet vurdering.

Saken reiste også spørsmål om avbrytelse av klagefrist ved elektronisk klage. Fylkesmannen hadde sendt klage på kommunens vedtak i e-brev direkte til saksbehandler i kommunen på klagefristens siste dag. Ombudsmannen kom til at klagen ikke var rettidig fremmet, da klagen ikke var sendt til den elektroniske adressen oppgitt for mottak av elektroniske klager. Etter en konkret vurdering fant ombudsmannen imidlertid ikke grunn til å tro at fristoversittelsen hadde virket bestemmende på vedtakets innhold.

Fylkesmannen i Vest-Agder foretok deretter en fornyet gjennomgang av saken, og omgjorde sitt vedtak slik at melding om molo og naust ble godkjent.

### **Realitetsbehandling av ny søknad om dispensasjon**

31. august 2011 (sak 2010/2776)

Saken gjaldt om det var adgang til å avvise en dispensasjonssøknad. Kommunen hadde avvist søknaden under henvisning til at den i det alt vesentlige var lik en tidligere avslått søknad. Fylkesmannen stadfestet avvisningsvedtaket.

Ombudsmannen fant grunn til å presisere at hovedregelen er at en søknad skal realitetsbehandles. Der det er gjort bygningsmessige endringer i tiltaket før den nye søknaden innsendes, gjør hensynene bak denne hovedregelen seg gjeldende med styrke. Etter som det var på det rene at den nye søknaden ikke var fremsatt i sjikanehensikt, kunne ombudsmannen ikke se at bygningsmyndighetene hadde påvist tilstrekkelig rettslig grunnlag for å nekte realitetsbehandling. Fylkesmannen ble derfor bedt om å behandle saken på nytt.

Fylkesmannen la ombudsmannens rettsoppfatning til grunn og omgjorde sitt vedtak, slik at kommunen måtte realitetsbehandle dispensasjonssøknaden.

### **Skriftlig advarsel – spørsmål om offentlig myndighetsutøvelse**

9. september 2011 (sak 2010/3262)

Et offentlig eid aksjeselskap som har konsesjon til å drive sivil lufthavn hadde gitt advarsler til to ansatte

i et sikkerhetselskap som sto for kontrollen ved flyplassen. Videre var det stilt spesifikke krav til sikkerhetselskapets utøvelse av kontrollen. Klagerne mente dette var å anse som enkeltvedtak, og at forvaltningslovens saksbehandlingsregler ikke var fulgt.

Ombudsmannen kom til at verken ileggelse av advarslene eller kravet om hvordan sikkerhetskontrollen skulle utføres var å anse som myndighetsutøvelse. Advarslene var derfor ikke et enkeltvedtak, men det ble stilt spørsmål om kravet til kontradiksjon tilsa at de ansatte burde fått adgang til å uttale seg før advarslene ble gitt. Selskapet ble bedt om å vurdere advarslene på nytt.

### **Skatteetatens registrering av henvendelser sendt til etatens postboksadresser i Mo i Rana**

20. oktober 2011 (sak 2010/3063)

På generelt grunnlag ble Skattedirektoratet stilt spørsmål om Skatteetatens registrering av henvendelser sendt til etatens postboksadresser i Mo i Rana. Bakgrunnen for saken var klagesaker om manglende svar, der det ikke kunne sees at de ubesvarte brevene var registrert mottatt. Skattedirektoratet redegjorde for mulige årsaker til at brev sendt til postboksadressene ikke ble registrert mottatt. Da økt bruk av elektronisk kommunikasjon ville redusere risikoen for at henvendelser ble feilsendt til Mo i Rana, var det etter direktoratets oppfatning ikke behov for omfattende tiltak for å forhindre at det som ble antatt å være et lite antall brev kom bort.

Ombudsmannen fremhevet viktigheten av at henvendelser Skatteetaten mottok raskt ble journalført og registrert inn i saksbehandlingssystemene. Skattedirektoratets redegjørelser reiste spørsmål om feil i registreringen av mottatte henvendelser ble tatt tilstrekkelig alvorlig. Direktoratet ble derfor bedt om å vurdere om de praktiske rutinene for registrering av innkomne henvendelser til postboksadressene i Mo i Rana burde bli gjennomgått, og om å følge eventuelle fremtidige henvendelser om mangelfulle registreringer ordentlig opp.

### **Kommunes pålegg og krav om fjerning av jordvoll og hekk**

14. oktober 2011 (sak 2011/947)

Eieren av en eiendom hadde i flere år fått ulike pålegg og krav fra kommunen om å fjerne en hekk og en jordvoll som lå ut mot en vei.

Ombudsmannen fant at flere sider ved saksbehandlingen ga grunn til kritiske merknader, og ba derfor kommunen om å se på saken på nytt.

### **Tildeling av 50 % driftstilskudd til fysioterapeut – saksbehandling**

23. desember 2011 (sak 2010/3024)

En søker til et utlyst 50 % driftstilskudd til fysioterapi ble ikke innkalt til intervju og ikke tildelt tilskuddet. Hun mente seg forbigått og kom med en rekke innsigelser mot kommunens saksbehandling, blant annet manglende oversendelse av søkerlisten og mangelfull informasjon.

Ombudsmannen kom til at behandlingen av tildelingssaken var utilfredsstillende på flere sentrale punkter, blant annet knyttet til retten til innsyn i saksdokumenter. Kommunen syntes å ha mangelfull kjennskap til sentrale saksbehandlingsregler og ble anmodet om å gjennomgå egne rutiner for behandling av forvaltningssaker generelt og saker om innsyn spesielt. Om feilene også kunne hatt betydning for selve tildelingen av driftstilskuddet, kunne ombudsmannen ikke ta stilling til.

### **Parkeringsstillatelse for forflytningshemmede – klagesaksforberedelse, begrunnelsesplikt og rettsanvendelse**

24. januar 2012 (sak 2011/1369)

Saken gjaldt Skien kommunes behandling av sak om fornyelse av parkeringstillatelse for forflytningshemmede.

Ombudsmannen kom til at det var flere feil ved klageorganets vedtak, både ved saksbehandlingen og ved rettsanvendelsen. Undersøkelsene viste at kommunens rutiner i klagesaksbehandlingen av søknader om parkeringstillatelser var mangelfulle. Helsetjenestens klageorgan ble bedt om å behandle klagen på nytt. Videre ble Skien kommune bedt om å gjennomgå rutineene for å sikre at kommunens saksbehandling er i samsvar med forvaltningsloven, kommuneloven og god forvaltningsskikk forøvrig.

Skien kommune behandlet saken på nytt og innvilget klageren parkeringstillatelse for forflytningshemmede.

## **Advokater**

### **Vilkår for ny advokatbevilling – betaling av utgifter til bokettersyn m.m.**

3. oktober 2011 (sak 2010/3137)

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet krevet at utgifter til avholdt bokettersyn ble innbetalt før behandling av søknad om ny advokatbevilling etter tilbakekall. Klagen til ombudsmannen gjaldt blant annet dette og at det var gitt opplysninger til pressen i strid med taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Ombudsmannen kom til at det var klageadgang til Advokatbevillingsnemnden på Tilsynsrådets vedtak om å gi ny bevilling, da det måtte anses å være satt et vilkår til ugunst for advokaten. Videre fant ombudsmannen det tvilsomt om det var adgang til å kreve innbetaling av utgiftene til bokettersyn for å behandle eller innvilge søknad om ny bevilling. Tilsynsrådet ble bedt om å behandle spørsmålet på nytt. Ombudsmannen fant at det ikke kunne anses å foreligge brudd på taushetsplikten.

## **Barn**

### **Krav om samtykke fra samværsforelder ved frivillig plassering i fosterhjem**

8. desember 2011 (sak 2011/2220)

Enkelte spørsmål om krav om samtykke ved frivillig plassering av mindreårige i fosterhjem ble på generelt grunnlag tatt opp med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Ombudsmannen tok til etterretning departementets redegjørelse for at samværsforelders samtykke bare er nødvendig hvis plasseringen retter seg mot eller direkte berører samværsforelderens samværsrett. Det må foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak.

### **Nav Internasjonals behandling av en anke til Trygderetten og andre e-posthenvendelser**

16. februar 2011 (sak 2010/1518)

A klaget hit over manglende svar på flere henvendelser han hadde sendt Nav Internasjonalt per e-post. Henvendelsene gjaldt en anke til Trygderetten og innsyn i en uttalelse fra rådgivende lege.

Da saken ble tatt opp herfra, viste det seg at anken til Trygderetten ikke var registrert i datasystemet Infotrygd, og at den var lagt i feil sakmappe.

Ombudsmannen uttalte at det var kritikkverdig at As henvendelser ikke var blitt fulgt opp slik de skulle. Da det var grunn til tvil om arkivrutinene ved kontoret var forsvarlige, ble Riksarkivet i henhold til gjeldende regler orientert om saken.

### **Sak om etterbetaling av bidragsforskudd – Navs veiledningsplikt**

29. mars 2011 (sak 2011/735, tidl. sak 2010/2035)

Spørsmålet i saken var om Nav ved behandlingen av et krav om barnetrygd, skulle veiledet om at søkeren også kunne ha rett til bidragsforskudd, og dermed forsømt sin veiledningsplikt i en slik grad at vilkåret for etterbetaling er oppfylt.

Ombudsmannen kom til at Navs manglende veiledning om retten til bidragsforskudd i dette tilfellet

ikke kunne likestilles med misvisende opplysninger som kvalifiserte til etterbetaling. Nav Klageinstans' behandling av henvendelsen herfra ga grunn til kritiske merknader. Det hadde tatt lang tid å få besvart spørsmålene, og enkelte etterspurte dokumenter var, tross påminnelser, ikke blitt oversendt. Ombudsmannen uttalte at det var kritikkverdig at As henvendelser ikke var blitt fulgt opp slik de skulle. Da det var grunn til tvil om arkivrutinene ved kontoret var forsvarlige, ble Riksarkivet i henhold til gjeldende regler orientert om saken.

### **Barnebidrag – bevisvurderingen ved fastsettelse av samværsfradrag**

13. januar 2011 (sak 2010/1851)

Bidragsmottakeren og bidragspliktige var uenige om hvorvidt bidragspliktiges samvær med sønnen faktisk hadde samme omfang som fastsatt ved dom. Bidragsmyndighetene så ved bevisvurderingen bort fra flere av de bevisene bidragsmottakeren fremla, da de ikke ble ansett for å være tilstrekkelig nøytrale.

Ombudsmannen mente at det var svakheter ved Nav Klageinstans Østs vurdering av de fremlagte bevisene og kom med synspunkter blant annet på betydningen av barnets uttalelser. Det ble anbefalt at saken ble vurdert på nytt.

Nav Klageinstans behandlet saken på nytt, og kom til at det var klart bevist at det ikke var samvær som fastsatt i dommen.

### **Inntektsberegning for sosialhjelpsmottakere ved fastsettelse av barnebidrag**

17. november 2011 (sak 2011/2131)

Bidragsmottakeren var uten inntekt og fikk økonomisk stønad fra sosialtjenesten. I bidragssaken la bidragsmyndighetene til grunn at det å motta slik økonomisk stønad i seg selv var en rimelig grunn for ikke å ha inntekt, og at det derfor ikke var grunnlag for å skjønnsfastsette inntektsgrunnlaget, slik at inntekten ble satt til kr 0.

Ombudsmannen kom til at Nav Klageinstans Oslo og Akershus bygget på feil forståelse av reglene om fastsetting av bidrag. Selv om parten mottar en offentlig ytelse til livsopphold, må det foretas en konkret vurdering i bidragssaken om inntekten er lavere enn inntektsevnene og om parten har rimelig grunn til å ha lav inntekt. Ombudsmannen ba om at saken ble behandlet på nytt.

### **Barnebidrag – betydningen av rettsforlik om delt bosted**

16. mars 2011 (sak 2010/2901)

Spørsmålet i saken var om rettsforlik om delt bosted skulle legges til grunn ved beregningen av bidrag eller om de endrede faktiske forholdene – at barnet var flyttet – kunne legges til grunn.

Ombudsmannen kom til at vedtaket fra Nav Klageinstans bygget på feil forståelse av reglene om fastsetting av bidrag og ba om at saken ble behandlet på nytt.

### **Bolig**

#### **Kommunal bolig til vanskeligstilte**

3. januar 2012 (sak 2011/1689)

En afrikansk familie med seks mindreårige barn fikk avslag på søknad om kommunal bolig. Ombudsmannen stilte spørsmål ved kommunens vurdering av om familien oppfylte vilkåret om «ikke å være i stand til å skaffe seg egnet bolig selv». Kommunens rutiner for klagesaksbehandlingen ble tatt opp, særlig om ordningen med å la saksbehandleren fra førsteinstans møte under klagenemndas behandling var i samsvar med inhabilitetsregelen i kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c), og om kravet til begrunnelse av vedtak.

Ombudsmannen fant at det var mangler ved vurderingen av om klagerne var å anse som vanskeligstilte personer, og ba om at saken ble behandlet på nytt. Flere forhold ved saksbehandlingen ga grunn til kritiske merknader, og ombudsmannen ba kommunen gjennomgå rutinene for klagesaksbehandlingen.

### **Energi**

#### **Olje- og energidepartementets saksbehandling i sak om konsesjon til vindkraftverk**

27. april 2011 (sak 2011/522, tidl. sak 2010/616)

A og B klaget hit over Olje- og energidepartementets behandling av deres klage på Norges vassdrags- og energidirektorats vedtak 20. desember 2006 som ga Andmyran Vindpark AS konsesjon til å bygge og drive et vindkraftverk i Andøy kommune. De lurte på om departementet hadde trenert saken, mente lovanvendelsen dels var feil, at det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet ikke var ivaretatt, og at departementets antagelse om at lavfrekvent støy fra vindturbiner ikke utgjør noen spesielle helseulempere var feil.

Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere departementets tidsbruk eller lovanvendelse. Selv om ombudsmannen kom til at konsesjonen til Andmyran Vindpark AS neppe kunne anses å være et resultat av usaklig forskjellsbehandling, ble det uttrykt

forståelse for at A og B hadde reist spørsmål om likhetsprinsippet var tilstrekkelig ivaretatt. De helsefaglige vurderingene som lå til grunn for departementets antagelse om at lavfrekvent støy fra vindturbiner ikke utgjør noen spesielle helseulemper, var ikke egnet for nærmere overprøving av ombudsmannen.

## Familie og person

### Hovedspråk i barnehager

14. januar 2011 (sak 2010/1477)

Spørsmål om reglene for hovedspråk i barnehager i Norge ble tatt opp på generelt grunnlag med Kunnskapsdepartementet.

Ombudsmannen fant det rettslig tvilsomt om det foreligger et krav om norsk hovedspråk i barnehager godkjent etter barnehageloven. Departementet ble derfor bedt om å sørge for en klargjøring av regelverket.

### Sak om oppnevning av hjelpeverge – det kontradiktoriske prinsipp og krav til begrunnelse

28. juni 2011 (sak 2011/247)

Saken gjaldt retten til å utale seg før et vedtak blir fattet og om forvaltningslovens krav til begrunnelsens innhold ble tilstrekkelig ivaretatt i en sak om oppnevning av tilleggshjelpeverge i medhold av sosialtjenesteloven § 4A-3 tredje ledd. Bestemmelsen gjelder ved bruk av tvang eller makt overfor tjenestemottakeren.

Ombudsmannen kom til at fylkesmannens behandling ikke hadde ivaretatt kravene til sakens opplysning, kontradiksjon og begrunnelse. Det var også spørsmål om det forelå feiltolkning av regelverket. Ombudsmannen ba om at saken ble behandlet på nytt.

## Fiske og fangst

### Gebyr for overtredelse av laksetildelingsforskriften

27. juli 2011 (sak 2011/518, tidl. sak 2010/2294)

Foretaket A klaget over ilagt overtredelsesgebyr på 200 436 kroner for overtredelse av laksetildelingsforskriften, som er gitt i medhold av akvakulturloven. Det var foretatt endring av lokaliteten – fiskeoppdrettsanlegget – før tillatelsen forelå.

Ombudsmannen kom til at gebyrets størrelse ikke var beregnet i samsvar med regelverket, da det ikke ble foretatt konkrete undersøkelser om foretakets fortjeneste ved overtredelsen. Fiskeridirektoratet ble bedt om å behandle utmålingen av gebyret på nytt.

## Helse

### Husordensregler for rutinemessig undersøkelse av pasientrom, eiendeler og post m.v. på sykehusavdeling ved St. Olavs hospital

24. mars 2011 (sak 2011/694, tidl. sak 2010/443)

Etter et besøk til St. Olavs hospital, Divisjon psykisk helsevern, avdeling Brøset fant ombudsmannen grunn til å ta opp enkelte spørsmål med sykehusavdelingen. Spørsmålene gjaldt først og fremst avdelingens rutiner for og gjennomføring av rutinemessige undersøkelser av pasientenes rom, eiendeler og post m.v., og det rettslige grunnlaget for rutinene.

Ombudsmannen konkluderte med at sykehuset i henhold til legalitetsprinsippet ikke hadde klar nok hjemmel for de inngrepene som husordensreglene la opp til. Rutinemessig gjennomgang av pasientenes rom, eiendeler og post m.v., forutsetter en endring av psykisk helsevernloven. Det ble vist til at Helsedirektoratet hadde bedt Helsedepartementet om å vurdere en slik lovendring. Avdeling Brøset ble bedt om å utforme bestemmelsene i husordensreglene i tråd med psykisk helsevernloven kapittel 4 inntil en lovendring eventuelt foreligger.

### Tildeling av driftstilskudd til fysioterapi

11. februar 2011 (sak 2011/792, tidl. sak 2010/43)

En kommune tildelte et driftstilskudd til fysioterapi i privat praksis. Det var fire søkere til tilskuddet, men bare vedkommende som fikk tilskuddet ble innkalt til intervju. A påklaget vedtaket og hevdet at det heftet flere feil ved kommunens saksbehandling og den kvalifikasjonsvurderingen som var gjort av søkerne. Hun viste i denne forbindelse blant annet at hun hadde mye lengre og mer relevant erfaring enn vedkommende som ble tildelt tilskuddet.

Ombudsmannen konkluderte med at kommunen ikke hadde vært seg tilstrekkelig bevisst skillet mellom tilsettingssaker og tildelingssaker etter kommunehelsetjenesteloven § 4-2 første ledd. Flere av forvaltningslovens saksbehandlingsregler var brutt i prosessen, som bar preg av manglende skriftlighet. Det forelå blant annet ikke skriftlig vedtak i saken og A hadde ved underretningen om vedtaket ikke fått informasjon om klageadgang og klagefrist m.v. Det var også vanskelig å se at kommunen hadde hatt et tilstrekkelig grunnlag for å foreta en forsvarlig kvalifikasjonsvurdering av søkerne. Ombudsmannen ga uttrykk for at det knyttet seg begrunnet tvil til forhold av betydning for saken. Ettersom saken lå mange år tilbake i tid var det ikke aktuelt med ny behandling som klagesak. Kommunen ble imidlertid bedt om å vurdere hva som eventuelt burde gjøres overfor A på bakgrunn av de feilene som var gjort. Ombudsman-

nen ba også om å få oversendt kommunens nye prosedyrer for slike tildelingssaker.

Kommunen oversendte deretter sine retningslinjer. I et nytt brev til kommunen påpekte ombudsmannen at retningslinjene var kortfattede og lite detaljerte med hensyn til de ulike saksbehandlingsreglene som må følges i saker om tildeling av driftstilskudd. Ombudsmannen forutsatte imidlertid at forvaltningslovens regler om blant annet skriftlighet, begrunnelse og krav til underretning om vedtaket ville bli fulgt av kommunen i fremtidige saker.

#### **Avslag på søknad om tillatelse til preimplantasjonsdiagnostikk i utlandet**

22. desember 2011 (sak 2011/685, tidl. sak 2009/1225)

Saken gjaldt Preimplantasjonsdiagnostikknemndas avslag på en søknad om tillatelse til preimplantasjonsdiagnostikk i utlandet. Nemnda avsto søknaden under henvisning til at vilkåret om at det må foreligge alvorlig, arvelig sykdom ikke var oppfylt. Ved vurderingen anså nemnda seg ikke bundet av en avgjørelse fra den tidligere Dispensasjons- og klagenemnda for behandling i utlandet, der tillatelse ble gitt i et tilfelle med samme sykdomsdiagnose. Det ble heller ikke ansett avgjørende at det har vært gitt tillatelse til senabort i tilfeller der det er konstatert at fosteret har den aktuelle genetiske feilen.

Ombudsmannen kom til at det ikke kunne rettes innvendinger mot at nemnda ikke hadde ansett seg bundet av avgjørelsen vedrørende samme sykdomstilstand fra nemnda som tidligere vurderte slike saker. Ulik konklusjon i de to sakene kunne heller ikke anses som usaklig forskjellsbehandling. Etter ombudsmannens syn knyttet det seg derimot begrunnet tvil til nemndas vurderinger når det gjaldt betydningen av at det hadde vært gitt tillatelse til senabort av fostre med den aktuelle genetiske feilen, blant annet i klagerens tilfelle. Ombudsmannen ba på denne bakgrunn nemnda om å vurdere saken på nytt, og herunder foreta en nærmere vurdering av abortvedtaket som var truffet vedrørende klageren.

### **Kommunikasjon**

#### **Klage over tildeling av lokalradiokonsesjoner**

31. januar 2011 (sak 2010/731)

Medietilsynet fattet vedtak om nye konsesjoner til å drive lokalradio i 2008. Vedtaket ble opphevet av Kulturdepartementet på grunn av saksbehandlingsfeil. Medietilsynet foretok deretter en ny utlysning og fattet et nytt tildelingsvedtak. Dette vedtaket ble etter klage opprettholdt av departementet. Norsk Lokal-

radioforbund klaget til ombudsmannen over saksbehandlingen og rettsanvendelsen.

Etter å ha gjennomgått sakens dokumenter og innhentet en redegjørelse fra departementet, fant ombudsmannen å kunne la saken bero. Ombudsmannen knyttet likevel enkelte kommentarer til departements tolkning av regelverket. Hvilken søker som ble tildelt konsesjon, berodde på en skjønnsmessig vurdering som ombudsmannen ikke kunne overprøve.

### **Konkurransforhold og forbrukerspørsmål**

#### **Avslag på anmodning om pålegg etter konkurranseloven § 12 – begrunnelseskravet**

25. juli 2011 (sak 2011/569, tidl. sak 2009/2925)

Tine BA (Tine) foretok i august 2007 et trekk på 40 øre per liter levert melk fra en melkeprodusent, fordi vedkommende ikke var medlem av Tines kvalitets-sikringssystem Kukontrollen. Etter henvendelse fra A kunne Konkurransetilsynet ikke se at trekket innebar utilbørlig utnyttelse av Tines dominerende stilling i strid med konkurranseloven § 11, og fant på denne bakgrunn ikke å kunne prioritere saken. A klaget til Fornyingsdepartementet, som ikke tok klagen til følge.

Ombudsmannen kom til at Konkurransetilsynets begrunnelse var mangelfull, og at det ikke var mulig å kontrollere om tilsynets ressursprioritering var forsvarlig. Begrunnelseskravet i konkurranseloven § 12 kunne ikke anses oppfylt. Ombudsmannen ba om at saken ble behandlet på nytt.

### **Kriminalomsorg**

#### **Oppfølging av besøk i Bodø fengsel – tilrettelegging for utendørs fysisk aktivitet, tillitsmannsordning, lysforhold i sikkerhetscellene og informasjon om ombudsmannsordningen**

4. oktober 2011 (sak 2010/2899)

Ombudsmannen besøkte i januar 2011 Bodø fengsel. På bakgrunn av det som fremkom under besøket, ble det stilt flere spørsmål til Kriminalomsorgen region nord knyttet til blant annet innsattes muligheter til fysisk aktivitet i luftegården, tillitsmannsordningen, lysforholdene i sikkerhetscellene og informasjon til de innsatte om fremgangsmåten ved klager til ombudsmannen.

Ombudsmannen ga uttrykk for at forsvarlig snørydding og strøing var helt nødvendig for at de innsatte skulle kunne ha reell mulighet til å benytte hovedluftegården til fysisk aktivitet gjennom hele vinterhalvåret. Det var derfor positivt at kriminalomsorgen hadde varslet en innskjerping av rutinene for

snørydding og strøing. Ombudsmannen konstaterte videre at det enkelte fengsel har betydelig frihet ved utforming av tillitsmannsordning og merket seg fengselets ordning med morgenmøter på hver avdeling. Det ble understreket at det også bør tas hensyn til de innsattes ønsker ved utforming av tillitsmannsordning og regionen ble bedt om å vurdere om formålet med slike ordninger kunne anses ivaretatt.

Belysningen i de to sikkerhetscellene var på tidspunktet for besøket ikke tilfredsstillende, og ombudsmannen merket seg at regionen hadde varslet at det ville bli montert lyspunkter i en gang utenfor cellene. Ombudsmannen understreket retten til tilfredsstillende belysning og ga uttrykk for at også innsatte plassert i sikkerhetscelle må sikres et visst omfang av dagslys. De innsattes rett til ukontrollert kommunikasjon med ombudsmannen ble også understreket. Det var positivt at fengselet i etterkant av besøket hadde fjernet en formulering i sitt informasjonsmaterieil der det fremgikk at klager til ombudsmannen burde sendes via direktøren.

## Landbruk, skogbruk og reindrift

### Lemping av vilkår om bosetting for eiendom som ikke lenger var konsesjonspliktig

15. april 2011 (sak 2011/596, tidl. sak 2010/1110)

Saken gjaldt en klage på Fylkesmannen i Rogalands behandling av søknad om lemping av vilkår om boplikt. Det gjorde seg fortsatt gjeldende vesentlige hensyn for å opprettholde konsesjonsvilkårene på det tidspunkt lempingssaken ble avgjort, til tross for at eiendommen ikke lenger var konsesjonspliktig.

Ombudsmannen kom til at fylkesmannens avgjørelse om ikke å lempe på bopliktvilkåret ville kunne virke urimelig, og ba fylkesmannen om å foreta en fornyet vurdering av saken.

### Avslag på søknad om prisnedskrivningstilskudd for korn

31. august 2011 (sak 2011/705, tidl. sak 2010/1640)

A søkte om prisnedskrivningstilskudd for korn, et tilskudd som kan gis til foretak som kjøper korn for viderealg eller bruk i kommersiell matmel- og kraftfôrindustri. Søknaden ble avslått med den begrunnelsen at driften ikke ble ansett for å være kommersiell. Etter at Statens landbruksforvaltning behandlet søknaden på nytt, ble avslaget opprettholdt, men med den begrunnelsen at A var ilagt omsetningsforbud for kornet fordi kornet ikke hadde blitt varmebehandlet. Departementet kom til samme resultat.

En saksbehandler hadde behandlet deler av saken både i Statens landbruksforvaltning og i departementet. Ombudsmannen mente at befatningen med saken

både i underinstansen og klageinstansen ikke var heldig med tanke på at klagebehandlingen skal fremstå som uavhengig. Etter en helhetsvurdering kom ombudsmannen likevel til at det ikke kunne antas at saksbehandlerens behandling i under- og klageinstans hadde virket bestemmende på vedtakets innhold.

### Manglende klagerett etter bekymringsmelding til Mattilsynet

3. oktober 2011 (sak 2010/2482)

Veterinær A sendte inn en bekymringsmelding til Mattilsynets beredskapsvakt om en hundeeier som ikke hadde underlagt hunden sin de undersøkelser A mente var nødvendige. Ved en tilfeldighet fikk A senere kjennskap til hva beredskapsvakten hadde foretatt seg i saken. A klaget til Mattilsynet over beredskapsvaktens beslutninger, og senere også over Mattilsynets håndtering av As klage. A mente at han måtte ha klagerett på Mattilsynets beslutninger i saken.

