

Dokument 4

(2014-2015)

Melding for året 2014

fra

Sivilombudsmannen

Avgitt til Stortinget i mars 2015

Forord

Aage Thor Falkanger
sivilombudsmann

Da jeg tiltrådte som sivilombudsmann 16. juni 2014, uttrykte jeg et ønske om å videreføre og videreutvikle ombudsmannens viktige stilling i samfunnet. Etter å ha hatt vervet i mer enn trekvart år, har jeg på nært hold kunnet se den sentrale posisjonen ombudsmannen har for å ivareta borgernes rettssikkerhet. Jeg har også hatt tid til å danne meg en oppfatning om hva det er særlig viktig å arbeide med fremover. Selv om dette er en årsmelding for året som gikk, ønsker jeg å gi uttrykk for noen synspunkter på dette.

Sivilombudsmannens formål er å hindre at myndighetene øver urett mot den enkelte borger. I første rekke gjøres dette gjennom behandlinger av klager. For at ombudsmannen skal kunne fylle sin oppgave, må imidlertid borgerne kjenne til klagemuligheten. Dette krever en aktiv kommunikasjon, og de siste årene har det vært tatt grep for å styrke denne. I tillegg til pressemeldinger om enkelte av uttalelsene, har ombudsmannen benyttet Twitter for å skape oppmerksomhet om uttalelser og aktuelle saker. Via ombudsmannens nettsted har borgerne siden 2011 hatt mulighet til å klage ved hjelp av et elektronisk klageskjema. I 2014 ble dette skjemaet benyttet i omtrent halvparten av de innkomne sakene. Mange søker også opp ombudsmannens uttalelser via nettstedet.



Mitt inntrykk er at ombudsmannsordningen nyter stor anseelse, men at den bør gjøres bedre kjent enn den er i dag. Som ombudsmann har jeg et personlig verv, og kontakten med media skal og bør derfor i første rekke håndteres av meg. Det er imidlertid behov for å profesjonalisere kommunikasjonsvirksomheten, slik at ombudsmannens uttalelser på en egnet måte når ut til flere. Tilsettingen av en egen kommunikasjonsmedarbeider ved kontoret høsten 2014 er viktig for dette arbeidet.

Ombudsmannen behandler ikke bare klager, men foretar også generelle og systematiske undersøkelser av eget tiltak. Dette skjer blant annet på bakgrunn av enkeltklager og saker som ombudsmannen blir gjort kjent med, f.eks. gjennom media. Slike undersøkelser kan få betydning for en rekke borgeres rettsstilling, og de kan derfor ha stor påvirkningskraft – ikke bare for å gjenopprette urett, men også for å forhindre at urett begås. Mer ressurser bør derfor brukes på denne måten. Det avgjørende bør ikke nødvendigvis være antallet saker som tas opp av eget tiltak, men at den samlede effekten blir god.

Samtidig er det viktig at klagesakene behandles noenlunde raskt. Saker som klages inn for ombudsmannen, har vært igjennom flere instanser i forvaltningen og kan ha pågått i flere år. Ombudsmannen bør ikke bidra til den belastningen det er for borgere å ha en uavklart sak. Det har derfor vært arbeidet med å få ned saksbehandlingstiden ved kontoret, noe som har gitt resultater. Saksbehandlingstiden hos ombudsmannen går jevnt nedover. Dette på tross av at ombudsmannen har mottatt flere klagesaker i 2014 enn foregående år, og selv om det ble igangsatt flere store undersøkelser av eget tiltak. Antall uavsluttede klagesaker er vesentlig redusert i løpet av de siste tre årene. Denne utviklingen vil bli videreført. Kortere saksbehandlingstid må ikke gå på bekostning av den faglige kvaliteten og nødvendige grundigheten i ombudsmannens arbeid, men det er ønskelig at sakene behandles noe hurtigere enn tilfellet er i dag.

Flere av de nevnte målsetningene lar seg ikke gjennomføre uten at det foretas en nokså streng prioritering av hvilke ressurser som skal nedlegges i de enkelte sakene. Sivilombudsmannsloven § 6 fjerde ledd gir ombudsmannen en slik mulighet. Det står der at «ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling». Borgerne har altså ikke en rett til å få sine klager behandlet av ombudsmannen. Jeg har sett det som en oppgave å prioritere noe strengere for å frigjøre kapasitet til generelle undersøkelser og for å få ned saksbehandlingstiden ytterligere.

Ombudsmannens ressurser bør særlig brukes på å løfte frem prinsipielt viktige saker. I tillegg til alvor i den enkelte sak, bør det legges vekt på om det dreier seg om spørsmål av betydning for mange borgeres rettssikkerhet. Saker om mindre spørsmål, eller om forhold som har liten generell interesse, må da prioriteres ned. Det samme gjelder saker som vil være bedre egnet for domstolene, som f.eks. komplekse saker med kommersielle aktører, og saker med et betydelig innslag av skjønn basert på spesiell faglig innsikt. Hensikten med å prioritere hardere, er å bli enda bedre i stand til å verne borgerne mot urett.

Forebyggingsenheten mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse ble opprettet ved ombudsmannens kontor våren 2014, som følge av at Norge ratifiserte tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OP-CAT) sommeren 2013. Erfaringene i 2014 peker klart i retning av at også Norge har behov for et organ som har som særskilt oppgave å forebygge mot risiko for tortur og umenneskelig behandling. Det ble i løpet av høsten avgitt en rekke anbefalinger som ledd i forebyggingsenhetens arbeid, til både fengsler og arrester. Nå som enheten er blitt vel etablert i institusjonen, kan det også konstateres at det mellom den og andre avdelinger ved ombudsmannens kontor finner sted gjensidig faglig berikelse. Ombudsmannen avgir en egen årsmelding om forebyggingsarbeidet med dokumentnummer 4:1.

Årsmeldingen for 2014 er delt i fire kapitler. I kapittel I er det løftet frem tre viktige temaer, som det er ønskelig å gjøre Stortinget særskilt oppmerksom på. Alle gjelder grunnleggende rettigheter som har betydning for borgernes rettssikkerhet. Deretter i kapittel II gis det en oversikt over ombudsmannens arbeid med menneskerettighetene. I 2014 ble det avgitt flere uttalelser som i stor grad omhandlet viktige menneskerettighetsspørsmål. Videre følger det i kapittel III en oversikt over saker av alminnelig interesse som ble behandlet i 2014. I kapittel IV redegjøres det for en del statistikk for 2014. Informasjon om organisasjonen fremgår av vedleggene.



Ansatte

Innhold

Forord	3
I. Særskilte temaer fra kontrollen med forvaltningen	7
1. Introduksjon	
2. Rettssikkerheten i arbeidslinjen – tildeling av arbeidsrettede tiltak og tiltakenes betydning for retten til arbeidsavklaringspenger	7
2.1 Innledning.....	7
2.2 Manglende klageadgang ved avslag på arbeidsrettet tiltak – sak 2013/1625	8
2.3 Trygderettens overprøving av saker om arbeidsavklaringspenger – sak 2014/1275	8
2.3.1 Overprøving av saker før lovendringen 1. januar 2013	9
2.3.2 Overprøving av saker etter lovendringen 1. januar 2013	9
2.4 Sammendrag.....	11
3. Sanitærforholdene i fengsler	11
4. Møteoffentlighet – en forutsetning for demokratiet	12
II. Ombudsmannens arbeid med menneskerettigheter.....	15
1. Generelt	15
2. Saker om saksbehandling	15
2.1 Saksbehandlingstid.....	15
2.2 Varsel om endring av vedtak til skade for klageren.....	16
3. Frihetsberøvelse	16
3.1 Oversitting i politiarrest	16
3.2 Politiets utlendingsinternat på Trandum	17
4. Vern av eiendomsretten.....	18
4.1 Pålegg om reduksjon av reintall	18
4.2 Spanske sjøfolk på norske skip	18
5. Retten til ytrings- og informasjonsfrihet	19
5.1 Ansattes ytringsfrihet	19
5.2 Innsyn i lydlogger.....	20
6. Forbudet mot dobbeltstraff.....	21
6.1 Midlertidig inndragning av skjenkebevilling	21
III. Oversikt over saker i 2014.....	23
1. Innledning.....	23
2. Saker av alminnelig interesse	23
3. Saker som er tatt opp av eget tiltak	25
4. Saker der ombudsmannen har gjort forvaltningen oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller praksis	26
IV. Statistikk	29
1. Saker i 2014.....	29
2. Saksbehandlingstid.....	30
3. Utfallet av sakene	30
4. Fordeling av avsluttede saker ut fra forvaltningsorgan	32