Ombudsmannen fant ikke grunn til å kritisere Mattilsynet for ikke å ha gitt A klagerett over beredskapsvaktens håndtering av bekymringsmeldingen. Ombudsmannen fant heller ikke grunn til å kritisere Mattilsynet for ikke å ha gitt A klagerett på beslutningen om ikke å iverksette sanksjoner mot veterinæren som var ansatt i Mattilsynets beredskapsvakt.

### Betydningen av folkeregisterets bostedsregistreringer i saker om konsesjon og boplikt

24. november 2011 (sak 2011/1125)

På generelt grunnlag ble Landbruksdepartementet bedt om å kommentere uttalelser fra Skattedirektoratet om hvordan bostedsregistreringer i folkeregisteret ble tillagt betydning i saker om konsesjon og boplikt. Herunder ble departementet bedt om å vurdere om det var dekkende at det i rundskriv M-2/2009 var uttalt at det var tilstrekkelig at noen hadde vært folkeregistrert bosatt på en eiendom for å fastslå at eiendommen tidligere hadde vært brukt som helårsbolig, jf. konsesjonsloven § 7 første ledd nr. 1. Bestemmelsen hjemler forskrifter om nedsatt konsesjonsgrense for «bebygd eiendom som er eller har vært i bruk som helårsbolig». Departementet redegjorde etter dette for hvordan bostedsregistreringer ble tillagt betydning i konsesjons- og bopliktssaker.

Ombudsmannen uttalte at det måtte antas å være en fare for at henvisningen til folkeregisterets bostedsregistreringer i rundskrivet ville kunne føre til at kommuner la til grunn at konsesjonsloven § 7 første ledd nr. 1 kom til anvendelse for eiendommer som



faktisk ikke hadde vært i bruk som helårsbolig. Dette ville kunne føre til boplikt ved overdragelser uten at lovens vilkår var oppfylt. Departementet ble derfor bedt om å endre rundskrivet på dette punktet. Presiseringen i konsesjonsloven §§ 6 og 7 om at boplikt innebar krav om bostedsregistrering ga ikke grunn til bemerkninger.

Departementet orienterte senere om at rundskrivet ville bli endret i tråd med ombudsmannens uttalelse.

## Menneskerettigheter

### Politiets behandling av en pressemedarbeider i forbindelse med sikkerhetskontroll i Oslo tingrett – pressens rett til kildevern

29. april 2011 (sak 2011/436, tidl. sak 2008/2516)

Saken gjaldt politiets behandling av en avisjournalist i forbindelse med en sikkerhetskontroll på vei inn til en hovedforhandling i Oslo tingrett. Journalisten ble fratatt dokumenter som han hevdet var omfattet av pressens kildevern og det ble foretatt en gjennomgang av skuldervesken hans og bladd gjennom en tydelig merket presseblokk. Saken reiste blant annet spørsmål om pressens rett til kildevern etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10.

Ombudsmannen kritiserte politiets fremgangsmåte, og fant at det representerte en krenkelse av journalistens og avisens rett til kildevern etter EMK artikkel 10 at politiet tok dokumentene. Også gjennomgangen av presseblokken var en krenkelse av kildevernet etter EMK artikkel 10, og dessuten i strid med straffeprosesslovens bestemmelser om ransaking av personer. Ombudsmannen forutsatte at det ble satt i verk tiltak for å redusere risikoen for lignende tilfeller i fremtiden.

I brev 11. mai 2011 fra Riksadvokaten til Politidirektoratet ble direktoratet, under henvisning til ombudsmannens uttalelse, tilrådet å innskjerpe overfor politimestrene at sikkerhetskontroller må gjennomføres innenfor gjeldende regelverk og avgrenses mot bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler. Riksadvokaten ga uttrykk for at det av en slik innskjerping klart burde fremgå at ransaking og/eller beslag bare kan benyttes der vilkårene for dette foreligger. Pressens kildevern må respekteres og det må i den forbindelse sees hen til vernet i EMK artikkel 10. Ombudsmannen mottok senere kopi av Politidirektoratets brev 2. september 2011 til politimestrene, der dette fremgikk.

## Møteoffentlighet

### Møtebegrepet i kommuneloven

8. april 2011 (sak 2010/2939)

Skedsmo kommune mente at et todagers seminar for bl.a. de folkevalgte om kommunebudsjettet, ikke var et «møte» i kommunelovens forstand. Kommunen fremholdt at seminaret var et rent orienteringsmøte – en slags «lesehjelp» for de folkevalgte – og at det ikke foregikk drøftinger eller annen diskusjon på seminaret.

Ombudsmannen mente at en sammenkomst i et folkevalgt organ var et møte i lovens forstand når det er fastsatt på forhånd at medlemmene av organet skal tre sammen som folkevalgt organ for å forhandle, drøfte, treffe vedtak eller på annen måte behandle saker og spørsmål som det etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle. Selv om kommunen hadde karakterisert seminaret som «lesehjelp» for de folkevalgte, måtte budsjettprosessen ses i sammenheng, og det var da vanskelig å se at ikke seminaret var en del av prosessen frem mot vedtakelse av budsjettet. Ombudsmannen mente at det knytter seg tvil til kommunens forståelse av at det aktuelle seminaret falt utenfor kommunelovens regler om møteoffentlighet.

### Lukket, ekstraordinært møte i fylkesutvalg – spørsmål om kunngjøringsplikten og adgangen til fjernmøte

23. august 2011 (sak 2011/79)

Fylkesutvalget i Telemark fylkeskommune skulle i et fjernmøte behandle et forliksforslag i en entreprisetvist. Av hensyn til behovet for å holde interne vurderinger skjult i tilfelle forliksforslaget ikke ble godtatt, og saken derfor gikk til domstolen, ble det på forhånd ansett klart at møtet måtte holdes for lukkede dører. I og med at kunngjøringsplikten i kommuneloven bare gjaldt for møter som skulle holdes for åpne dører, ble møtet ikke kunngjort for allmennheten. Uansett var det så kort tid fra forliksforslaget forelå og til akseptfristen for forslaget gikk ut til at det kunne oppstilles noen kunngjøringsplikt.

Ombudsmannen kom til at fylkeskommunen hadde lagt til grunn en uriktig forståelse av loven. Etter ombudsmannens syn, som delvis var basert på en tidligere uttalelse samme år, gjaldt kunngjøringsplikten også for møter som antakeligvis kom til å gå for lukkede dører. Dersom administrasjonens eller fylkesordførers oppfatning av om møtet skulle holdes for åpne eller lukkede dører skulle være avgjørende for om møtet skulle kunngjøres, ville det være liten realitet i at det er det folkevalgte organet, her fylkesutvalget, som etter loven skal bestemme om møtet skal lukkes. Med dagens teknologi og tatt i betrakt-

ning at fylkeskommunen allerede en uke i forveien ble kjent med at det måtte avholdes et møte i fylkesutvalget, kunne det dessuten vanskelig sies å ha vært praktisk umulig å gi allmennheten informasjon om det forestående møtet. Ombudsmannen hadde også noen merknader til saksbehandlingen for øvrig.

### **Saksbehandlingen forut for og gjennomføring av møter i folkevalgt organ**

1. juni 2011 (sak 2010/2638)

To møter i formannskapet i Larvik kommune ble høsten 2010 holdt for lukkede dører. Møtene var ikke annonsert i media på forhånd, det var uklart med hvilken hjemmel dørene var lukket og informasjonen i møteboken var mangelfull. En avis klaget over saksbehandlingen forut for og gjennomføringen av møtene i formannskapet.

Lukking av møte skal vedtas av formannskapet selv. Plikten til å bekjentgjøre møtet på forhånd må antas å gjelde like fullt, selv om det kan være hjemmel for lukking av dørene ved behandlingen av én, flere eller alle saker i et konkret møte. Eventuell lukking av dørene må vedtas for hver enkelt sak, og hjemmelen for vedtaket skal føres i møteboken.

### **Næring, bevilninger, tillatelser og løyver**

#### **Parallellimport av plantevernmidler – krav til dokumentasjon for parallellpreparater**

24. juni 2011 (sak 2011/737, tidl. sak 2009/1499)

Hovedimportøren mente at Mattilsynet ikke hadde grunnlag for å godkjenne søknader fra flere parallellimportører. Det ble anført at mangelfull kontroll med parallellgodkjenninger kan medføre helse- og miljøskader og dessuten være skadelig for originalpreparatets renommé.

Spørsmålet for ombudsmannen var om dokumentasjonen som fulgte med søknadene, var tilstrekkelig til å oppfylle kravene som er stilt i forskrift og retningslinjer.

Ombudsmannen kom til at det var tvil om Mattilsynet hadde hatt godt nok grunnlag for å godkjenne parallellpreparatene, og ba tilsynet se på sakene på nytt.

### **Offentlighet og innsyn**

#### **Innsyn i et åpningsbrev («Letter of formal notice») fra EFTA Surveillance Authority (ESA)**

20. mai 2011 (sak 2011/531)

A begjærte innsyn i «Letter of formal notice» sendt fra ESA til Olje- og energidepartementet. Departementet

avslø begjæringen under henvisning til at det var nødvendig å unnta opplysningene «av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser», og at brevet inneholdt opplysninger om Norges forhandlingsposisjon overfor ESA.

Ombudsmannen mente avslaget var begrunnet i innenrikspolitiske hensyn, og at offentlighetsloven § 20 første ledd bokstav c, som departementet hadde anført som hjemmel, derfor ikke ga departementet adgang til å unnta ESAs brev fra klagerens innsyn. Departementets avgjørelse var i strid med de grunnleggende hensynene bak innsynsretten. Det kunne videre vanskelig anses å skade Norges forhandlingsposisjon overfor ESA dersom et brev ESA selv hadde skrevet, ble offentliggjort.

Etter å ha vurdert saken på nytt, sluttet departementet seg til ombudsmannens rettsoppfatning. Brevet fra ESA ble offentliggjort.

#### **Innsyn i skatteetatens halvårsrapport til Finansdepartementet**

20. mai 2011 (sak 2010/3227)

A klaget til ombudsmannen over at Finansdepartementet hadde nektet fullt innsyn i skatteetatens halvårsrapport til departementet («Rapport for første halvår 2010»), samt innsyn i et vedlegg til rapporten («Overordnet risikovurdering for Skatteetaten i 2011»). Avslaget på begjæringen om innsyn i rapporten var begrunnet i at offentliggjøring kunne motvirke offentlige kontrolltiltak (offentlighetsloven § 24), ved at illojale skattytere ville kunne tilpasse seg skatteetatens kontrolltiltak og kontrollstrategier. Vedlegget ble bl.a. unntatt etter offentlighetsloven § 15 første ledd, da dette var et dokument som departementet hadde innhentet som et ledd i sin interne saksforberedelse.

Ombudsmannen ba departementet om å foreta en ny vurdering av adgangen til å unnta deler av rapporten med hjemmel i § 24. Det ble vist til at avslaget overfor A ikke var tilstrekkelig konkret begrunnet og at departementets redegjørelse for ombudsmannen etterlot tvil om det var adgang til hemmelighold. Det ble ikke funnet grunn til å rette rettslige innvendinger mot departementets avgjørelse om å unnta hele vedlegget fra offentlighet.

Ombudsmannen fant grunn til å la saken bero med departementets nye redegjørelse for hvorfor unntaket etter departementets mening var påkrevd.

#### **Innsyn i kostnadsestimat fra Statsbygg**

27. april 2011 (sak 2010/2832)

Kulturdepartementet avslø Aftenpostens begjæring om innsyn i et brev fra Statsbygg til departementet

som inneholdt kostnadsestimat for oppgradering av Nationaltheatrets hovedbygning.

Ombudsmannen ba om en nærmere begrunnelse for avslaget. Den utvidede begrunnelsen som ble gitt kunne neppe sies å tilfredsstillte kravet som følger av offentlighetsloven § 31 annet ledd da det ikke var vist til hvilke(t) hovedhensyn som var avgjørende for avslaget. Det fremgikk heller ikke av det opprinnelige avslaget eller begrunnelsen at meroffentlighet etter § 11 var vurdert. Departementet hadde ikke overfor ombudsmannen vist til konkrete forhold som gjorde det «nødvendig» å unnta brevet offentlighet av hensyn til forsvarlige interne beslutningsprosesser i departementet, jf. offentlighetsloven § 15. Kulturdepartementet ble derfor bedt om å foreta en ny vurdering av om det kunne gis innsyn i brevet.

Kulturdepartementet ga deretter innsyn i brevet fra Statsbygg.

#### **Innsyn i konsulentrapport og spørsmål om rapportering fra regionkontorer til et direktorat er organintern**

8. september 2011 (sak 2010/2991)

En avis ønsket innsyn i en rapport til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) fra et eksternt konsulentbyrå, samt dokumenter fra de fem regionkontorene i Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) som var sendt til Bufdir og brukt ved utarbeidelsen av etatens årsrapport. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet fant etter en fornyet vurdering å kunne gi delvis innsyn i konsulentrapporten, men fastholdt at Bufdir og regionkontorene i Bufetat måtte anses som ett organ i tilknytning til årsmeldingsarbeidet og at rapportene fra regionkontorene kunne unntas som organinterne.

Etter en konkret helhetsvurdering av de opplysningene som forelå i saken om forholdet mellom regionkontorene i Bufetat og Bufdir, kunne ombudsmannen vanskelig se at direktoratet og regionkontorene til vanlig var å anse som ett organ. Det var ikke begrunnet hvorfor dette skulle være annerledes i tilknytning til årsrapporten, og det knyttet seg derfor begrunnet tvil til adgangen til å unnta dokumentene som organinterne, jf. offentlighetsloven § 14. Begrunnelsen departementet hadde gitt for ikke å utvise meroffentlighet i underlagsmaterialet fra regionene var også mangelfull. Departementet hadde heller ikke grunnlagt hvorfor det var «påkravd» å unnta fem sider i den eksterne rapporten, jf. offentlighetsloven § 15 annet ledd.

Etter en ny vurdering ga departementet fullt innsyn i samtlige dokumenter i saken.

#### **Oppretting av søkerlister**

26. oktober 2011 (sak 2011/1008)

Ein journalist klaga over at ni av 21 søkerar på søkerlista til stillinga som kommunikasjonssjef i Forsvarsdepartementet var unnateke offentlegheit. Departementet hadde ein praksis der grunngivinga til søkerane for å vere unnateke den offentlege søkerlista ikkje blei vurdert før lista vart oppretta. Dersom nokon bad om «meirinnsyn» blei grunngivinga vurdert.

Ombudsmannen kom til at departementet sin praksis ikkje var i samsvar med offentleglova.

#### **Dokumentinnsyn – forholdet mellom offentlige ansattes tjenestehandlinger og taushetsplikt for «noens personlige forhold»**

22. september 2011 sak (2011/1374)

A begjærte innsyn i et dokument i Nes kommune. Kommunen av slo begjæringen med begrunnelsen at dokumentet var formulert slik at det omhandlet «noens personlige forhold» etter offentlighetsloven 19. mai 2006 nr. 16 § 13, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 13. Hele dokumentet ble unntatt offentlighet av hensyn til «de små forholdene i bygda» og faren for identifisering av personen opplysningene gjaldt («koblingsfaren»), dersom det ble gitt delvis innsyn. Fylkesmannen i Oslo og Akershus opprettholdt kommunens avslag, og innsyn ble nektet i hele dokumentet. Det ble vist til at «dokumentet gjelder en offentlig ansatts utøvelse av sitt arbeid», men at opplysningene karakteriserte en persons egenskaper på en måte som gjorde at det dreide seg om «personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og offentlighetsloven § 13.

Fylkesmannen hadde ikke angitt konkret hvilke opplysninger i dokumentet som ble ansett å utgjøre en personlig karakteristikk av vedkommende på en slik måte at de var omfattet av taushetsplikten. Det var således heller ikke godtgjort at slike opplysninger utgjorde «den vesentligste delen» av dokumentet, slik at hele dokumentet kunne unntas offentlighet, jf. offentlighetsloven § 12 bokstav c). Det fremgikk ikke at fylkesmannen hadde vurdert om personens eventuelle behov for beskyttelse ville bli ivaretatt dersom individualiserende kjennetegn ble utelatt, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 2. Fylkesmannen ble derfor bedt om å gjøre en ny og konkret vurdering av hvilke opplysninger i dokumentet som eventuelt var omfattet av taushetsplikten, og om det kunne gis innsyn i deler av dokumentet. I den grad det var aktuelt å vurdere utsatt innsyn, jf. offentlighetsloven § 5 første ledd, ble det minnet om at dette var en løpende vurdering og at fylkesmannen måtte legge til grunn

forholdene i saken slik de fremsto på det tidspunktet vurderingen ble foretatt.

Etter en fornyet vurdering fant fylkesmannen at det kunne gis delvis innsyn i dokumentet, men at enkelte opplysninger måtte unntas av hensyn til private parter som var omtalt i brevet.

### **Innsyn i dokumenter hos kommunal pensjonskasse**

5. desember 2011 (sak 2011/244)

En journalist krevde innsyn i dokumenter hos Trondheim kommunale pensjonskasse. Pensjonskassen avslo kravet. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag opprettholdt avslaget under henvisning til at pensjonskassen falt utenfor offentlighetsloven.

Ombudsmannen kom til motsatt resultat, og ba fylkesmannen om å vurdere innsynskravet på nytt.

### **Innsyn i arbeidsmiljørapport**

1. november 2011 (sak 2011/1273)

En avis ba om innsyn i en arbeidsmiljørapport gjennomført i en kommune. Bakgrunnen var en pressemelding fra kommunen der det fremkom at rådmannen umiddelbart ville gå over i en ny stilling i kommunen. Fylkesmannen opplyste at resultatet fra arbeidsmiljøundersøkelsen kun var samlet i noen lysark som var brukt ved presentasjonen til formannskapet. Innsyn i lysarkene var avslått under henvisning til forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 om taushetsplikt for «noens personlige forhold».

Ombudsmannen kom til at det var tvilsomt om alle opplysningene i lysarkene var undergitt taushetsplikt, og fylkesmannen ble bedt om å vurdere kravet om innsyn i lysark fem-seks og ni på nytt.

## **Offentlige registre**

### **Skatteetatens behandling av anmodning om omgjøring av bostedsregistrering**

14. april 2011 (sak 2011/559, tidl. sak 2010/100)

A eide en eiendom og brukte den til fritidsformål. Frem til A kjøpte eiendommen i 1982, eide B den, og i folkeregisteret var B registrert bosatt der fra 1978 til 1989. A hevdet at B aldri hadde bodd på eiendommen, men at han i hele perioden hadde bodd i tjenestebolig på naboeiendommen. Da bostedsregistreringen kunne få betydning for om fremtidige eiere ville ha boplikt, fremmet A flere anmodninger om at den måtte omgjøres. Som dokumentasjon for Bs bosted, fremla han flere erklæringer, blant annet fra B selv og fra arbeidsgiveren hans.

Skatt sør og Skattedirektoratet avviste kravet om omgjøring, blant annet under henvisning til at bostedsregistreringen lå mange år tilbake i tid og at saksdokumentene fra registreringen var makulert. Direktoratet uttalte også at det normalt ble krevet mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt for å fastslå at et vedtak om bostedsregistrering bygde på feil faktum.

Ombudsmannen uttalte at det måtte legges til grunn at et vedtak om bostedsregistrering var ugyldig dersom den registrerte verken hadde bosatt seg på eiendommen eller skulle ha vært registrert bosatt der av andre grunner, og at folkeregistermyndighetene, dersom dette kunne påvises, hadde plikt til å foreta en omgjøring. Folkeregistermyndigheten måtte kunne stille krav om at det forelå vektige holdepunkter som talte for at bostedsregistreringen bygde på feil faktum, men det kunne likevel ikke stilles krav om at enhver tenkelig mulighet for at registreringen var riktig, var utelukket. Når skatteetaten ikke fant at dokumentene som A hadde fremlagt, godtgjorde at bostedsregistreringen bygde på feil faktum, burde etaten ha veiledet om hvilke typer dokumentasjon som ville kunne ha betydning, og eventuelt også undersøkt saken nærmere selv. Skattedirektoratet ble etter dette bedt om å behandle saken på nytt.

Skattedirektoratet vurderte deretter saken, men konkluderte igjen med at det ikke var sannsynliggjort at B ikke hadde tatt døgnhvilen på eiendommen.

## **Plan og bygg**

### **Endring av det materielle rettsgrunlaget i søkerens disfavør gjennom rettsstridig opptreden fra forvaltningen – spørsmål om bortfall av rammetillatelse**

24. mars 2011 (sak 2011/730, tidl. sak 2009/2235)

A sendte inn igangsettingssøknad 6 uker før rammetillatelsen utløp etter plbl. 1985 § 96 første ledd. Søknaden ble etter fire måneder avvist med den begrunnelse at rammetillatelsen da var bortfalt.

Ombudsmannen kom til at bygningsmyndighetene ikke hadde adgang til å avvise søknaden på dette grunnlaget. Gode grunner kunne tale for å anse treårsfristen for avbrutt allerede ved innsending av igangsettingssøknad, men uansett kunne kommunen ikke forringe tiltakshaverens rettigheter ved å unnlate å oppfylle plikten til å behandle igangsettingssøknaden. Fylkesmannen ble bedt om å behandle saken på nytt. Ombudsmannen ba også Kommunal- og regionaldepartementet om å vurdere regelverket, slik det hadde sagt seg villig til.

I svar på et brev fra departementet tilføyde ombudsmannen at det er naturlig å lese loven med forarbeider ut fra en forutsetning om at myndighetene

opptrer lovlig. Et hovedbudskap i uttalelsen var at kommunens unnlattelse av å behandle tiltakshaverens søknad også får konsekvenser for den forvaltningssaken som er til behandling. Han påpekte at ombudsmannsordningen har som forutsetning at ombudsmannens uttalelser blir fulgt, og han forventet at departementet og fylkesmannen gjorde det også i denne saken.

Fylkesmannen opphevet deretter avvisningsvedtaket og ba kommunen om å realitetsbehandle søknaden om igangsettingstillatelse.

### **Endring av plangrunnlaget etter mottak av byggesøknad**

13. april 2011 (sak 2011/720, tidl. sak 2009/1675)

En søknad om rammetillatelse til oppføring av tomannsbolig ble avslått under henvisning til en kommunedelplan, som var vedtatt etter utløpet av plan- og bygningslovens ordinære frist på 12 uker for behandling av slike søknader. Klageren mente at den nye planen ikke kunne legges til grunn ved avgjørelsen av søknaden.

Ombudsmannen uttalte som et generelt utgangspunkt at myndighetene ikke gjennom rettsstridig opptreden kan skaffe seg rom til å endre det materielle rettsgrunnlaget i søkerens disfavør. Han fant at kommunen ikke hadde fulgt lovens krav til fremdrift i saksbehandlingen, og at kommunedelplanen dermed ikke kunne legges til grunn ved avgjørelsen av saken. Fylkesmannen ble på denne bakgrunn bedt om å behandle saken på nytt.

Etter anmodning fra fylkesmannen om veiledning, sa Kommunal- og regionaldepartementet i et brev seg uenig i ombudsmannens rettsforståelse. Miljøverndepartementet fremholdt derimot at ombudsmannens uttalelse burde legges til grunn frem til en eventuell lovendring. Fylkesmannen la deretter ombudsmannens rettsoppfatning til grunn, omgjorde sitt vedtak og ga rammetillatelse.

### **Reguleringsplan – utilstrekkelig vurdering av alternative plasseringer for industriområde**

28. april 2011 (sak 2011/709, tidl. sak 2009/2104)

Saken gjaldt plikten til å vurdere alternative plasseringer ved utarbeidelsen av reguleringsplan for et industriområde. Av planprogrammet til konsekvensutredningen fremgikk det i generelle vendinger at 12 ulike alternative plasseringer var vurdert, men uten noen nærmere beskrivelse.

Ombudsmannen mente at de ulike alternative lokaliseringene og vurderingene av dem skulle vært fremlagt for kommunestyret og kom til at saken ikke

var tilstrekkelig opplyst da kommunestyret traff reguleringsvedtaket. Fylkesmannen ble bedt om å foreta en fornyet vurdering.

### **Søknad om oppføring av badehus i Frogn kommune**

7. mars 2011 (sak 2011/721, tidl. sak 2009/2669)

Saken gjaldt tillatelse av et tiltak i et område der reguleringsplanen tillot «oppføring av badehus».

Ombudsmannen kom til at tiltaket ikke var omfattet av reguleringsplanens bestemmelse om badehus, og ba Fylkesmannen i Oslo og Akershus om en ny vurdering av saken.

Etter den fornyede vurderingen opphevet fylkesmannen tillatelsen.

### **Virkingen av midlertidig bygge- og deleforbud for tidligere innsendt søknad om rammetillatelse – betydningen av om søknaden var «fullstendig»**

17. juni 2011 (sak 2010/3235)

Klagen gjaldt avslag på to søknader om rammetillatelse for VVA-anlegg, som skulle benyttes ved senere utbygging av to nye boligfelt på om lag 20 enheter. A anførte at de omsøkte tiltakene ikke kunne rammes av et midlertidig bygge- og deleforbud, som senere var nedlagt for området.

På grunn av mangler ved søknadene fremsto det som usikkert om A hadde et krav på å få innvilget søknadene slik de forelå forut for tiltaksforbudet. Alt i alt ble det ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å sette i verk nærmere undersøkelser i saken. Saken ble vurdert i lys av ombudsmannens tidligere uttalelser, herunder i sakene 2007/2067, 2009/196 og 2011/720.

### **Forståelsen av vedtak om plassering av uthus og anneks**

1. september 2011 (sak 2010/3197)

Saken gjaldt forståelsen av vedtak om plassering av anneks og tidligere godkjent uthus, jf. plbl. 1985 § 70 nr. 1. Kommunen hadde i 2007 gitt tillatelse til oppføring av uthus. Det oppsto senere uenighet om plasseringen som tiltakshaveren ønsket var i tråd med tillatelsen.

Etter ombudsmannens mening var fylkesmannens tolkning av plasseringsangivelsen for snever og det kunne ikke sees at fylkesmannen hadde gitt en tilfredsstillende begrunnelse for sitt syn. Ombudsmannen ba derfor fylkesmannen om å vurdere saken på nytt.

### **Fradeling av tomteparsell i friluftsområde for sammenføyning med hyttetomt**

23. september 2011 (sak 2010/2416)

Saken gjaldt kommunens adgang til å nekte fradeling av tomteparsell. Avslaget ble begrunnet med at tiltaket var i strid med reguleringsformålet, selv om parsellen etter fradelingen skulle ha samme reguleringsformål som før.

Fradeling og sammenføyning av parsellen med fritidseiendommen ville på sikt kunne innebære en økt og/eller endret faktisk bruk av arealet. Ombudsmannen fant på denne bakgrunn – under noe tvil – ikke tilstrekkelig grunnlag for å rette avgjørende rettslige innvendinger mot fylkesmannens avgjørelse.

### **Forholdet mellom omregulering og dispensasjon fra reguleringsplan**

11. oktober 2011 (sak 2011/87)

Saken gjaldt dispensasjon fra reguleringsplan, herunder forholdet mellom dispensasjon og omregulering. Haram kommune ga dispensasjon fra reguleringsplanens bestemmelser om etasjeantall og byggehøyde for oppføring av bolighus. Vedtaket ble stadfestet av Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Ombudsmannen kom til at kommunens dispensasjonspraksis undergravde reguleringsplanen. Dersom en kommune ikke lenger ønsker å følge planens bestemmelser, skal dette skje gjennom reguleringsendring og ikke gjennom en rekke dispensasjoner. Det fremsto videre som usikkert om de hensynene som fylkesmannen hadde trukket frem, kunne begrunne en dispensasjon av et slikt omfang som i denne saken. Ombudsmannen ba derfor fylkesmannen om å vurdere saken på nytt.