Vedlegg 1 Ombudsmannens kontor – personaloversikt.....	36
Vedlegg 2 Likestillingsoversikt	38
Vedlegg 3 Oversikt over avdelingsinndeling og saksområdene.....	39
Vedlegg 4 Foredrag, møter, besøk og reiser i 2014.....	40
Vedlegg 5 Budsjett og regnskap for 2014	46
Vedlegg 6 Kongeriket Norges Grunnlov § 75 bokstav l	47
Vedlegg 7 Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven)	48
Vedlegg 8 Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen	51

I. Særskilte temaer fra kontrollen med forvaltningen

1. Introduksjon

I dette kapittelet er det løftet frem tre temaer som ombudsmannen vil gjøre Stortinget særskilt oppmerksom på. Først redegjøres det for to saker som ble tatt opp av eget tiltak med Nav og Arbeids- og sosialdepartementet. Den ene saken gjelder manglende klageadgang på Navs avslag på arbeidsrettede tiltak, og den andre saken omhandler Trygderettens begrensede overprøving av saker om arbeidsavklaringspenger. Begge sakene belyser rettssikkerheten i saker om aktiviserende tiltak og ytelser for å få brukere i arbeid (arbeidslinjen). Deretter omtales noen problematiske sider ved sanitærforholdene i enkelte fengsler. Personene som utsettes for disse forholdene, er i en vanskelig livssituasjon og har ikke noen sterk stemme i offentligheten. Det er derfor funnet grunn til å omtale problemstillingen her. Til sist gis en omtale av kravet til møteoffentlighet i folkevalgte organer. Prinsippet om slik møteoffentlighet er grunnleggende for åpne og demokratiske prosesser. Erfaringen fra sakene som har vært behandlet her, er imidlertid at flere kommuner ikke følger regelverket.

2. Rettssikkerheten i arbeidslinjen – tildeling av arbeidsrettede tiltak og tiltakenes betydning for retten til arbeidsavklaringspenger

2.1 Innledning

I 2014 kritiserte ombudsmannen forvaltningen i tre saker om rettssikkerheten i arbeidslinjen. Med arbeidslinjen menes den delen av Navs regelverk som omfatter aktiviserende tiltak og ytelser for å få flest mulig i arbeid.

To av sakene omtales her. Den første saken gjaldt manglende klageadgang på avslag på arbeidsrettede tiltak (sak 2013/1625). Den andre saken gjaldt Trygderettens begrensede overprøving av saker om arbeidsavklaringspenger (sak 2014/1275). Den tredje saken (sak 2014/2335), som ikke omtales nærmere, gjaldt klageadgang på fornyet arbeidsevnevurdering. Sakene ble tatt opp av eget tiltak.

Bakgrunnen for sakene er lovendringer som fulgte i kjølvannet av Nav-reformen. Endringene har etter hvert ført til en praksis hvor brukere har mistet muligheten til å få overprøvd avslag fra Nav på arbeidsrettede tiltak og mulighetene til å få overprøvd avslag på arbeidsavklaringspenger i Trygderetten er blitt vesentlig begrenset. Ombudsmannen undersøkte hvorvidt avslag på arbeidsrettede tiltak er enkeltved-

tak som kan påklages. Videre vurderte ombudsmannen hvilke konsekvenser reformene har hatt for rettssikkerhetsgarantiene og om konsekvensene av lovendringene var omtalt i forarbeidene til lovendringene.

Nav-reformen var en sammenslåing av Trygdeetat, Arbeidsmarkedsetaten (Aetat) og sosialtjenesten til én etat. Reformen ble gradvis iverksatt fra 2006, og innebar at Aetats ansvar for å få eller holde folk i arbeid ble samordnet med Trygdeetatens ansvar for inntektssikring for dem som av helsemessige grunner var utenfor arbeidslivet. Fra 1. mars 2010 avløste ytelsen arbeidsavklaringspenger de tidligere folketrygdytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, heretter kalt AAP-reformen.

Det overordnede formålet med Nav-reformen og AAP-reformen var å øke deltagelsen i arbeidslivet, noe som tidligere var Aetats hovedoppgave. I forarbeidene til AAP-reformen, Ot.prp. nr. 4 (2008-2009), ble det uttalt at regelverket skulle «utformes slik at etatens oppmerksomhet og ressurser i større grad rettes mot oppfølgingsarbeidet og at ressurser frigjøres fra administrative rutiner som beregninger, utbetalinger, vedtaksfatting osv.»

På grunn av reformene er det flere avgjørelser av vesentlig betydning for brukernes rett til arbeidsavklaringspenger som nå tas etter andre regelverk enn folketrygdloven. Dette gjelder f.eks. reglene om tiltak som står i forskrift til arbeidsmarkedsloven, og bestemmelsene i NAV-loven om systematiske arbeidsevnevurderinger for alle som trenger og vil ha bistand for å komme (tilbake) i arbeid. Bistanden kan bestå i trygdeytelser og arbeidsrettede tiltak (tidligere kalt arbeidsmarkedstiltak eller attføringstiltak). Dette regelverket er mindre rettighetspreget enn folketrygdloven, og saksbehandlingsreglene og forvaltningspraksis knyttet til dette regelverket gir ikke like sterke rettssikkerhetsgarantier.

Økt sysselsetting og reduksjon i antall uføretrygdede er legitime og viktige formål for lovendringer. Ombudsmannen skal ikke overprøve politiske prioriteringer. Men dersom regelreformer fører til at saksbehandlingen og praksis synes å gå på bekostning av borgernes rettssikkerhet, uten at endringene har tilstrekkelig dekning i de nye reglene, hører det til ombudsmannens oppgaver å påpeke det. Dette må også gjelde dersom de nye reglene får rettssikkerhetsmessige konsekvenser som ikke er vurdert av Stortinget. Det følger av sivilombudsmannsloven § 11 at ombudsmannen kan påpeke mangler ved lover og annet regelverk.

2.2 Manglende klageadgang ved avslag på arbeidsrettet tiltak – sak 2013/1625

Etter AAP-reformen har ombudsmannen jevnlig mottatt henvendelser fra brukere som er nektet klageadgang på Navs avslag på arbeidsrettede tiltak. Nav praktiserer bare klagerett på tildelte tiltak. Avslag på tiltak blir ikke ansett som enkeltvedtak av Nav, og avgjørelsen tas dermed uten krav til form eller begrunnelse, og uten klageadgang. På bakgrunn av disse henvendelsene ble det funnet grunn til å undersøke det rettslige grunnlaget for Navs praksis på dette området.

Arbeidsrettede tiltak gis til personer som står uten arbeid og som trenger hjelp til å komme i arbeid igjen. Dette kan blant annet gjelde personer som har sluttet i arbeid på grunn av svekket arbeidsevne og som mottar arbeidsavklaringspenger. Tiltaket skal etter forskrift om arbeidsrettede tiltak § 1-3 være «nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid». Noen eksempler på tiltak er arbeidsavklaring, arbeidsrettet rehabilitering, praksisplass i ordinære bedrifter, lønnstilskudd, arbeid i vernet bedrift og behandlingstilbud til personer med lettere psykiske og sammensatte lidelser.

Ved AAP-reformen ble reguleringen av alle arbeidsrettede tiltak, uavhengig av eventuell sammenheng med pengeytelser etter folketrygdloven, samlet i en ny tiltaksforskrift til arbeidsmarkedsloven. Den tidligere Aetats praksis, med bare å gi klagerett på tildelte arbeidsmarkedstiltak, ble videreført av Nav for alle tiltak regulert i den nye tiltaksforskriften.

Forvaltningsloven gjelder for Navs virksomhet, jf. folketrygdloven § 21-1. Etter forvaltningsloven er det klageadgang på alle vedtak som er å regne som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2, så fremt det ikke er gjort unntak i forskrift til forvaltningsloven eller i en særlov.

Arbeids- og sosialdepartementet mente at det forelå slike unntak og begrunnet Navs praksis med blant annet saksbehandlingsreglene i arbeidsmarkedsloven. Reglene i arbeidsmarkedsloven og også de unntakene som står i forvaltningslovforskriften gjelder imidlertid enkelte typer tiltak og enkelte saksbehandlingsregler, og kan ikke gi grunnlag for Navs generelle praksis.

En avgjørelse om avslag på tiltak kan ha stor betydning for en bruker som har klare ønsker for hvordan han eller hun skal komme (tilbake) i jobb. Konsekvensene av et avslag kan imidlertid være mer vidtrekkende. Dette fordi tiltak kan ha avgjørende betydning for retten til økonomiske ytelser, ikke minst retten til arbeidsavklaringspenger. Avslag på tiltak kan i verste fall bety at brukeren blir stående uten inntekt, og henvises til å søke sosialstønad. Praksisen med å nekte klageadgang blir i slike tilfeller særlig betenkelig. Ombudsmannen uttalte derfor

at det i slike saker «utvilsomt er et klart behov for de rettssikkerhetsgarantiene som ligger nedfelt i saksbehandlingsreglene om enkeltvedtak». Det ble konkludert med at alle avslag på arbeidsrettede tiltak som ikke er omfattet av de lovbestemte unntakene fra forvaltningslovens regler, er enkeltvedtak som kan påklages. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler om partsinnsyn, begrunnelse, skriftlighet og dekning av sakskostnader vil også gjelde.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyste 14. november 2014 at det sammen med Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer hvordan klageadgang på tiltak kan gjennomføres i praksis. Praksis er ennå ikke endret, og departementet har ikke gitt nye unntaksregler.