### **Behandling av søknad fra sameier – privatrettslige forhold**

18. oktober 2011 (sak 2011/1013)

Søstrene A og B eide en tomt i sameie. B eide en fritidsbolig på tomten. A søkte kommunen om dispensasjon og byggetillatelse for oppføring av fritidsbolig på sameietomten. B mente at A manglet privatrettslig rett til å oppføre hytta, og at søknaden derfor skulle vært avvist av bygningsmyndighetene.

Etter en konkret vurdering av saken fant ombudsmannen ikke grunn til å rette rettslige innvendinger mot at bygningsmyndighetene tok As søknad til behandling.

### **Avslag på rammesøknad under henvisning til reguleringsbestemmelser vedtatt etter kommunens avslag men før klagebehandling**

13. oktober 2011 (sak 2011/377)

A søkte om rammetillatelse for oppføring av seks boenheter, i tråd med gjeldende reguleringsplan. Kommunen avsto søknaden uten nærmere begrunnelse. A klaget. Kommunen vedtok deretter nye reguleringsbestemmelser. Fylkesmannen la til grunn at søknaden var i strid med de nye reguleringsbestemmelsene og avsto av den grunn søknaden.

Saken ble klaget inn for ombudsmannen, som forela saken for fylkesmannen. Under henvisning til ombudsmannens uttalelser i Somb-1987-71, sak 2011/720 og sak 2011/730, ble fylkesmannen spurt om søknaden skulle vært behandlet etter de opprinnelige reguleringsbestemmelsene. Fylkesmannen svarte og varslet omgjøring av sitt vedtak, i tråd med de nevnte uttalelsene. På denne bakgrunn avsluttet ombudsmannen saken.

### **Tredjemanns forhold som begrunnelse for avslag på byggesøknad**

1. november 2011 (sak 2011/1412)

Saken gjaldt avslag på søknad om oppføring av fritidshus på en øy. Fylkesmannen i Oslo og Akershus stadfestet Asker kommunes avslag på byggesøknaden. Begrunnelsen for avslaget var at reguleringsplanens bestemmelse om parkeringsplass på fastlandet ikke var oppfylt.

Ombudsmannen kom til at en rammetillatelse gitt til tredjemann vanskelig kunne sees å ha noen rettslig relevans som hjemmel for å avslå byggesøknaden. Etter ombudsmannens syn kunne det heller ikke innfortolkes noe krav om tinglysning i reguleringsplanens parkeringsbestemmelse. Ombudsmannen ba derfor fylkesmannen om å vurdere saken på nytt.

### **Avtale om anleggsbidrag som vilkår for byggetillatelse**

22. desember 2011 (sak 2011/1557)

Vinje kommune ga ramme- og igangsettingstillatelse på vilkår om at tiltakshaveren inngikk avtale om å betale et såkalt anleggsbidrag. Vilkåret ble stadfestet av Fylkesmannen i Telemark.

Ombudsmannen kom til at kommunen ikke hadde adgang til å oppstille et slikt vilkår uten uttrykkelig hjemmel i lov eller forskrift. En avtale inngått ved bruk av tillatelsen som pressmiddel kunne etter ombudsmannens syn ikke være bindende for tiltakshaveren. Ombudsmannen ba derfor fylkesmannen se på saken på nytt, og herunder vurdere om betalingsplikt kunne anses tilstrekkelig hjemlet i vann- og kloakk-

avgiftsloven med forskrift og den kommunale forskriften om vann- og avløpsgebyr.

### **Politiet og påtalemyndigheten**

#### **Bruken av politiarrest ved Romerike politidistrikt – lufting, dublering, kameraovervåking, føring av journal og utforming av celledører**

14. januar 2011 (sak 2011/917, tidl. sak 2009/2108)

Ombudsmannen besøkte i oktober 2009 Romerike politidistrikt og Lillestrøm politistasjon. På bakgrunn av det som fremkom under besøket, ble det stilt flere spørsmål til politidistriktet om blant annet luftemulighetene for personer som oppholder seg i politiarresten, plassering av flere innsatte på samme celle (dublering), kameraovervåking av arrestlokalene og føring av arrestjournal m.v.

Ombudsmannen presiserte at det ville være en fordel å føre alle gjennomførte luftinger inn i arrestjournalen, og at det i de tilfeller der det ikke gjennomføres lufting, gis en kort begrunnelse for dette. Det ble videre gitt uttrykk for at utgangspunktet om enerom/enkeltcelle i kriminalomsorgen må være retningsgivende også ved plassering av arrestanter i politiets arrest. Ombudsmannen hadde også kritiske synspunkter på bruken av kameraovervåking. Videre merket ombudsmannen seg med bekymring at todøgnstrafen for opphold i politiarresten var oversittet i en rekke tilfeller og bemerket at det må føres i journalen hva som er gjort for å skaffe til veie fengselsplass. Det ble også knyttet enkelte merknader til bruken av celledører med sprinkler/glipper i stedet for heldekkende stålplate.

Romerike politidistrikt kom tilbake til saken med kommentarer og nye opplysninger knyttet til temaene som var tatt opp av ombudsmannen. Det ble deretter sendt et nytt brev til politidistriktet med oppfølgende merknader fra ombudsmannen.

#### **Oversendelse av informasjon om norsk statsborger fra norsk politi (Økokrim) til utenlandsk myndighet - rettslig grunnlag og fremgangsmåte**

2. september 2011 (sak 2011/678, tidl. sak 2009/759)

Saken gjaldt spørsmål knyttet til Økokrims svar på og oppfølging av en rettsanmodning fra brasilianske myndigheter. Anmodningen knyttet seg til det brasilianske politiets etterforskning av en norsk statsborgers økonomiske disposisjoner i Brasil.

Ombudsmannen fant at Økokrim hadde tilstrekkelig rettslig grunnlag for å besvare rettsanmodningen. Det var ikke holdepunkter i det materialet som ble undersøkt for å rette avgjørende rettslige innvendinger mot måten den endelige rapporten ble over-

sendt på eller Økokrims oppfølging etter at den første gang ble oversendt. Økokrim ble imidlertid kritisert for ikke å ha besvart en henvendelse fra klagerens norske advokat.

### **Renovasjon, feiing, vann og avløp**

#### **Beregning av årsavgift for vann – spørsmål om foreldelse for tidligere års overforbruk**

6. mai 2011 (sak 2011/627, tidl. sak 2010/1888)

Ved illeggelsen av årsavgiften for vann og kloakk, beregnet en kommune avgiften for en eiendom ut fra differansen mellom faktisk målerstand da eierens vannmåler ble avlest og totalen av tidligere års fakturerte overforbruk. I de årene som eieren ikke hadde lest av måleren, hadde kommunen krevd inn den variable delen av vannavgiften basert på et stipulert forbruk. Eieren av eiendommen mente at den beregnede årsavgiften var for høy, og viste til at ikke alt overforbruket (i forhold til kommunens stipulerte verdier) hadde skjedd det siste året. Han mente det hadde skjedd et jevnt overforbruk i årene uten måleravlesning, slik at deler av overforbruket måtte være foreldet.

Ombudsmannen mente at de beste grunner talte for at foreldelsesfristen for forbruksgebyret begynte å løpe på det tidspunktet som forbruket kunne ha vært konstatert ved måleravlesning. Spørsmålet om hvilke deler av overforbruket som var foreldet, berodde derfor på når overforbruket rent faktisk hadde skjedd. Dette spørsmålet ville igjen bero på en konkret bevisvurdering, der kommunen måtte legge det mest sannsynlige alternativet til grunn. Ombudsmannen uttalte at det, i mangel av holdepunkter for annet, måtte ha en klar formodning for seg at vannforbruket på en eiendom holdt et noenlunde jevnt nivå fra ett år til et annet. Kommunen ble derfor bedt om å behandle saken på nytt.

#### **Fakturaagebyr for feieavgift**

15. november 2011 (sak 2011/620 tidl. sak 2010/1438)

Kommunen krevde inn feieavgiften sammen med innkreving av vann- og avløpsavgiften. Innkrevingen av avgiftene var delt opp i fire terminer og medførte at klageren måtte betale totalt kr 200 i fakturaagebyr for å betale feieavgiften på kr 212. Begrunnelsen for oppdelingen var økt betalingsvilje.

Ombudsmannen uttalte at det forelå åpenbare muligheter for besparelse ved å innkreve feieavgiften én gang i året. Ettersom kommunens forutsetning om økt betalingsvilje neppe kunne gjelde for oppdelingen av feieavgiften, ble den foretatte oppdelingen an-

sett «klart urimelig». Kommunen ble bedt om å behandle saken på nytt.

I tilbakemeldingen fra kommunen ble det opplyst at fakturagebyr for feieavgift ble avskaffet 1. januar 2011 og at dette er videreført i 2012. Kostnadene knyttet til regningsproduksjon er nå innlemmet i feieavgiften.

## Skatt, ligning og eiendomsskatt

### Kommunenes sjablongberegninger ved fastsetting av eiendomsskattetakster

22. august 2011 (sak 2011/814)

Ved fastsetting av eiendomsskattetakster summerte Finansdepartementet stipulert tomteverdi med stipulerte bygningsverdier. Summen av dette ble multiplisert med indre og ytre vurderingsfaktorer. På generelt grunnlag ble departementet spurt om metoden var velegnet og rettslig holdbar ved fastsettelse av eiendomsskattetakster.

Departementet svarte blant annet at sjablongmetoder for taksering måtte sikre at skattegrunnlaget forholdsmessig avspeilte variasjonene i omsetningsverdien mellom de ulike eiendommene i kommunen. Dersom flere sjablonger ble brukt, måtte disse ta hensyn til ulike forhold ved eiendommen, og det burde fremkomme av retningslinjer hva som skulle vektlegges ved anvendelsen av hver sjablong. Anvendelse av indre og ytre faktor separat på henholdsvis bygning og tomt ville kunne gi «meget god treffsikkerhet». Dersom faktorene ble anvendt på summen av stipulerte tomte- og bygningsverdier, kunne det bli nødvendig å tilpasse faktorenes innhold i lys av dette. Treffsikkerheten ville kunne bli noe mindre ved slik sammenslått faktorbruk, og det ville kunne bli behov for ytterligere korrigerende faktorbruk i tilfeller der verdiforholdet mellom tomt og bygning avvek sterkt fra det vanlige i kommunen.

Ombudsmannen merket seg uttalelsene, og la til grunn at kommunene ville innrette seg etter dem.

### Eiendomsskatt – bunnfradrag og begrunnelse

20. oktober 2011 (sak 2011/551, tidl. sak 2010/2329)

Saken gjaldt vedtak om eiendomsskatt på en fritids-eiendom i Sel kommune der et søskenpar eide tomten og et uthus sammen, mens de hadde eksklusiv eller separat eiendomsrett til hver sin hytte på tomten. Etter klage fikk søskenparet en særskilt taksering av hver sin hytte, men de fikk kun ett bunnfradrag for eiendommen siden det sto i kommunens retningslinjer at det kun skulle gis ett bunnfradrag for hvert bruksnummer.

Ombudsmannen kom til at kommunens retningslinjer ikke bygget på en riktig lovforståelse og at søs-

kenparet i tråd med eiendomsskatteloven og de føringer som er lagt i lovforarbeidene, hadde krav på et bunnfradrag for hver av hyttene. Ombudsmannen uttalte seg også om begrunnelsen for eiendomsskattevedtaket.

### Sak om at fradrag for store sykdomsutgifter ble nektet fremmet for Riksskattenemnda – uegentlig forskjellsbehandling

3. oktober 2011 (sak 2011/1963)

På vegne av A mente C at skatteklagenemndas avgjørelse av hennes krav om særfradrag for store sykdomsutgifter for inntektsåret 2007 var et utslag av forskjellsbehandling. C klaget derfor over at Skattedirektoratet hadde avslått As anmodning om å få overprøvd dette vedtaket av Riksskattenemnda.

Ombudsmannen kom til at Skattedirektoratets skjønnsutøvelse i forbindelse med vurderingen av As endringsanmodning ikke hadde vært beheftet med feil. Ombudsmannen fant heller ikke at avslaget på endringsanmodningen kunne betegnes som klart urimelig.

### Særfradrag for store sykdomsutgifter – lignings- og helsemyndighetenes aktivitetsplikt

18. oktober 2011 (sak 2011/1171)

A fikk ikke særfradrag for utgifter til behandling av alkoholpsykose ved en privat behandlingsinstitusjon. Dette fordi Helsedirektoratet verken fant det tilstrekkelig dokumentert at det var søkt om behandling i det offentlige helsevesen, eller at det var dokumentert hvor lang ventetiden var i den offentlige helsetjenesten i As tilfelle.

Etter ombudsmannens syn må ligningsmyndighetene og helsemyndighetene generelt forholde seg til at deres aktivitetsplikt vil kunne avhenge av den enkelte skattyters forutsetning for å ta vare på relevant dokumentasjon.

Ombudsmannen kom til at Helsedirektoratet hadde forsømt sin aktivitetsplikt som klageorgan i saken til A.

### Skatt nords rutiner for oppfølging av skattyters klage på ligning

15. november 2011 (sak 2011/2897)

Saken gjaldt Skatt nords oppfølging av to forskjellige klager fra en skattyter. Den ene klagen gjaldt ligningen for 2008, den andre ligningen for 2009.

Skatt nord erkjente at skattekontorets oppfølging hadde sviktet i begge disse klagesakene, og forsikret at kontorets rutiner for registrering og oppfølging av klagesaker nå skulle gjennomgås og skjerpes. Om-



budsmannen fant derfor å kunne la saken bero med den forklaring og beklagelse som var gitt.

## Studiefinansiering

### Sak om studiestøtte til utdanning i utlandet – tolkning av forskrift

23. juni 2011 (sak 2011/458)

Saken gjaldt forståelsen av reglene for utdanningsstøtte til utdanning i utlandet. Lånekassen mente at det aktuelle studieopplegget ikke tilfredsstilte kravet til at utdanningen må være lagt opp som fulltidsutdanning, da det fremkom at undervisningsopplegget var tilpasset studenter i full jobb, med forelesninger lagt til fredager og lørdager.

Ombudsmannen mente at Lånekassens klagenemnd la til grunn en for snever tolkning av vilkårene i utdanningsstøtteforskriften. Ved vurderingen av om utdanningen er lagt opp som fulltidsutdanning, må det gjøres en konkret vurdering av om det enkelte utdanningsopplegget innebærer at studenten studerer på fulltid, og herunder ses hen til om den samlede studiebelastningen tilsier at studenten studerer på fulltid. Lånekassen ble bedt om å behandle saken på nytt.

Lånekassen behandlet saken på nytt og tildelte støtte til utdanning i utlandet.

## Tilsettingssaker og offentlige tilsettingsforhold

### Sak om tilsetting av prosjektleder

8. april 2011 (sak 2010/2955)

En søker uten relevant formell kompetanse ble tilsatt i prosjektlederstilling i en kommune. En annen søker som oppfylte de formelle kravene ble innstilt som nummer to.

Det var ikke rettslig adgang til å tilsette søkeren som ikke oppfylte de formelle kompetansekravene til stillingen. Dersom kommunen mente at søkeren som oppfylte de formelle kompetansekravene ikke var skikket for stillingen, skulle stillingen vært lyst ut på nytt med sikte på å utvide søkergrunnlaget. Kommunen ble bedt om å gjennomgå saken og vurdere hva som i tilfelle burde gjøres for å rette opp de feil som var gjort.

## Ulovlig gjengjeldelse etter varsling

15. februar 2011 (sak 2010/90)

Saken gjaldt spørsmålet om A hadde vært utsatt for ulovlig gjengjeldelse fra arbeidsgiver etter at hun hadde engasjert seg mot innendørs røyking ved et offentlig kontor. Ombudsmannen kom til at det aktuelle røykerommet var i strid med lovfestede krav til forsvarlig arbeidsmiljø, og at A var omfattet av reglene om vern mot gjengjeldelse ved varsling i arbeidsmiljøloven § 2-5. Det kunne imidlertid ikke legges til grunn at hun hadde vært utsatt for ulovlig gjengjeldelse som følge av hennes engasjement mot innendørs røyking på arbeidsplassen.

## Vektleggingen av usaklige hensyn ved tilsettingen av rektor

22. august 2011 (sak 2010/2532)

A søkte stillingen som rektor ved X skole i Y kommune. A ble ikke innstilt under henvisning til kommunens «objektive» praksis om ikke å tilsette personer i lederstillinger som «har hatt befatning med» en alvorlig overgrepssak ved skolen, og fordi hun unnlot å informere om sin «befatning» med saken under intervjuet.

Ombudsmannen kom til at det var en saksbehandlingsfeil at A ikke ble gjort kjent med, og fikk anledning til å kommentere, kommunens tilsettingspraksis på dette området. Kommunens generelle henvisning til gjeldende praksis ble ikke ansett å være et saklig og relevant hensyn ved tilsettingen. Videre kunne ikke hennes manglende opplysning om sin «befatning med overgrepssaken» være av avgjørende betydning.

## Tilsettingssak – alderssammensetning, overkvalifisering og sannsynlighet for snarlig stillingsskifte

9. september 2011 (sak 2011/235)

En søker mente seg forbigått til stilling som økonomikonsulent i en kommune.

Ombudsmannen hadde kritiske merknader til utforming av selve utlysningsteksten. Han la videre til grunn at kommunen hadde lagt vekt på et usaklig hensyn når tilsettingsvedtaket delvis ble begrunnet i alderssammensetningen. Det kunne etter dette ikke utelukkes at A ble forbigått ved tilsettingen. Selv om ombudsmannen hadde innvendinger mot kommunens vurderinger av om A kom til å søke andre stillinger i nær fremtid, fant han etter omstendighetene ikke å kunne kritisere utfallet av denne sannsynlighetsvurderingen.

### **Tilsetting av høgskolelektor – krav til skriftlighet og vurdering av personlig egnethet opp mot lang og relevant yrkeserfaring**

19. september 2011 (sak 2011/710)

Saken gjaldt tilsetting i to stillinger som høgskolelektor. Innstillende myndighet fravek den sakkyndige komiteens innstilling. Søkeren, som av komiteen var innstilt som nummer en, ble ikke tilsatt. Tilsettingsvedtaket var ikke grunnlagt, og det var ingen dokumenter som kunne belyse årsaken til at innstillingen ble fraveket. I den ene stillingen ble det tilsatt en søker med svært begrenset relevant yrkeserfaring og ingen undervisningserfaring fra høgskolenivå.

Ombudsmannen presiserte at hensynet til god forvaltningsskikk tilsa at hovedpunktene i tilsettingsprosessen ble nedtegnet. Den manglende skriftligheten i prosessen gjorde det vanskelig med en effektiv kontroll av tilsettingsvedtaket. Det var vesentlige ulikheter i bakgrunn og erfaring mellom en av de tilsatte og klageren, og ombudsmannen fant derfor grunn til å uttrykke tvil om tilsettingsmyndigheten ved skjønnsutøvelsen la tilstrekkelig vekt på den bakgrunn og erfaring klageren hadde.

### **Spørsmål om videreføring og avvikling av engasjement**

2. mai 2011 (sak 2010/2450)

A var ansatt i et ettårig engasjement ved et fylkesmannsembete og klaget til ombudsmannen over at engasjementet ikke ble forlenget. På bakgrunn av den kontakten som hadde vært med fylkesmannen om saken, mente A å ha krav på forlengelse av engasjementet ut 2011. Fylkesmannen fremholdt at A ikke hadde noe slikt krav på forlengelse da det ikke var hjemmel for å foreta administrativ utvidelse av engasjementet og tilsettingsrådet ikke hadde fattet vedtak om tilsetting.

Fylkesmannens håndtering av saken ga A en forventning om at hun ville være tilsatt ut 2011 til tross for at hjemmel for administrativ forlengelse manglet. Selv om A ikke fikk krav på utvidelse av engasjementet på dette grunnlaget, fant ombudsmannen at fylkesmannens behandling av saken vedrørende As eventuelle rett til utvidelse av engasjementet hadde vært kritikkverdig. As berettigede forventning om forlengelse av engasjementet ut 2011 oppsto på grunn av fylkesmannens håndtering av saken og måtte antas å ha et visst rettslig vern.

Etter ombudsmannens uttalelse gjennomgikk fylkesmannen rutinen for tilsetting i og forlengelse av midlertidige tilsettinger. Det ble også utbetalt økonomisk kompensasjon til A.

### **Tilsetting av brann- og underbrannmestere – kvalifikasjonskrav i forskrift og dispensasjon fra forskriftskravene**

12. desember 2011 (sak 2011/610, tidl. sak 2010/1662)

En av søkerne til stillingene som brann- og underbrannmester heldid beredskap ved en kommunal brann- og redningstjeneste, klaget over forbigåelse ved tilsettingen. Han viste bl.a. til at noen av dem som ble tilsatt i stillingene ikke oppfylte de forskriftsmessige kravene til utrykningsleder.

Ombudsmannen mente at utdanningskravet for utrykningsledere i forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen, ikke var et absolutt krav for å bli tilsatt i stillingen som brannmester/underbrannmester. Brann- og redningstjenestens praksis med å tilsette søkere som brannmester/underbrannmester kunne ikke kritiseres, selv om søkerne ikke oppfylte de forskriftsmessige kravene til utrykningsleder på tilsettingstidspunktet, dersom de fullførte det nødvendige kurset før de skulle fungere i denne delen av stillingen. Tjenestens praksis med å søke dispensasjon fra dimensjoneringsforskriften, når det samtidig fantes søkere som oppfylte forskriftskravene på tilsettingstidspunktet, var derimot ikke i samsvar med kvalifikasjonsprinsippet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps praksis med å innvilge slike dispensasjonssøknader var heller ikke i tråd med kvalifikasjonsprinsippet. Dersom direktoratet mente at det skulle kunne gis dispensasjon på lempeligere grunnlag enn ordlyden i forskriften tilsa, burde direktoratet vurdere å endre forskriften. Det ble også påpekt at behandlingen av søkerens innsynsbegjæring skulle vært vurdert etter forvaltningsloven og ikke offentlighetsloven.

### **Trygd og pensjon**

#### **Sak om lønnsgaranti ved folketrygdens forskuttering av sykepenges**

5. januar 2011 (sak 2010/2545)

Nav Forvaltning hadde forskuttert sykepenges til arbeidsgiver. Arbeidsgiveren gikk konkurs før arbeidstaker fikk utbetalt sykepengene. Arbeidsdepartementet avsto søknaden fra arbeidstaker om dekning av sykepengene gjennom lønnsgarantiordningen. Ombudsmannen konkluderte med at Nav ikke hadde hjemmel til å forskuttere utbetaling av sykepengene. Arbeidsdepartementet ba deretter Arbeids- og velferdsdirektoratet behandle saken på nytt.

### **Nav Forvaltning– utbetaling av grunn- og hjelpestønad til feil konto**

12. juli 2011 (sak 2011/975)

Nav hadde feilaktig utbetalt grunn- og hjelpestønad til mors konto istedenfor barnets. Det var på det rene at mor og far hadde undertegnet avtale om at pengene skulle overføres en egen konto i barnets navn og at dette var meddelt Nav. Nav innrømmet feilen, men viste til at overformynderiet hadde bekreftet at pengene uansett hadde kommet barnet til gode.

Ombudsmannen la avgjørende vekt på de formelle forhold og konkluderte med at det forelå en feilutbetaling i folketrygdlovens forstand. Bekreftelsen fra overformynderiet kunne ikke tillegges særlig vekt i denne sammenheng. Nav ble bedt om å vurdere saken på nytt i lys av ombudsmannens uttalelse.

Etter en fornyet vurdering utbetalte Nav pengene til barnets konto.

### **Tilleggsstønad til dekning av reiseutgifter i forbindelse med arbeidsrettede tiltak – spørsmål om psykiske lidelser kunne innebære en funksjonshemming som kvalifiserte for tilleggsstønad**

5. juli 2011 (sak 2011/1379)

På generelt grunnlag ble Arbeids- og velferdsdirektoratet stilt spørsmål om psykiske lidelser etter omstendighetene kunne innebære en funksjonshemming og gi grunnlag for høyere tilleggsstønad til dekning av reiseutgifter i forbindelse med arbeidsrettede tiltak. Arbeids- og velferdsdirektoratet bekreftet at psykiske lidelser etter omstendighetene kunne innebære en funksjonshemming, og presiserte senere dette i rundskriv til folketrygdloven kapittel 11.

Etter dette ble direktoratets redegjørelse tatt til etterretning.

### **Saksbehandlingen ved søknad om uførepensjon der søker mottar arbeidsavklaringspenger**

3. oktober 2011 (sak 2011/1678)

Ombudsmannen undersøkte på generelt grunnlag saksbehandlingen av uførepensjonssøknader der søkeren mottar arbeidsavklaringspenger. Ved den gjeldende saksflyten i Nav gjøres vedtaket klart ved Nav Forvaltningsenheten før saken sendes Nav Pensjon for beregning, samordning og utbetaling. Som en del av saksbehandlingsrutinene setter Nav Forvaltningsenheten virkningstidspunktet (tidspunktet uførepensjonen skal utbetales fra) frem i tid og innberegner forventet saksbehandlingstid ved Nav Pensjon i de sakene der søkeren mottar arbeidsavklaringspenger. Arbeids- og velferdsdirektoratet varslet at det tas sik-

te på ny og forenklet saksflyt i uførepensjonssaker fra årsskiftet.

Ombudsmannen mente at Nav neppe har hjemmel for praksisen med å sette virkningstidspunktet frem i tid. Arbeids- og velferdsdirektoratet ble bedt om å vurdere å endre praksis for fastsettelse av virkningstidspunkt for utbetaling av uførepensjon i de sakene der søkeren mottar arbeidsavklaringspenger. Videre ba han om at ombudsmannen blir holdt orientert om saksbehandlingstiden ved Nav Pensjon og om direktoratets syn på om saksbehandlingstiden kan kortes ytterligere ned.

### **Saksbehandlingen ved Nav Internasjonalt – samhandling med lokalkontor**

20. oktober 2011 (sak 2011/2399)

Nav Internasjonalt skulle foreta en såkalt grensegjengerberegning i forbindelse med en brukers sak om rehabiliteringspenger/arbeidsavklaringspenger. En «grensegjenger» bor i ett land og arbeider i et naboland. Nav Internasjonalt ba Nav Karasjok om å oversende noen opplysninger, og opplyste senere til brukers rettshjelper at Nav Internasjonalt hadde purret på opplysningene fra Nav Karasjok flere ganger. Da saken hadde ligget i over ett år ved Nav Internasjonalt, ble saken klaget inn til ombudsmannen. Nav Karasjok opplyste hit at opplysningene ved flere anledninger var oversendt Nav Internasjonalt.

Ombudsmannen kritiserte saksbehandlingen og ba om at Nav Internasjonalt fant årsaken til saksbehandlingssvikten, og at det ble sørget for rutiner som hindrer at slike feil kan skje igjen. Nav Internasjonalt redegjorde etter dette for årsakene til saksbehandlingssvikten, og opplyste at det nå var utarbeidet rutiner for behandling av sakene slik at en denne typen svikt ikke skal skje igjen.