2.3 Trygderettens overprøving av saker om arbeidsavklaringspenger – sak 2014/1275

Etter AAP-reformen i 2010, og endringen av vilkårene for rett til arbeidsavklaringspenger fra 1. januar 2013, har Trygderetten i flere kjennelser ansett rettens myndighet til å overprøve Navs avslag på arbeidsavklaringspenger som begrenset der Nav ikke har tildelt brukeren arbeidsrettet tiltak. Grunnen er at alle Navs avgjørelser om tildeling av arbeidsrettede tiltak nå skjer etter reglene i arbeidsmarkedsforskriften, som er unntatt fra overprøving i Trygderetten.

I folketrygdloven § 11-6 bokstav b er retten til arbeidsavklaringspenger koblet til deltakelse på arbeidsrettet tiltak. Før endringen 1. januar 2013 lød bestemmelsen slik:

«§ 11-6. Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid

Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet

...

b) har behov for arbeidsrettet tiltak, eller...»

Etter lovendringen lyder bestemmelsen slik:

«§ 11-6. Bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid

Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet for å skaffe seg eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre

...

b) deltar på et arbeidsrettet tiltak, eller...»

Ved lovendringen ble ordlyden altså endret fra «har behov for arbeidsrettet tiltak...» til «deltar på et arbeidsrettet tiltak...».

I flere kjennelser avsagt etter lovendringen, men som gjaldt saker som skulle avgjøres etter den tidligere ordlyden, ga Trygderetten uttrykk for at § 11-6

bokstav b innebærer at brukeren faktisk må delta på et tiltak for å få arbeidsavklaringspenger. Som følge av at Trygderetten ikke lenger kan overprøve Navs avgjørelse om ikke å tildele tiltak, ble rettens behandling av disse sakene svært begrenset. Trygderetten tok ikke stilling til vilkåret om redusert arbeidsevne i folketrygdloven § 11-5, men konstaterte bare at brukeren ikke var på tiltak. Dette til tross for at flere av de påankede vedtakene var begrunnet med at vilkåret om redusert arbeidsevne ikke var oppfylt. Ombudsmannen undersøkte på denne bakgrunn Trygderettens praksis både før og etter lovendringen 1. januar 2013.

2.3.1 Overprøving av saker før lovendringen 1. januar 2013

Arbeids- og sosialdepartementet ga i brev til ombudsmannen uttrykk for at endringen av ordlyden i § 11-6 ikke innebar en endring av gjeldende rett, idet bestemmelsen hele tiden hadde oppstilt krav om at brukeren faktisk deltok på arbeidsrettede tiltak.

Ombudsmannen delte ikke dette synet. Etter ombudsmannens syn innebar formuleringen «behov for» at det ikke var noe krav om faktisk deltagelse på tiltak før lovendringen 1. januar 2013. Hvis Nav eller Trygderetten kom til at en person hadde behov for tiltak, var vilkåret i § 11-6 bokstav b oppfylt – selv om Nav rent faktisk ikke hadde tildelt tiltak.

I tillegg til den klare ordlyden i § 11-6 bokstav b var det vesentlig for ombudsmannen at forarbeidene til bestemmelsen gjennomgående bruker lovens uttrykk «behov for», jf. Ot.prp. nr.4 (2008-2009). Proposisjonen synes dessuten å forutsette at det ved behandlingen av saker om arbeidsavklaringspenger fortsatt skulle tas selvstendig stilling både til reduksjon i arbeidsevne (§ 11-5) og behovet for bistand (§ 11-6), jf. følgende utdrag:

«Departementet presiserer at det, som i dag, skal foretas en selvstendig vurdering av om folketrygdlovens krav om at arbeidsevnen skal være redusert og at personen har et bistandsbehov som folketrygdloven krever, er oppfylt.»

Også Trygderetten la i en rekke kjennelser forut for lovendringen til grunn at det var «behovet» for tiltak som var det avgjørende. Uten å ha foretatt noen systematisk undersøkelse, har ombudsmannen funnet 16 slike saker.

Som nevnt ovenfor, har Trygderetten imidlertid i noen andre kjennelser – avsagt etter lovendringen 1. januar 2013, men som gjaldt saker som skulle avgjøres etter den tidligere ordlyden – lagt til grunn at faktisk deltagelse på et tiltak var et vilkår også før lovendringen.

Oppfatningen om at det ikke er tilstrekkelig med «behov» for tiltak for å ha rett til arbeidsavklaringspenger, men at en faktisk må delta på tiltak, har en

viss støtte i beskrivelsen av gjeldende rett i forarbeidene til lovendringen i 2013. I Prop. 118 L (2011-2012) skrev departementet at «[b]rukere som ikke får tildelt et tiltak, vil ikke fylle vilkårene i § 11-6 om behov for tiltak». I proposisjonen la departementet til grunn at å endre behovsbegrepet i § 11-6 til et krav om «deltagelse» på tiltak, ikke innebar noen endring av praksis, men kun var «en klargjøring av forholdet mellom dagens regler».

Omtalen av «gjeldende rett» i nevnte proposisjon er imidlertid etterarbeid til forståelsen av tidligere ordlyd. Uttalelsene har derfor begrenset vekt, og kan ikke anses avgjørende for tolkningen. Forarbeidenes beskrivelse av gjeldende rett virker dessuten å være i utakt med den praksis som før lovendringen synes å ha vært den dominerende i Trygderetten.

Etter en samlet vurdering kom ombudsmannen til at det ikke var grunnlag for noen innskrenkende tolkning av den tidligere ordlyden i § 11-6 bokstav b. Nav og Trygderetten måtte derfor i saker etter den tidligere ordlyden ta selvstendig stilling til behovet for arbeidsrettede tiltak – selv om Nav lokalt i tiltaks-saken hadde gitt avslag på arbeidsrettet tiltak.

2.3.2 Overprøving av saker etter lovendringen 1. januar 2013

Det følger nå klart av ordlyden i folketrygdloven § 11-6 bokstav b at det ikke skal gis arbeidsavklaringspenger til personer som ikke deltar på arbeidsrettede tiltak. I de trygderettskjennelsene som er avsagt etter lovendringen 1. januar 2013, og som var gjenstand for ombudsmannens undersøkelse, har dette medført at Trygderetten ikke har tatt stilling til de medisinske vilkårene for rett til arbeidsavklaringspenger. Trygderetten har isteden nøydt seg med å konstatere at brukeren ikke deltar på tiltak. I det følgende redegjøres det for hvorfor ombudsmannen har kommet til at en slik praksis er betenkelig for rettsikkerheten.

Avgjørelsen om en bruker skal tildeles tiltak, tas av det lokale Nav-kontoret. Som nevnt ovenfor, anses (fortsatt) ikke avslag på tiltak som enkeltvedtak, og det gis ikke klageadgang. Om en person får tildelt et tiltak eller ikke, vil avhenge av Navs oppfatning av brukerens bistandsbehov på grunnlag av en arbeidsevnevurdering og innholdet i en eventuell aktivitetsplan. Dette er regulert i NAV-loven § 14a. Vedtak om arbeidsevnevurdering kan påklages til Nav Klageinstans, men kan ikke ankes inn for Trygderetten. Hvis utfallet av Navs arbeidsevnevurdering er at brukerens arbeidsevne ikke er redusert, og brukeren derfor ikke har behov for særskilt bistand til å komme i arbeid, vil det normalt ikke gis arbeidsrettet tiltak. I motsetning til arbeidsavklaringspenger er ikke tiltak en lovfestet rettighet. Selv om Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at det er liten risiko for at budsjettrammen skal virke styrende for om personer

med nedsatt arbeidsevne får tiltak eller ikke, er tildelingen av tiltak avhengig av at det er tilgjengelige budsjettmidler.

Redusert arbeidsevne er ikke bare av betydning for tildelingen av tiltak, men er også et sentralt vilkår for arbeidsavklaringspenger. Etter folketrygdloven § 11-5 må «medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte [ha] fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid». En arbeidsevnevurdering etter NAV-loven er svært lik de vurderingene som Nav og Trygderetten skal foreta etter folketrygdloven. Trygderetten kan likevel, i sin vurdering av brukers arbeidsevne etter folketrygdloven, komme til en annen konklusjon enn det Nav kom til i arbeidsevnevurderingen etter NAV-loven. Dette er en følge av at Trygderetten kan prøve alle sider av saken etter folketrygdloven. Arbeidsevnevurderingen etter NAV-loven er et viktig moment i vurderingen av arbeidsevnen etter folketrygdloven § 11-5, men er ikke avgjørende.

Hvis arbeidsevnevurderingen etter NAV-loven § 14a fører til at brukeren ikke tildeles tiltak, vil ikke vilkåret for rett til arbeidsavklaringspenger i § 11-6 bokstav b være oppfylt. Dersom Trygderetten skal følge praksis fra de nevnte kjennelsene, vil de i slike tilfeller unnlate å prøve arbeidsevnevilkåret i folketrygdloven § 11-5. Arbeidsevnevurderingen etter NAV-loven blir i så fall ikke bare styrende for Navs avgjørelser om tiltak, men også for Trygderettens behandling av saker om arbeidsavklaringspenger etter § 11-6 bokstav b. I tilfeller hvor uenighet om arbeidsevnevilkåret i folketrygdloven er kjernen i trygdesaken, og dette var avgjørende for Navs avslag på arbeidsavklaringspenger, medfører en slik praksis at ankeadgangen til Trygderetten blir tilnærmet illusorisk.

I forarbeidene til AAP-reformen synes ikke departementet å ha vurdert om lovendringene ville medføre begrensninger i Trygderettens rolle i saker om arbeidsavklaringspenger. I proposisjonen legges det riktignok til grunn at avgjørelser om tiltak ikke vil kunne overprøves av Trygderetten når bestemmelsene om tiltak flyttes til regelverk under arbeidsmarkedsloven, men eventuelle begrensninger for Trygderettens behandling av saker om arbeidsavklaringspenger er ikke omtalt.

De samme forarbeidene synes imidlertid å forutsette at det i trygdesaker skulle tas selvstendig stilling til både vilkårene om reduksjon i arbeidsevne (§ 11-5) og behovet for bistand (§ 11-6), jf. Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) punkt 4.4.4.

Eventuelle konsekvenser for Trygderettens behandling av arbeidsavklaringspengesaker er heller ikke berørt i Prop. 118 L (2011-2012), om endringen av folketrygdloven § 11-6 (med virkning 1. januar 2013). Endringen er presentert som en forenkling og

presisering av regelverket – uten konsekvenser for praksis. Arbeids- og sosialkomiteen la i sin behandling til grunn at endringen ikke skulle medføre innskrenkninger i retten til arbeidsavklaringspenger eller endret praksis i Nav. Både departementet og komiteen synes altså å ha forutsatt at lovendringen var en presisering av tidligere rettstilstand – og ikke skulle innebære noen realitetsendringer. Likevel viser Trygderettens behandling av flere saker at lovendringen rent faktisk førte til en vesentlig innstramning i adgangen til å få overprøvd vilkårene for arbeidsavklaringspenger i Trygderetten. Bakgrunnen for at endringen likevel omtales som en «presisering», var departementets syn på rettstilstanden før lovendringen 1. januar 2013. Som redegjort for ovenfor, tilsa imidlertid verken ordlyden, forarbeidene eller Trygderettens praksis da lovproposisjonene ble fremmet, at § 11-6 bokstav b skulle tolkes slik at brukeren faktisk måtte delta på et tiltak. Siden lovforslaget ble presentert som en presisering, hadde ikke Stortinget grunnlag for å vurdere den begrensningen i Trygderettens myndighet ved behandlingen av saker om arbeidsavklaringspenger som endringen har vist seg å medføre i praksis. Komiteens uttalelse om at endringene ikke skulle medføre innskrenkninger i retten til arbeidsavklaringspenger eller endringer i praksis, viser at Stortinget neppe har vurdert lovendringens betydning for Trygderettens myndighet i disse sakene.

Ytelser etter folketrygdloven er lovfestede rettigheter, som finansieres dels ved betaling av folketrygdavgift. Arbeidsavklaringspenger, sykepenger og uføretrygd er de tre sentrale livsoppholdsytelsene folketrygden kan yte medlemmer som ikke kan jobbe på grunn av sykdom, skade eller lyte. I oktober 2014 var det 151 796 personer som mottok arbeidsavklaringspenger. Dette viser at arbeidsavklaringspenger er en viktig del av det inntektssikkerhetsnettet folketrygden er ment å være for medlemmene.

Det er på det rene at Trygderetten kan prøve alle sider av de vedtak som er oppe til behandling, inkludert Navs skjønnsmessige vurderinger, slik ordinære klageinstanser i forvaltningen kan. Imidlertid foreligger det ingen plikt for Trygderetten til å ta stilling til alle relevante vilkår i en konkret ankesak. Dersom Trygderetten kommer til at et avgjørende vilkår for en ytelse ikke er oppfylt, kan Trygderetten begrense seg til å behandle dette vilkåret, slik domstolene har tradisjon for å gjøre. At Trygderetten ikke har noen generell plikt til å ta stilling til alle vilkårene i en sak, betyr imidlertid ikke at Trygderetten aldri bør behandle flere vilkår enn de som er avgjørende for resultatet.

Trygderetten har en lang tradisjon som rettsikkerhetsgarantist i trygdesaker. Den ble opprettet ved egen lov i 1966, samme år som den første folketrygdloven ble vedtatt. Bakgrunnen for opprettelsen var å

styrke rettssikkerheten på trygde- og pensjonsområdet. Trygderetten har egne medlemmer med spesialkompetanse innenfor områdene medisin og attføring, og er derfor særskilt rustet til å overprøve faglig skjønn på disse områdene.

Det har formodningen mot seg at Trygderettens rolle i saker om arbeidsavklaringspenger var ment å skulle begrenses i så stor grad som det har vist seg i praksis – uten at Stortinget kan ses å ha blitt forelagt og fått anledning til å ta stilling til en så betydningsfull endring. Ombudsmannen uttalte derfor at Trygderetten bør bruke sin myndighet til å overprøve Navs vurdering av arbeidsevnen (folketrygdloven § 11-5), selv om brukeren ikke er tildelt arbeidsrettet tiltak. Generelt mente ombudsmannen at dette særlig vil gjelde der andre vilkår enn «tiltak» har vært avgjørende for avslagene i de påankede vedtakene fra Nav. Selv om Trygderettens prøving av øvrige vilkår ikke vil kunne gi grunnlag for at Trygderetten kan innvilge arbeidsavklaringspenger, vil en slik prøving etter omstendighetene kunne lede til at Trygderetten sender saken tilbake til Nav for ny behandling.

2.4 Sammendrag

Som gjennomgangen av ombudsmannssakene ovenfor viser, kan brukeren etter dagens praksis havne i en situasjon der han eller hun får avslag på tiltak og på arbeidsavklaringspenger, uten å ha noen reell mulighet til å klage på noen av avslagene. Nav praktiserer ikke klageadgang for avslag på tiltak. Avslag på arbeidsavklaringspenger kan riktignok påklages, og deretter ankes inn for Trygderetten, men så lenge brukeren ikke er tildelt tiltak, vil Nav og Trygderetten kunne nøye seg med å konstatere at vilkåret i folketrygdloven § 11-6 bokstav b om deltagelse på tiltak ikke er oppfylt. Trygderetten har i flere saker latt være å vurdere om arbeidsevnen er nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte, jf. § 11-5.

Såfremt vilkårene er oppfylt, har brukeren rettskrav på arbeidsavklaringspenger. Innvilgelsen av arbeidsavklaringspenger i medhold av § 11-6 bokstav b er imidlertid avhengig av om brukeren får tiltak, noe brukeren ikke har rettskrav på. Når Nav lokalt dessuten har anledning til å legge vekt på Navs økonomiske rammer i vurderingen av om tiltak skal gis, kan det bli liten realitet i rettskravet på arbeidsavklaringspenger. Der det ikke gis tiltak synes praksis å føre til at brukerens rett til arbeidsavklaringspenger i realiteten avgjøres av Nav lokalt uten klageadgang. Det er betenkelig at rettssikkerhetsgarantiene, som ellers er så fremtredende på velferdsrettens område, her er betydelig innskrenket.

I alle tilfelle er det grunn til å peke på at de rettssikkerhetsproblemene ved AAP-reformen og den senere endringen av folketrygdloven § 11-6 som er belyst her, i liten grad har vært omtalt i departementets lovproposisjoner eller øvrige forarbeider. Dette

gir ombudsmannen grunn til å minne om hvor viktig det er at departementene foretar grundige analyser av de rettssikkerhetsmessige konsekvensene av denne typen lovforslag. Slike analyser bør fremlegges for Stortinget, ved at de tas med i den aktuelle lovproposisjonen.

3. Sanitærforholdene i fengsler

Frihetsberøvelse er den mest inngripende formen for straff som er tillatt etter norsk rett. Personer som er berøvet friheten, er mer sårbare og utsatte for ulike typer krenkelser enn resten av befolkningen. For ombudsmannen er det derfor særlig viktig å føre kontroll med hvordan rettssikkerheten til denne gruppen blir ivaretatt.