### **Arbeids- og velferdsetatens rutiner for korreksjon av feilaktige forskuddstrekk i stønader**

6. desember 2011 (sak 2011/1625)

På generelt grunnlag ble Arbeids- og velferdsdirektoratet stilt flere spørsmål om feilaktige forskuddstrekk i Arbeids- og velferdsetatens stønader. Direktoratet bekreftet å være kjent med feilaktige forskuddstrekk for en del stønadmottakere i de senere årene, og redegjorde for årsaker til feilene, for korreksjonsrutiner og for tiltak.

Ombudsmannen tok direktoratets redegjørelse til etterretning, men hadde flere bemerkninger til etatens skriftlige rutinebeskrivelser for korreksjon av feilaktige skattetrekk.

## Utlendingssaker

### **Krav om klarlagt identitet for at oppholdstid i Norge skal kunne regnes med i sak om statsborgerskap**

30. juni 2011 (sak 2011/492, tidl. sak 2009/1248)

Saken gjaldt i første rekke Utlendingsnemndas beregning av oppholdstiden ved behandlingen av en søknad om norsk statsborgerskap. Nemnda la til grunn at det bare er oppholdstid med en identitet som norske myndigheter mener er riktig som kan tas i betraktning ved vurderingen av om kravet til oppholdstid er oppfylt. Ifølge nemnda følger dette av fast forvaltningspraksis.

Ombudsmannen hadde ikke avgjørende rettslige innvendinger mot at nemnda la ovennevnte praksis til grunn ved vurderingen av botidskravet etter statsborgerrettsloven 8. desember 1950 nr. 3 § 6 første ledd nr. 2 og at statsborgerskapssøknaden ble avslått på dette grunnlaget. Ombudsmannen uttalte imidlertid at kravet om klarlagt identitet i botiden burde ha kommet til uttrykk på en måte som gjorde det mulig for potensielle søkere å forutse sin rettsposisjon. Når det gjaldt nemndas praktisering av et krav om klarlagt identitet ved beregning av oppholdstiden etter statsborgerloven 10. juni 2005 nr. 51 § 7 første ledd bokstav e, mente ombudsmannen at det var vanskelig å se at dette hadde tilstrekkelig grunnlag i rettskildene. Dette hadde ikke betydning for klagesaken, men ombudsmannen ba nemnda om å foreta en ny vurdering av sin praksis på dette punktet på generelt grunnlag.

Nemnda orienterte senere om at den ikke fant det hensiktsmessig å ta den aktuelle praksisen opp til en generell vurdering. Det ble blant annet vist til at problemstillingen i fremtiden bare forventes å komme opp helt unntaksvis, og at ombudsmannens uttalelse og Utlendingsdirektoratets veletablerte praksis i så fall vil være relevante rettskilder. Ombudsmannen fant etter dette ikke grunn til å gå videre med saken.

### **Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstid m.v. i sak om norsk statsborgerskap**

20. mai 2011 (sak 2011/499, tidl. sak 2010/800)

Saken gjaldt Utlendingsdirektoratets saksbehandling av en søknad om norsk statsborgerskap. Da klageren henvendte seg til ombudsmannen hadde det gått ca. 2½ år fra søknaden ble fremsatt, uten at saken var ferdigbehandlet. Klageren hadde heller ikke fått informasjon om hvilken saksbehandlingstid som kunne forventes og hans skriftlige henvendelser til direktoratet var ikke besvart.

Ombudsmannen kritiserte direktoratet for at det ikke på et tidligere tidspunkt hadde blitt avklart at det

var behov for ytterligere undersøkelser i saken. At dette først skjedde etter ca. ett år, hadde medført en vesentlig forsinkelse av saksbehandlingen. Videre kritiserte ombudsmannen at det ikke ble gitt foreløpig svar med informasjon om forventet saksbehandlingstid, at klageren ikke fikk tilfredsstillende etterfølgende informasjon om forsinkelser i saksbehandlingen og at hans henvendelser dels ble besvart sent og dels ikke ble besvart overhodet. Ombudsmannen hadde også kritiske merknader til direktoratets journalføring og til oppfølgingen av ombudsmannssaken.

### **Avslag på søknader om familieinnvandring fra mindreårige, foreldreløse søkere**

31. oktober 2011 (sak 2010/2426)

To foreldreløse gutter fra Afghanistan søkte om familieinnvandring for å bo sammen med sin søster i Norge. Guttene var henholdsvis 13 og 16 år på søknadstidspunktet og 16 og 18 på tidspunktet for endelig vedtak i Utlendingsnemnda. De hadde reist til Pakistan og bodde under enkle forhold hos en husvert, som utlendingsmyndighetene anså som en «omsorgsperson» etter utlendingsforskriften. Ett av spørsmålene i saken var om dette var en riktig forståelse og om saksbehandlingen var forsvarlig.

Ombudsmannen bemerket at saken etter sin art skulle prioriteres, men at det likevel hadde tatt over to år å få en endelig avgjørelse. Særlig syntes Utlendingsdirektoratet å ha brukt lang tid på behandlingen av klagen, noe som var uheldig. Søkerne hadde heller ikke blitt hørt slik gjeldende regler og retningslinjer tilsa. Ombudsmannen bemerket videre at det er åpenbare utfordringer knyttet til god og troverdig saksopplysning om forholdene i fjerntliggende land. Det var noe usikkert hva slags leveforhold og omsorgssituasjon søkerne hadde. Etter en samlet vurdering der søkerens alder stod sentralt, kunne ikke ombudsmannen kritisere utredningen av saken eller avgjørelsen for øvrig.

### **Lang saksbehandlingstid m.v. i sak om familieinnvandring**

28. mars 2011 (sak 2011/698, tidl. sak 2010/1948)

Saken gjaldt Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstid i forbindelse med en søknad om familieinnvandring. Da klageren henvendte seg til ombudsmannen hadde det gått ca. ett år og ni måneder siden søknaden ble fremsatt, og det tok ytterligere ett år før det forelå førsteinstansvedtak fra direktoratet. Purrebrev til direktoratet var ikke besvart.

Ombudsmannen påpekte viktigheten av at det så tidlig som mulig i prosessen avdekkes hvilke undersøkelser som er nødvendige å foreta, og bemerket at

det utvilsomt hadde vært en fordel om behovet for avklaringer i denne saken hadde vært avdekket på et tidligere tidspunkt. Der saksbehandlingen allerede har tatt lang tid på det tidspunkt det avdekkes behov for ytterligere undersøkelser/avklaringer, må det ved den videre prioriteringen av saken legges stor vekt på hensynet til at den samlede saksbehandlingstiden ikke blir for lang. Det ble forutsatt at hele oppholdsavdelingen i direktoratet arbeidet aktivt for å forhindre forsinkelser i saksbehandlingen fordi behovet for ytterligere undersøkelser/avklaringer m.v. avdekkes for sent. I denne sammenheng ble det understreket at dersom slike forsinkelser inntreffer, må dette innebære at den videre behandlingen av den enkelte sak gis høy prioritet. Ombudsmannen fant for øvrig at den samlede tidsbruken i familieinnvandringssaken ikke kunne anses som akseptabel. Direktoratet ble også kritisert for manglende besvarelse av brev.

#### **Tidspunkt for gyldighet av fremlagt pass ved vurdering av søknader om norsk statsborgerskap**

9. februar 2011 (sak 2010/2010)

Ombudsmannen ble gjennom en konkret sak kjent med at utlendingsmyndighetene praktiserte et krav om at pass må være gyldig på vedtakstidspunktet for å bli akseptert som tilstrekkelig dokumentasjon på identitet i saker om norsk statsborgerskap. Dette gjaldt selv om søkeren hadde fremlagt pass som var gyldig på søknadstidspunktet og der det for øvrig ikke var tvil om identiteten. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ble på generelt grunnlag bedt om å redegjøre for denne praksisen. Ombudsmannen spurte også om det forelå tilgjengelig informasjon om praksisen.

Departementet opplyste at praksisen bygde på en ordlydsfortolkning og at det ble arbeidet med en endring av regelverket. Etter departementets syn var det tilgjengelig og klar informasjon om praksisen på Utlendingsdirektoratets nettsider.

Ombudsmannen fant ikke rettslig grunnlag for å kritisere tolkningen og anvendelsen av regelverket, men ga samtidig uttrykk for at andre tolkninger også var mulig. Regelen, slik den ble praktisert, fremstod imidlertid som firkantet og lite fleksibel og kunne gi uheldige konsekvenser særlig i lys av lang behandlingstid i direktoratet. Ombudsmannen fant ikke grunn til å gå videre med saken, blant annet fordi en regelendring var ventet i løpet av 2012.

#### **Ytringsfrihet for offentlig ansatte**

##### **Sak om oppnevning av hjelpeverge – det kontradiktoriske prinsipp og krav til begrunnelse**

28. juni 2011 (sak 2011/247)

Spørsmålet i saken var om prinsippet om retten til å uttale seg før et vedtak blir fattet (det kontradiktoriske prinsipp) og forvaltningslovens krav til begrunnelsens innhold ble tilstrekkelig ivaretatt i en sak om oppnevning av tilleggshjelpeverge i medhold av sosialtjenesteloven § 4A-3 tredje ledd. Bestemmelsen gjelder ved bruk av tvang eller makt overfor tjenestemottakeren.

Ombudsmannen kom til at Fylkesmannen i Møre og Romsdals behandling ikke hadde ivaretatt kravene til sakens opplysning, kontradiksjon og begrunnelse. Det var også spørsmål om det forelå feiltolkning av regelverket. Ombudsmannen ba om at saken ble behandlet på nytt.

**Vedlegg 1****Ombudsmannens kontor – personaloversikt**

Ombudsmannens kontor hadde per 31. desember 2011 følgende avdelingsinndeling og personalsammensetning. Avdelingenes saksområder fremgår av organisasjonskartet i kapittel I og vedlegg 3.

**Alle avdelinger****Avdeling 1:**

|                 |                         |
|-----------------|-------------------------|
| Kontorsjef:     | Bjørn Dæhlin            |
| Nestleder:      | Annicken Sogn           |
| Seniorrådgiver: | Ingvild Lovise Bartels  |
| Rådgiver:       | Jan Gunnar Aschim       |
| Rådgiver:       | Signe Christophersen    |
| Rådgiver:       | Leif Erlend Johannessen |
| Rådgiver:       | Heidi Quamme Kittilsen  |

**Avdeling 2:**

|                  |                         |
|------------------|-------------------------|
| Kontorsjef:      | Eivind Sveum Brattegard |
| Nestleder:       | Camilla Wohl Sem        |
| Seniorrådgiver:  | Elisabeth Fougner       |
| Seniorrådgiver:  | Arnhild Haugestad       |
| Rådgiver:        | Harald Søndena Jacobsen |
| Rådgiver:        | Kari Bjella Unneberg    |
| Førstekonsulent: | Lene Stivi              |

**Avdeling 3:**

|             |                           |
|-------------|---------------------------|
| Kontorsjef: | Berit Sollie              |
| Nestleder:  | Bente Kristiansen         |
| Rådgiver:   | Marianne Lie Løwe         |
| Rådgiver:   | Torbjørn Hagerup Nagelhus |
| Rådgiver:   | May-Britt Mori Seim       |

**Avdeling 4:**

|                  |                          |
|------------------|--------------------------|
| Kontorsjef:      | Kai Kramer-Johansen      |
| Nestleder:       | Lisa Vogt-Lorentzen      |
| Seniorrådgiver:  | Marianne Guettler Monrad |
| Seniorrådgiver:  | Johan Nyrrerød Spiten    |
| Seniorrådgiver:  | Bernhard Vigen           |
| Rådgiver:        | Øystein Nore Nyhus       |
| Rådgiver:        | Audun Bendos Rydmark     |
| Førstekonsulent: | Mathias Emil Hager       |

**Avdeling 5:**

|                 |                          |
|-----------------|--------------------------|
| Kontorsjef:     | Annette Dahl             |
| Nestleder:      | Cathrine Opstad Sunde    |
| Seniorrådgiver: | Siv Nylenna              |
| Seniorrådgiver: | Bjarte Thorson           |
| Rådgiver:       | Edvard Aspelund          |
| Rådgiver:       | Therese Stange Fuglesang |
| Rådgiver:       | Dagrun Grønvik           |

**Andre:**

|                  |                                |
|------------------|--------------------------------|
| Kontorsjef:      | Harald Gram                    |
| Spesialrådgiver: | Yeung Fong Cheung <sup>1</sup> |

**Administrasjonen**

|                      |                |
|----------------------|----------------|
| Administrasjonssjef: | Solveig Antila |
|----------------------|----------------|

**Økonomi, personal, generell drift:**

|                 |                   |
|-----------------|-------------------|
| Seniorrådgiver: | Solveig Torgersen |
|-----------------|-------------------|

**Kontor- og resepsjonstjeneste:**

|                          |                   |
|--------------------------|-------------------|
| Seniorkonsulent:         | Mette Stenwig     |
| (ombudsmannens sekretær) |                   |
| Seniorkonsulent:         | Torill H. Carlsen |
| Seniorkonsulent:         | Kari Rimala       |
| Førstekonsulent:         | Nina Olafsen      |

**Arkiv og bibliotek:**

|                  |                     |
|------------------|---------------------|
| Arkivleder:      | Annika Båshus       |
| Rådgiver:        | Liv Jacobsen Føyn   |
| Rådgiver:        | Elisabeth Nordby    |
| Rådgiver:        | Anne-Marie Sviggum  |
| Seniorkonsulent: | Anne Kristin Larsen |
| Seniorkonsulent: | Kari Partyka        |

**Følgende hadde pr. 31. desember 2011 permisjon fra sin stilling:**

|                  |                        |
|------------------|------------------------|
| Seniorrådgiver:  | Camilla Lie            |
| Rådgiver:        | Eva Grotnæss Barnholdt |
| Rådgiver:        | Stine Elde             |
| Rådgiver:        | Martin Ewan Jæver      |
| Rådgiver:        | Frederik Langeland     |
| Rådgiver:        | Vidar Toftøy-Andersen  |
| Seniorkonsulent: | Tina Hafslund          |