Det er et grunnleggende prinsipp i norsk straffegjennomføring at det er frihetsberøvelsen i seg selv som skal utgjøre straffen. Innenfor disse rammene skal soningen langt på vei være lik tilværelsen ellers i samfunnet. Straffegjennomføringen skal altså ikke være mer tyngende enn nødvendig. Hverdagen og levevilkårene i et fengsel vil likevel i stor grad være avhengig av den enkelte institusjonens ressursituasjon og organisering mv. Soningsforholdene vil derfor variere mellom fengsler. Et forhold som kan variere betydelig fra et fengsel til et annet, er de sanitære forholdene. Dette gjelder blant annet om det er toalett på cellene, eventuelt om de innsatte har enkel tilgang til et fellestoalett. I 2014 ga ombudsmannen to uttalelser der det ble rettet kritikk mot sanitærforholdene i henholdsvis Drammen fengsel (sak 2013/1087) og Trondheim fengsel (sak 2013/3200).

Saken om Drammen fengsel hadde bakgrunn i et besøk til fengselet sommeren 2013, der det kom frem at et flertall av cellene ikke hadde eget toalett, og at fengselet manglet ressurser til å følge de innsatte til et fellestoalett på kvelds- og nattetid. De innsatte måtte derfor bruke dobøtte ti til tretten timer i døgnet.

Saken om Trondheim fengsel ble tatt opp på bakgrunn av opplysninger i media om at de kvinnelige innsatte var uten tilgang til toalett store deler av døgnet. Også her var flertallet av cellene uten eget toalett, og på kvelds- og nattetid var de innsatte derfor avhengig av å bli fulgt av en fengselsbetjent. I et brev til ombudsmannen uttalte Kriminalomsorgen region nord at «[n]oe ventetid» måtte påregnes, i enkelte tilfeller én time eller mer. Regionen opplyste også at det unntaksvis måtte «påregnes kø og bruk av poser til oppbevaring av avføring» på cella.

Kriminalomsorgen har plikt til å sikre at de materielle soningsforholdene er «tilfredsstillende», jf. straffegjennomføringsloven § 2 og straffegjennomføringsforskriften § 3-22. I det norske regelverket er det ikke oppstilt særskilte krav til de sanitære forholdene. Dette er i større grad omhandlet i internasjonale

rettskilder, blant annet De europeiske fengselsreglene. I punkt 19.3 heter det i den norske oversettelsen:

«Innsatte skal ha lett tilgang til sanitæranlegg som er hygieniske og i pakt med retten til privatliv.»

De europeiske fengselsreglene er ikke rettslig bindende, men det er forutsatt at medlemslandene bestreber seg på å følge prinsippene som fremgår.

Den europeiske komité for forebygging av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (CPT) undersøker statenes behandling av blant annet innsatte i fengsler i lys av artikkel 3 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) gjennom å besøke de ulike medlemsstatene. Uttalelser og anbefalinger fra CPT er heller ikke rettslig bindende, men norske myndigheter bør være lydhøre for hva som blir påpekt og anbefalt. Komiteen har ved flere anledninger uttalt seg om toalettfasilitetene i fengsler.

CPT har utviklet standarder for behandlingen av personer som er frihetsberøvet. I sin andre generelle rapport (fra 1991) uttalte CPT blant annet følgende:

«Ready access to proper toilet facilities and the maintenance of good standards of hygiene are essential components of a humane environment.»

Det ble også uttalt at dobøtter ikke er en akseptabel ordning. Dersom det ikke er et eget toalett på cella, ga komiteen uttrykk for at den innsatte må få tilgang til et toalett uten unødig forsinkelse både dag og natt.

Komiteen har kommet med lignende uttalelser etter sine besøk til Norge. Ett av fengslene som ble besøkt i 2005, var Trondheim fengsel. I sin rapport anbefalte komiteen blant annet norske myndigheter umiddelbart å iverksette tiltak for å sikre de kvinnelige innsatte «unrestricted access to the lavatory at all times». Etter et besøk i 2011 tok komiteen på nytt opp viktigheten av enkel tilgang på toalett i fengslene. Denne gangen var anbefalingene rettet særlig mot Bredtveit fengsel og Ila fengsel, men også generelt mot andre fengsler som ikke hadde egne toaletter på cellene. Komiteen ga uttrykk for at et langsiktig mål burde være å sørge for eget toalett på alle fengselsceller.

I sin tiende generelle rapport (fra 1999) tok CPT særskilt opp forholdene for frihetsberøvede kvinner. Komiteen uttalte blant annet at «ready access» til sanitære fasiliteter var særlig viktig for denne gruppen. Svikt i å sørge for et grunnleggende behov, som tilgang til toalett, kunne ifølge komiteen føre til nedverdiggende behandling i henhold til EMK artikkel 3.

I begge de omtalte ombudsmannssakene ble det konkludert med at ordninger med dobøtter og lignen-

de ikke tilfredsstillende de materielle minstestandardene for fengsler. Lang ventetid for å kunne benytte toalettet, er ikke akseptabelt. Ombudsmannen ga også uttrykk for at alternativet til eget toalett på hver celle er å sørge for mer ressurser, slik at de innsatte kan bli låst ut ved behov. Det ble forutsatt at de ansvarlige myndighetene arbeider aktivt for å sikre at de innsatte får lett tilgang til toalett med tilstrekkelig standard.

For den innsatte vil de sanitære forholdene kunne spille en vesentlig rolle for opplevelsen av verdighet og en viss normalitetstilstand under soningen. Dårlige toalettfasiliteter vil kunne føles nedverdiggende, og på den måten gjøre straffegjennomføringen tyngre enn nødvendig. Dobøtter og lignende vil også kunne innebære en helserisiko. Forhold som dette er uheldig både for de innsatte og de ansatte i fengslene. Det burde derfor være en høyt prioritert oppgave for de ansvarlige myndighetene å sørge for at alle innsatte har toalett på cella.

4. Møteoffentlighet – en forutsetning for demokratiet

Mange viktige beslutninger i det offentlige forberedes og tas i møter av folkevalgte organer. Beslutningene tas ofte under selve møtet etter muntlig drøftelse.

At møter i folkevalgte organer skal være åpne for allmennheten, er nedfelt i Grunnloven § 100 femte ledd og kommunelovens regler om møteoffentlighet, lovens §§ 30 til 32. Denne muligheten for tilstedeværelse, enten den utøves av privatpersoner eller journalister, er avgjørende for deltagelse i den offentlige samtale, og derfor også for demokratiet. Tilgang til informasjon – også informasjon som kun drøftes i møter – er nødvendig for å kontrollere forvaltningen og sikre åpenhet i beslutningsprosesser. Ombudsmannen har i flere saker det siste året fått illustrert at reglene om møteoffentlighet ikke alltid praktiseres i tråd med gjeldende regler.

I sak 2013/2672 avholdt en kommune årlige budsjettseminarer for politikere og representanter for administrasjonen i kommunen uten at seminarene var kunngjort i forkant, og uten at allmennheten på annen måte var invitert eller gjort oppmerksom på at seminarene var gjennomført. Administrasjonen og politikerne hadde under disse møtene forhandlet og drøftet kommunens budsjett og lagt føringer for den videre realitetsbehandlingen av budsjettet. Ombudsmannen uttalte at det ikke er avgjørende for om noe er å anse som møte i folkevalgt organ at møtet gjennomføres i et av kommunens formelle organer, et synspunkt som også har kommet til uttrykk i tidligere uttalelser. At det var administrasjonen som hadde tatt initiativ til seminarene, var ikke avgjørende for om seminarene

var å anse som administrative møter eller møter i et folkevalgt organ.

Hvorvidt det skal utøves møteoffentlighet, må bestemmes ut fra hensikten med møtet og i lys av formålet med kommunelovens bestemmelser om åpne dører. Behandlingen av budsjettet er kanskje den viktigste saken de folkevalgte tar stilling til i løpet av året. Det er ingen tvil om at måten budsjettforslag blir presentert på, og hvilke deler av forslaget som oppmerksomheten blir rettet mot, kan få betydning for hvordan representantene vurderer forslaget.

I sak 2013/1126 var kommunestyremøtet i gang med å behandle skolestrukturen i kommunen da journalister fra en avis ankom møtet. Saken var på forhånd blitt presentert på brannstasjonens undervisningsrom, uten at dette var annonsert eller omtalt på kommunens nettsted. Innkallingen til formøtet hadde gått på e-post til oppvekstkomiteen og syv øvrige mottakere. Saken var av stor interesse for mange mennesker i kommunen. Ombudsmannen uttalte at selv om det er mulig å ha orienteringsmøter for folkevalgte som ikke er møter i kommunelovens forstand, hadde ikke det aktuelle møtet en slik karakter. Formålet med møtet var en felles gjennomgang før debatten startet, og en slik gjennomgang ville selvsagt også hatt en stor interesse for allmennheten, som også trengte å sette seg inn i saken for å kunne bidra i den offentlige debatten og gjennomføre den nødvendige kontrollen med de folkevalgte.

Sakene 2014/1950, 2014/2081 og 2014/2082 illustrerer hvor viktig det er at kommuner også følger de prosessuelle reglene i kommuneloven ved lukking av møter i folkevalgte organer. En klager gjorde ombudsmannen oppmerksom på at flere kommuner i Nordland fylke hadde lukket formannskapsmøter og kommunestyremøter. Ifølge klageren fremkom det ikke klart nok av møteprotokollene hvilken hjemmel i kommuneloven som var benyttet. Sakene viser at uavhengig av om en kommune faktisk har anledning til å lukke møter i folkevalgte organer i henhold til kommuneloven, er det for allmennheten viktig å ta stilling til om det er saker av interesse som skal be-

handles, og kunne kontrollere at begrunnelsen for lukkingen er riktig.

Tidligere saker ombudsmannen har behandlet viser også viktigheten av at møter i folkevalgte organer gjøres kjent på forhånd, selv om det kan være hjemmel for lukking av dørene ved behandlingen av én eller flere saker i et konkret møte. Dette følger av kommuneloven § 32 nr. 3 og var hovedtemaet i sak 2010/2638 hvor det også ble uttalt at eventuell lukking av dørene må vedtas for hver enkelt sak, og hjemmelen for vedtaket må føres i møteboken. Ombudsmannen fulgte dette temaet opp i sak 2011/79, der Kommunal- og regionaldepartementet ble stilt spørsmål om det var behov for en presisering av bestemmelsen om kunngjøring av møter i folkevalgte organer for å forhindre at den feiltolkes. Departementet svarte at det vil vurdere dette «ved en egnet anledning».

Henvendelsene ombudsmannen har fått om møteoffentlighet belyser neppe samtlige utfordringer som privatpersoner, journalister og andre møter når de prøver å få innsyn i beslutningsprosessene i folkevalgte organer. Sakene som er omtalt her illustrerer også utfordringene de folkevalgte organene har med å tilrettelegge for møteoffentlighet og vurdere rekkevidden av unntakene fra dette.

Folkevalgte organer må i større grad ta inn over seg at hovedregelen ved behandling av saker i møter er møteoffentlighet. Det avgjørende for om allmennheten skal ha tilgang til møtene, er ikke sammensetningen av møtene eller om disse inkorporeres i et faglig seminar, men hvorvidt møtene er et ledd i behandlingen av en sak. Dersom det er fastsatt på forhånd at medlemmene av et folkevalgt organ skal tre sammen for å forhandle, drøfte, treffe vedtak eller på annen måte behandle saker og spørsmål som organet etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle, skal det som hovedregel være møteoffentlighet. Dersom det er gode grunner for å lukke møtet, og dette er tillatt etter kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet, er det viktig at hjemmelen og begrunnelsen for lukkingen offentliggjøres på en forståelig og hensiktsmessig måte.

II. Ombudsmannens arbeid med menneskerettigheter

1. Generelt

I henhold til instruks for Sivilombudsmannen § 12 annet ledd skal ombudsmannen i den årlige meldingen til Stortinget orientere om sitt arbeid med å overvåke og kontrollere at forvaltningen «respekterer og sikrer menneskerettighetene».

I menneskerettsloven er det bestemt at en del av de mest sentrale menneskerettskonvensjoner «ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning». Når ombudsmannen prøver om en borger har lidt urett, tas det derfor også stilling til om vedkommende er utsatt for menneskerettskrenkelser. Menneskerettslige spørsmål inngår altså i ombudsmannens løpende virksomhet. Nedenfor vil det gis en omtale av saker som viser dette. Fremstillingen er inndelt i temaene saksbehandling, frihetsberøvelse, vern av eiendomsretten, retten til ytrings- og informasjonsfrihet og forbudet mot dobbeltstraff. Sakene 2013/1087 om oppfølging av besøk i Drammen fengsel 19. juni 2013 og 2013/3200 om undersøkelse av sanitærforholdene i Trondheim fengsel, som også inneholder menneskerettslige aspekter, er omtalt i kapittel I.

Forebyggingsenheten mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse ble opprettet ved ombudsmannens kontor våren 2014, som følge av at Norge ratifiserte tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT) sommeren 2013. Forebyggingsenheten har adgang til å besøke alle steder hvor personer er fratatt sin frihet, for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Besøkene kan skje både med og uten forhåndsvarsel. Forebyggingsenheten behandler ikke enkeltklager, men avgir en rapport med anbefalinger etter besøkene. Ifølge instruks § 12 femte ledd skal det avgis «en egen melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme». Det vises til ombudsmannens årsmelding om forebyggingsarbeidet (dok. nr. 4:1) for en nærmere omtale av forebyggingsenhetens aktiviteter i 2014.

Sivilombudsmannen arrangerte, i samarbeid med Utenriksdepartementet, en menneskerettighetskonferanse 28. oktober 2014. Temaet for konferansen var «The Effects of International Monitoring Mechanisms to Prevent Torture and Ill-Treatment of Persons Deprived of their Liberty». Konferansen markerte også 25-årsjubileet til Europarådets torturovervåkningskomité (CPT).

Formålet med konferansen var å lære av erfaringene til noen av verdens ledende eksperter på overvåking av forhold under frihetsberøvelse, og å diskutere deres arbeid i en norsk kontekst. Konferan-

sen belyste ulike problemstillinger, herunder: Hva skal til for at kritikk og anbefalinger fra internasjonale overvåkningsorganer fører til reelle endringer for dem som er fratatt friheten? Hvordan kan ulike overvåkningsorganer samhandle bedre for å styrke gjennomføringen av de internasjonale menneskerettighetsforpliktelsene nasjonalt? Hva har vært effekten av internasjonale anbefalinger for frihetsberøvede i Norge? Hvordan arbeider myndighetene med å følge opp anbefalingene? Hvilken nytte har anbefalingene for frivillige organisasjoner og andre som jobber med og for frihetsberøvede mennesker?

Det ble lagt til rette for bred debatt mellom internasjonale eksperter, norske myndighetsrepresentanter, Sivilombudsmannen og representanter fra academia og frivillige organisasjoner. Konferansen hadde 170 påmeldte deltakere. Nærmere omtale av konferansen og innledningens presentasjoner finnes på ombudsmannens nettsted.

Øvrige aktiviteter på menneskerettighetsområdet fremgår av vedlegg 4 til meldingen, der det er gitt en oversikt over foredrag, møter, besøk og reiser i 2014.

2. Saksbehandling

2.1 Saksbehandlingstid

I sak 2014/1947 behandlet ombudsmannen spørsmålet om lang saksbehandlingstid innebar en krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1. Skatt øst brukte i overkant av fem år på en sak om ileggelse av tilleggsatt – herunder ca. tre og et halvt år i forbindelse med utarbeiding av forslag til vedtak i skatteklagenemnda. Ombudsmannen kom etter en helhetsvurdering til at den lange saksbehandlingstiden innebar en krenkelse.

Etter Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2002 s. 509, sammenholdt med Rt. 2000 s. 996, er det klart at EMK artikkel 6 nr. 1 om at en straffesiktelse skal avgjøres innen rimelig tid, også gjelder ved skattemyndighetenes ileggelse av ordinær tilleggsatt (30 %). Varselet om tilleggsatt ble ansett som straffesiktelsen i disse sakene. Vurderingstema var om de endelige avgjørelsene om tilleggsatten, skatteklagenemndas vedtak, ble fattet innen «rimelig tid» etter EMK artikkel 6 nr. 1.

Når kravet i EMK artikkel 6 nr. 1 om avgjørelse innen rimelig tid skal gis anvendelse på skattemyndighetenes behandling av en sak om tilleggsatt, må det blant annet tas hensyn til at avgjørelsen om tilleggsatt er direkte knyttet til avgjørelsen av skattesaken. Tilleggsatt kan først beregnes når skatten er

fastsatt. Hvis skattesaken er komplisert, vil det ha betydning også for vurderingen av skattemyndighetenes tidsbruk i forhold til tilleggs skatten. I tillegg må det vurderes særskilt om skattyter, eventuelt skattemyndighetene, kan bebreides for at saken har trukket ut i tid. I Rt. 2004 s. 134 premiss 43 uttalte Høyesterett at det «(s)ærlig vil ... være tungtveiende om myndighetene har latt saken ligge uten behandling over en lengre periode».