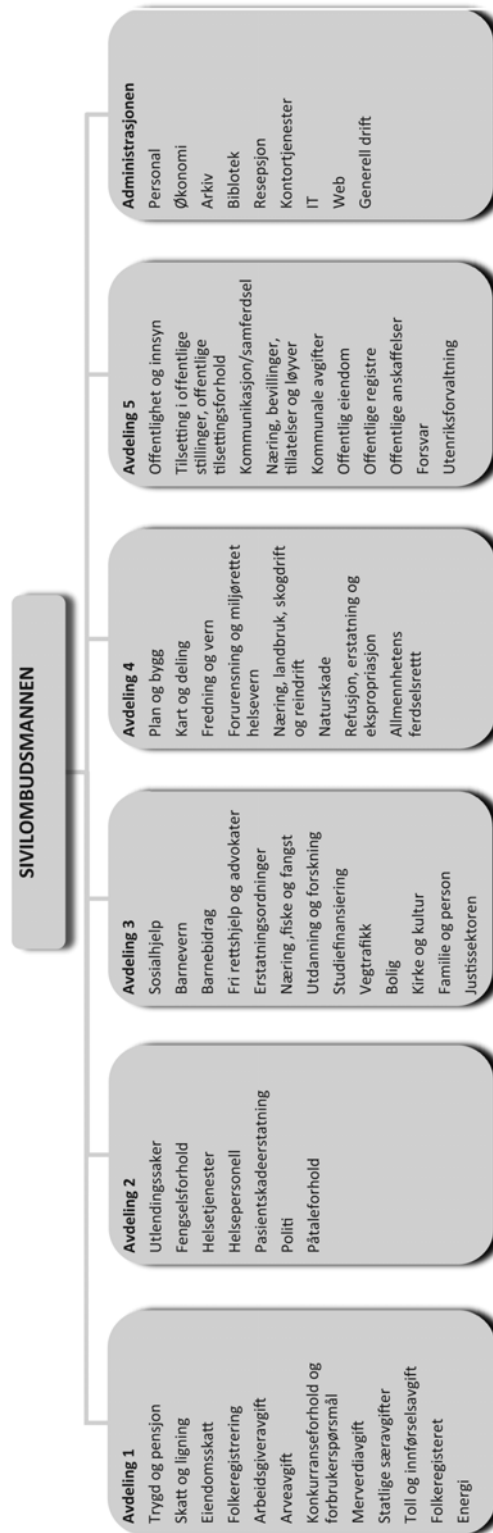
1. Medarbeideren er finansiert av Utenriksdepartementet med ombudsmannen som arbeidsgiver

Vedlegg 2**Likestillingsoversikt**

|                       |        | Kjønnsbalanse |           |       | Lønn                 |                         |
|-----------------------|--------|---------------|-----------|-------|----------------------|-------------------------|
|                       |        | Menn %        | Kvinner % | Total | Menn<br>gj.snitt mnd | Kvinner<br>gj.snitt mnd |
| Totalt i virksomheten | I år   | 33 %          | 67 %      | 100 % |                      |                         |
|                       | I fjor | 35 %          | 65 %      | 100 % |                      |                         |
| Ombudsmannen          | I år   | 100 %         |           |       |                      |                         |
|                       | I fjor | 100 %         |           |       |                      |                         |
| Ledergruppen          | I år   | 57 %          | 43 %      | 100 % | 79 348               | 73 917                  |
|                       | I fjor | 57 %          | 43 %      | 100 % | 75 934               | 76 055                  |
| Seniorrådgivere       | I år   | 21 %          | 79 %      | 100 % | 42 966               | 50 755                  |
|                       | I fjor | 25 %          | 75 %      | 100 % | 44 914               | 49 800                  |
| Rådgivere             | I år   | 37 %          | 63 %      |       | 39 796               | 33 210                  |
|                       | I fjor | 47 %          | 53 %      | 100 % | 37 978               | 38 494                  |
| Førstekonsulenter     | I år   | 33 %          | 67 %      | 100 % | 33 700               | 34 562                  |
|                       | I fjor | 40 %          | 60 %      | 100 % | 33 983               | 34 280                  |
| Seniorkonsulenter     | I år   |               | 100 %     |       |                      |                         |
|                       | I fjor |               | 100 %     |       |                      |                         |
| Timelønnte            | I år   |               | 100 %     |       |                      |                         |
|                       | I fjor |               | 100 %     |       |                      |                         |
| Deltid                | I år   | 6 %           | 10 %      |       |                      |                         |
|                       | I fjor |               |           |       |                      |                         |
| Legemeldt sykefravær  | I år   | 1,7 %         | 7,8 %     |       |                      |                         |
|                       |        |               |           |       |                      |                         |

## Vedlegg 3

## Oversikt over avdelingsinndeling og saksområdene





**Vedlegg 4****Ombudsmannens foredrag, møter, besøk og reiser i 2011<sup>1</sup>****Foredrag**

|                 |   |
|-----------------|---|
| 12. januar      | Foredrag om menneskerettigheter på Wadahl-seminaret for jusstudenter, Vinstra   |
| 7. februar      | Foredrag om Sivilombudsmannens erfaringer med menigmanns problemer i forhold til myndighetene, for seniorgruppen i Polyteknisk Forening, Oslo |
| 8. februar      | Sivilombudsmannens time på kurs i forvaltningsrett, Juristenes utdanningscenter, Oslo   |
| 9.-13. mars     | Kurs i forvaltningsrett, undervisning i statsrett, Juristenes utdanningscenter, Svalbard  |
| 17. mars        | Innlegg om Sivilombudsmannens virksomhet på fagsamling, Forum for Kontroll og Tilsyn, Oslo  |
| 6. april        | Foredrag på møte for ansatte i NHO om arbeidsrett m.m., Oslo  |
| 28. april       | Presentasjon av årsmeldingen 2010 for Kontroll- og konstitusjonskomiteen, Stortinget  |
| 18. mai         | Foredrag om rettssikkerhet på Advokatforeningens Rettssikkerhetskonferanse 2011, Oslo   |
| 20. juni        | Foredrag om folkevalgte organer og saker lagt fram fra en av partene på kurs for kommunale advokater (KS), Oslo                               |
| 13.-14. oktober | Samtale med Datatilsynets direktør og deltakelse i paneldebatt, Juristenes Fagdager, Oslo   |
| 22. november    | Foredrag om god forvaltningsskikk på Juskurs, Juristenes utdanningscenter, Lysebu   |
| 24. november    | Foredrag om Sivilombudsmannens virksomhet, Vinderen seniorsenter  |
| 26. november    | Deltok i paneldebatt om terrorprosessen, Juridisk fakultet, UiO   |
| 7. desember     | Foredrag om rett til læring bak murene, seminar hos Fylkesmannen i Hordaland, Bergen  |

**Møter og besøk i Norge:**

|                |  |
|----------------|--|
| 5. januar      | Besøk fra Juss-Buss, her   |
| 10. januar     | Møte med Mattilsynet, Oslo   |
| 25.-26. januar | Besøk i Bodø fengsel og Nordlandssykehuset, Bodø                                   |
| 10. februar    | Besøk hos Fylkesmannen i Hordaland, Bergen   |
| 8. mars        | Møte med arbeids- og velferdsdirektøren, Oslo                                      |
| 18. mars       | Besøk i Trygderetten, Oslo   |
| 21. mars       | Møte med Gjenopptakelseskomisjonen, her  |
| 22. mars       | Møte med internasjonal avdeling i Stortinget, her                                  |
| 8. april       | Audiens hos HM Kongen  |
| 14. april      | Deltok på seminar om Riksretten, Stortinget  |
| 28. april      | Møte med EOS-utvalget, Oslo  |
| 4.-5. mai      | Besøk til Nav Kristiansand   |
| 18. mai        | Møte med delegasjon fra CPT (Den europeiske komite for forebygging av tortur), her |
| 25.-26. mai    | Besøk til Fylkesmannen i Telemark, Skien   |
| 8. juni        | Møte i Barne- og likestillingsdepartementet om klart lovspråk                      |
| 9. juni        | Møte i Finansdepartementet om skatt og offentlig innsyn                            |

<sup>1</sup> Oversikten gjelder aktivitetene til Arne Fliflet. I tillegg har ombudsmannens ansatte hatt annen utadrettet virksomhet.

|                 |  |
|-----------------|--|
| 22. juni        | Besøk til sentralarresten, Oslo politidistrikt   |
| 10. august      | Besøk fra Juss-Buss, her   |
| 8. september    | Deltok på Legeforeningens MR-konferanse, Oslo  |
| 13. september   | Møte med direktøren for Helsetilsynet, Oslo  |
| 21. september   | Møte med SMR (Senter for Menneskerettigheter), her   |
| 11.-12. oktober | Besøk til Fylkesmannen i Rogaland, Stavanger   |
| 14. november    | Deltok på Grunnlovseminar i Stortinget   |
| 15. november    | Besøk til Ullersmo fengsel, Oslo   |
| 18. november    | Deltok på konferanse om klart lovspråk i regi av FAD/JD, Oslo  |
| 28. november    | Møte med Justisdepartementet om Sivilombudsmannens rolle i forbindelse med etablering av nasjonal forebyggende mekanisme for frihetsberøvede personer (NFM) - Tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon (OPCAT) |
| 6. desember     | Møte med Utlendingsdirektoratet, Oslo  |
| 21. desember    | Besøk til Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, Oslo   |

#### **Internasjonale besøk hos ombudsmannen:**

|               |   |
|---------------|---|
| 18. februar   | Besøk fra ombudsmannen i Georgia  |
| 7. mars       | Møte med britisk ambassadør Jane Owen   |
| 11.-13. april | Deltakelse i paneldebatt i forbindelse med Al Jazeera-besøk, arrangert av UiO og SMR, Oslo                      |
| 13. april     | Møte med ambassadøren for Guatemala i forbindelse med kommende besøk av ombudsmannen                            |
| 24. mai       | Besøk fra ombudsmannen fra Guatemala  |
| 6. juni       | Deltakelse i paneldebatt om grunnlov og menneskerettigheter, Europarådets parlamentarikerforsamling, Stortinget |
| 9. juni       | Besøk fra ombudsmannen fra Kasakhstan   |
| 3. august     | Møte med den russiske ambassaden i forbindelse med besøk av MR-ambassadør Konstantin Dolgov                     |
| 26. september | Møte med russisk delegasjon på studietur for å lære om kriminalomsorgen i Norge                                 |
| 27. september | Møte med parlamentarikere fra Mosambik, Stortinget  |
| 24. november  | Besøk av MR-ambassadør Konstantin Dolgov fra Russland   |

#### **Møter og besøk i utlandet, deltakelse på internasjonale konferanser med mer:**

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| 15.-20. januar              | World Conference on Constitution Justice, Brasil   |
| 31. mars-1. april           | Styremøte i I.O.I. Europa (International Ombudsman Institute), Warszawa  |
| 4.-5. april                 | Vestnordisk ombudsmannsmøte, København   |
| 16.-18. juni                | Konferanse om rettigheter for innvandrere og minoritetsgrupper (representerte I.O.I.), Baku                        |
| 11.-15. august              | Vestnordisk ombudsmannsmøte, Vestmannaøyene  |
| 18.-19. august              | 39. nordiske juristmøte, Stockholm   |
| 13.-14. september           | I.O.I.-seminar om ombudsmenn og OPCAT, Warszawa  |
| 30. september               | Styremøte i I.O.I. Europa, London  |
| 21.-22. oktober             | Eighth National Seminar of the European Network, arrangert av den danske og den europeiske ombudsmannen, København |
| 30. oktober-<br>2. november | Styremøte i I.O.I. (hele styret på verdensbasis), Livingstone  |
| 25. november                | Judicial Review Conference, London   |
| 7.-9. desember              | Vestnordisk ombudsmannsmøte, København   |

Vedlegg 5**Budsjett og regnskap for 2011**

|             |             |                            | (i 1000 kr)                      |                          |
|-------------|-------------|----------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| <b>Kap.</b> | <b>Post</b> |                            | <b>Vedtatt budsjett<br/>2011</b> | <b>Regnskap<br/>2011</b> |
| 43          | 01          | Lønn og godtgjørelser      | 32 747                           | 32 722                   |
|             | 01          | Varer og tjenester         | 17 155                           | 14 088                   |
|             |             | <b>Sum utgifter</b>        | <b>49 902</b>                    | <b>46 810</b>            |
| 3043        | 16          | Refusjon av foreldrepenger |                                  | 1 431                    |
|             |             | <b>Sum inntekter</b>       |                                  | <b>1 431</b>             |

Sivilombudsmannens budsjett og regnskap revideres av Riksrevisjonen.

**Vedlegg 6****Kongeriget Norges****Grundlov § 75 bokstav l:**

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

---

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

Vedlegg 7

## Lov 22 juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven)

Lovens tittel og enkelte bestemmelser ble sist endret ved lov 2 des 2011 nr. 46 (ikr. 1 jan 2012).

### § 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 har tatt standpunkt til.

b) avgjørelser truffet i statsråd,

c) domstolenes virksomhet,

d) Riksrevisjonens virksomhet,

e) saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for sivile tjenestepliktige,

f) avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv, med mindre avgjørelse er truffet av formannskapet, fylkesutvalget, et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet etter lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 13. Avgjørelse som her nevnt kan Ombudsmannen likevel ta opp til undersøkelse av eget tiltak når han finner at hensynet til rettsikkerheten 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.

Ombudsmannen kan kreve bevisopptak ved domstolene etter reglene i domstolloven § 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- og forretningshemmeligheter og informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen. 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. ---

**Vedlegg 8**

## Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Fastsatt av Stortinget 19. februar 1980 med hjemmel i lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 2.

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

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

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

### § 6. Undersøkelse av klager.

(Til ombudsmannslovens §§ 7 og 8.)

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

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

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

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

**§ 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 be-

handling 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.