Saken for ombudsmannen ga ikke holdepunkter for å si at skattyter kunne bebreides for at Skatt østs forberedelse av saken for skatteklagenemnda trakk ut i tid. Sakens rettslige sider var ikke spesielt omfattende og komplekse. Skattekontoret anførte at «den samlede ressurs situasjonen» medvirket til at klagebehandlingen tok lang tid. Slike forhold kunne etter ombudsmannens vurdering vanskelig tillegges nevneverdig vekt, jf. Rt. 2000 s. 996 der det på s. 1023 blant annet står:

«Myndighetenes interne prioriteringer og en vanskelig arbeidssituasjon kan vanligvis ikke hindre at et tidsforløp som er urimelig langt i forhold til den private part, anses som en krenkelse av artikkel 6 nr. 1.»

Videre var Skatt østs håndtering av klagesaken preget av lange perioder uten aktiv behandling. Etter rettspraksis er dette et tungtveiende moment i vurderingen av om saksbehandlingstiden er blitt urimelig lang i henhold til EMK artikkel 6 nr. 1, jf. Rt. 2004 s. 134 premiss 43. Etter å ha konkludert med at EMK artikkel 6 nr. 1 var krenket i saken, ba ombudsmannen Skatt øst kontakte Skattedirektoratet med sikte på å få skatteklagenemndas to vedtak om tilleggs skatt overprøvd av Riksskattenemnda.

2.2 Varsel om endring av vedtak til skade for klageren

Ombudsmannen ga 24. mars 2014 en uttalelse om klageinstansens eventuelle plikt til å varsle om endring av et påklaget vedtak til skade for klageren (sak 2013/2365). Tollregion Oslo fattet et vedtak om tilleggsavgift etter å ha foretatt en kontroll. Fastsettelsen av tilleggsavgiften ble påklaget til Toll- og avgiftsdirektoratet. Direktoratet tidoblet så tilleggsavgiften fastsatt i førsteinstansen.

Forvaltningsloven § 34 setter en frist på tre måneder for klageorganets adgang til å endre et påklaget vedtak til skade for klageren, men det står ikke noe om plikt til å gi varsel i forkant av vedtaket. Klageren mente at det var brudd på god forvaltningsskikk at det ikke ble varslet om at vedtaket ville bli endret til ugunst. Det ble også vist til at tilleggsavgift regnes som straff etter EMK artikkel 6.

Ombudsmannen uttalte at mye kunne tale for at tilleggsavgiften i den aktuelle saken, både før og etter klagebehandlingen, var å anse som straff etter EMK.

At tilleggsavgiften kan regnes som straff medfører i utgangspunktet at den avgiftspliktige får rettigheter etter EMK, herunder artikkel 6 om rettfærdig rettergang. Artikkel 6 nr. 3 oppstiller blant annet visse krav til den siktedes muligheter for kontradiksjon. Etter ombudsmannens syn kunne imidlertid ikke tilleggsavgiftens status som straff i seg selv medføre at forvaltningen hadde plikt til å sende forhåndsvarsel om endring til skade i en forvaltningssak klageren selv hadde brakt inn. Det avgjørende måtte være hvorvidt god forvaltningsskikk eller prinsippene i EMK artikkel 6 tilsa at klageren burde få anledning til å uttale seg.

Bakgrunnen for at forvaltningsloven § 34 ikke inneholder en regel om forhåndsvarsel/melding, er at i klagesaker er parten normalt allerede kjent med sakens anførsler og bevis, og har også hatt muligheten til å komme med sitt syn på disse i klagen. En generell ulovfestet plikt til å sende særskilt varsel i tilfeller hvor forvaltningen vurderer å endre et påklaget vedtak til skade for klageren, er det ikke grunnlag for. Det må i tilfelle være spesielle forhold i den konkrete saken som tilsier at varsel er nødvendig for at parten skal kunne ivareta sine interesser. Etter ombudsmannens syn kunne det ikke kreves at Toll- og avgiftsdirektoratet i denne saken på forhånd skulle varslet om sitt standpunkt eller sine foreløpige vurderinger av klagen eller saken. Klageren var en profesjonell aktør. Ombudsmannen kom etter en konkret vurdering til at hensynet til kontradiksjon var tilstrekkelig ivaretatt, og at verken god forvaltningsskikk eller prinsippene i EMK artikkel 6 tilsa at det var nødvendig med særskilt varsel i dette tilfellet.

3. Frihetsberøvelse

3.1 Oversitting i politiarrest

Ombudsmannen har i flere år fulgt opp brudd på hovedregelen om overføring fra politiarrest til fengsel innen to døgn (oversitting). Den 30. mai 2014 ga ombudsmannen en uttalelse om praksis for overføring av arrestanter til Oslo fengsel og Kriminalomsorgen region øst (sak 2011/2412). Bakgrunnen for uttalelsen var et besøk til sentralarresten i Oslo politidistrikt i juni 2011 hvor det ble opplyst om en økning i antall oversittinger.

Det er et felles ansvar for politiet og kriminalomsorgen å sørge for at alle innsatte i politiarrest som hovedregel blir overført til fengsel innen to døgn. Oslo politidistrikts årsrapporter for bruk av politiarrest viste at det også i 2012 og 2013 hadde vært en økning i antall oversittinger. Ifølge politidistriktet skyldes tilfellene av oversitting i sin helhet kapasitetsproblemer og plassmangel i kriminalomsorgen. Det fremgikk videre av kriminalomsorgens årsstatistikk for 2013 at det faktiske belegget i fengslene i

Kriminalomsorgen region øst var svært høyt samtidig som soningskøen på landsbasis hadde økt fra 2012 til 2013.

Ombudsmannen konstaterte at problemet med oversitting vedvarer i et urovekkende omfang – i alle fall for Oslo politidistrikts vedkommende. Som ledd i gjennomføringen av forebyggingsmandatet som ombudsmannen ble gitt i 2013, ble det i 2014 foretatt besøk til to andre politidistrikt (Søndre Buskerud og Vestfold) der det også ble konstatert oversitting, se egen melding om Sivilombudsmannens forebyggingsenhet. Lang sittetid i politiarrest har vært gjenstand for oppmerksomhet og kritikk fra flere hold gjennom en årrekke, blant annet fra Europarådets torturforebyggingskomité (CPT), og de ansvarlige myndigheter er godt kjent med situasjonen. Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for både politiet og kriminalomsorgen. Ombudsmannen minnet derfor i uttalelsen om at det er departementet, i samarbeid med underliggende etater, som har ansvaret for å løse utfordringene knyttet til lang sittetid i politiarrest. Ombudsmannen vil fortsette å holde fokus på problemstillinger knyttet til oversitting, også gjennom forebyggingsenhetens besøksvirksomhet, og ba om å bli holdt orientert om hvilke aktive grep som tas for å redusere antallet oversittinger i Oslo-området spesielt og landet generelt.

3.2 Politiets utlendingsinternat på Trandum

Ombudsmannen besøkte politiets utlendingsinternat på Trandum høsten 2012. Besøket var en oppfølging av tidligere besøk i 2006 og 2008. Den 13. august 2014 ga ombudsmannen en uttalelse i saken (sak 2012/2408). De materielle forholdene på internatet var i 2012 vesentlig forbedret etter ferdigstillingen av to nye boenheter, hvorav en sto ferdig på tidspunktet for besøket.

På grunn av flere alvorlige hendelser hadde store deler av driften blitt lagt om, og internatet fremsto som mer fengselslignende enn tidligere. På enkelte områder syntes hensynet til kontroll og sikkerhet å ha fått for stort gjennomslag i forhold til hensynet til de internertes privatliv. Det var blant annet tvilsomt om internatets rutiner for gjennomføring av visitasjoner var fullt ut i samsvar med regelverket. Full kroppsvisitasjon med besiktigelse av underlivet er et svært inngripende tiltak. For at tiltaket ikke skal anses «uforholdsmessig», jf. utlendingsloven § 107 og utlendingsinternatforskriften § 6, jf. § 8, må formålet være å avverge alvorlige hendelser. Det må foretas en konkret vurdering av forhold ved utlendingen og risikosituasjonen på det aktuelle tidspunktet. Nødvendigheten av kroppsvisitasjoner må vurderes opp mot andre gjennomførte og mulige sikkerhetstiltak. Videre må tiltaket være egnet til å oppnå det ønskede formålet. Rettspraksis fra Den Europeiske

menneskerettsdomstol (EMD) viser at rutinemessig og tilfeldig kroppsvisitasjon med undersøkelse av underlivet etter forholdene kan innebære en krenkelse av EMK artikkel 3 om forbud mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

For at kroppsvisitasjonen ikke skal anses som en konvensjonskrenkelse, må undersøkelsen være nødvendig for å oppnå et legitimt formål, og gjennomføres med tilstrekkelig respekt for menneskelig verdighet. Ombudsmannen viste i uttalelsen blant annet til saken *Frérot mot Frankrike* (70204/01) med videre henvisninger. I sakene *Lorsé m. fl. mot Nederland* (52750/99) og *Van der Ven mot Nederland* (50901/99) så retten hen til at de innsatte var omfattet av en rekke andre sikkerhetstiltak, og at det ikke forelå overbevisende sikkerhetsbehov for den rutinemessige kroppsvisitasjonen som ble gjennomført. Retten konkluderte i disse sakene med at de rutinemessige kroppsvisitasjonene, i kombinasjon med øvrige sikkerhetstiltak, utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 3.

Ombudsmannen mente at det var positivt at Politiets utlendingsenhet hadde foretatt endringer i hovedinstruksen og de interne retningslinjene for visitasjon av mindreårige, og at det ble vurdert et lettere kontrollregime for familier. De fleste internerte risikerte imidlertid å bli utsatt for rutinemessig kroppsvisitasjon ofte og uventet. Det syntes ikke som om det ble foretatt en konkret vurdering av behovet for kroppsvisitasjon verken ved ankomst, etter besøk, etter kontakt med omverdenen eller ved tilfeldig undersøkelse av beboelsesrom på internatet. Ved vurderingen av om visitasjon er nødvendig, mente ombudsmannen at det burde sees hen til forhold ved den internerte, bakgrunnen for interneringen, lengden på oppholdet, øvrige sikkerhetstiltak, eventuell kjennskap til besøkende, antall samtidige besøk i besøksrommet mv. Videre måtte det vurderes om det f.eks. var forhold ved den internerte (særlig sårbarhet) som kunne medføre at full kroppsvisitasjon måtte anses uforholdsmessig. Graden av integritetskrenkelse som kroppsvisitasjon innebærer, måtte vurderes opp mot alvorligheten av de uønskede hendelsene politiet forsøker å unngå. Det måtte også foretas en konkret vurdering av om en mindre inngripende form for visitasjon kunne anses tilstrekkelig i det enkelte tilfellet, f.eks. alminnelig visitasjon uten på klærne eller ved å beholde undertøyet på. Politiet måtte også påse at kontrolltiltaket ble gjennomført så skånsomt som forholdene tillot.

Det ble i uttalelsen også funnet grunn til å knytte enkelte merknader til utformingen av de interne retningslinjene om tilsynshyppigheten ved sikkerhetsavdelingen, de internertes tilgang til mobiltelefoner, behov for revisjon av de interne retningslinjene og manglende informasjon til de internerte om tilsynsrådet for internatet. Politiets utlendingsenhet orien-

terte i januar 2015 om sitt arbeid med å følge opp merknadene som fremkommer i uttalelsen. Ombudsmannens oppfølging av saken er ikke avsluttet og nye besøk til Trandum vil også være aktuelt som ledd i forebyggingsenhetsens besøksvirksomhet.

4. Vern av eiendomsretten

4.1 Pålegg om reduksjon av reintall

EMK protokoll 1 artikkel 1 (EMK P1-1) om vern av eiendomsretten var tema i en uttalelse fra ombudsmannen 26. juni 2014 om pålegg om reduksjon av reintall (sak 2013/2702).

Statens reindriftsforvaltning sendte et forhåndsvarsel om pålegg om forholdsmessig reduksjon av reintall med henvisning til reindriftsloven § 60 tredje ledd. Flere reindriftsutøvere uttalte da at forholdsmessig reduksjon av reintallet ville føre til at reintallet automatisk ville bli så lavt at det ikke ga livsgrunnlag. Reindriftsutøverne mente at vedtak om forholdsmessig reduksjon var en uforutsigbar og uheldig myndighetsutøvelse, som i liten grad ivaretok hensynet til likebehandling. De fremholdt at en rekke siidaandeler hadde økt sin flokk i strid med krav og anmodninger fra myndighetene, for å posisjonere seg før vedtaket kom. En siida er en reindriftsenhet, som består av flere siidaandeler. Da pålegg om forholdsmessig reduksjon av reintall ble vedtatt, klaget en av reindriftsutøverne via Reindriftsstyret og Landbruks- og matdepartementet til ombudsmannen. Landbruks- og matdepartementet vurderte ikke forholdet til EMK P1-1 i klagebehandlingen.

Ombudsmannen uttalte blant annet at EMK P1-1 er norsk lov og er gitt forrang foran annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 a, jf. § 3. Dette innebærer at et vedtak som er i strid med EMK P1-1, ikke er lovlig. Departementet måtte derfor vurdere om det konkrete vedtaket var i strid med EMK P1-1, selv om det mente at vedtaket isolert sett var hjemlet i reindriftsloven § 60.

Konvensjonspraksis knyttet til EMK P1-1 tilsier at det må foreligge en eiendomsinteresse, og det må foreligge et inngrep i denne for at bestemmelsen skal komme til anvendelse. For at inngrepet likevel skal være i tråd med EMK P1-1, må det ha hjemmel i lov, ha et legitimt formål og være proporsjonalt. Ombudsmannen kom til at rein og siidaandel er en «eiendomsinteresse» som er vernet av bestemmelsen, og at et vedtak om forholdsmessig reduksjon er å regne som et inngrep i denne interessen. Vedtaket om forholdsmessig reduksjon hadde imidlertid hjemmel i nasjonal lov, og inngrepet hadde et legitimt formål; en bærekraftig reindrift over tid.

Det springende punktet var etter dette om inngrepet var proporsjonalt. Staten har en vid skjønnsmargin i saker om inngrep i eiendomsretten, men den må

finne en rimelig balanse mellom statens styringsbehov og individets beskyttelsesbehov – «strike a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights», jf. EMDs dom 6. oktober 2005 *Draon mot Frankrike* avsnitt 75. Dette gjelder også når inngrepet er omfattet av den såkalte «kontrollregelen» i EMK P1-1 annet ledd. Vurderingstemaet er om den vedtaket retter seg mot, etter en helhetsvurdering, må anses å være en individuell og urimelig byrde, en «individual and excessive burden» jf. f.eks. EMDs dom 13. februar 2007 *Evaldsson m. fl. mot Sverige* avsnitt 55.

Klageren hadde anført at han – som følge av vedtaket – ikke ville kunne leve av reindriften, og at han ble dårligere stilt enn andre reineiere. Disse anførselene utløste etter ombudsmannens syn behov for en vurdering av om vedtaket i dette konkrete tilfellet kunne være så tyngende at det kunne være i strid med EMK P1-1. Det ble imidlertid presisert at ombudsmannen ikke hadde konkludert i dette spørsmålet. Departementet skulle imidlertid ha vurdert spørsmålet i klagebehandlingen.

Etter ombudsmannens uttalelse vurderte departementet saken på nytt og opprettholdt sitt vedtak. I den nye behandlingen ble imidlertid forholdet til EMK P1-1 vurdert.

Problemstillingen ble senere fulgt opp i to lignende saker i form av brev fra ombudsmannen til Landbruks- og matdepartementet hvor det også ble bedt om at forholdet til EMK P1-1 ble vurdert (sakene 2014/1881 og 2014/2113). Departementet vurderte deretter forholdet til EMK P1-1, og opprettholdt vedtakene.

4.2 Spanske sjøfolk på norske skip

Fra 1960- til 1980-tallet arbeidet rundt 12 000 spanske sjøfolk på norske skip. De betalte sjømannsskatt til Norge, men ikke folketrygdavgift. Etter å ha oppnådd pensjonsalder, kontaktet noen av dem norske myndigheter, og ombudsmannen, med krav om utbetaling av pensjon fra Norge på bakgrunn av den innbetalte sjømannsskatten, eventuelt tilbakebetaling av skatten de hadde betalt. Ombudsmannen tok første gang opp saken med norske myndigheter i 2012, og konkluderte med at sjøfolkene ikke hadde opptjent pensjonsrettigheter i Norge. Et eventuelt krav om tilbakebetaling av skatt var foreldet (sak 2012/2293).

I 2013 ba representanter for sjømennene ombudsmannen bistå med en forespørsel om en bilateral avtale mellom Norge og Spania. Ombudsmannen tok forespørselen opp med Utenriksdepartementet, Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. Norske myndigheter konkluderte imidlertid med at man ikke var villig til å inngå en slik avtale. Saken ble avsluttet hos ombudsmannen.

I august 2014 kom en av klagerne tilbake til saken, blant annet med en anførsel om at sjøfolkene hadde en forventning om pensjon fra Norge som kunne være vernet av EMK P1-1, og at manglende pensjonsrettigheter for de spanske sjøfolkene var diskriminerende, jf. EMK artikkel 14. Ombudsmannen tok spørsmålet opp med Arbeids- og sosialdepartementet, som blant annet svarte at departementet ikke kunne se at sjøfolkene hadde en berettiget forventning om pensjon, jf. EMK P1-1. For at et gode skal anses som en eiendom i EMK P1-1s forstand, må det ha grunnlag i nasjonal rett. Det nasjonale rettsgrunnlaget er et sentralt kriterium for å avgjøre om det foreligger eiendom etter P 1-1. Kravet gjelder både for eksisterende eiendom og for andre aktiva det er knyttet en berettiget forventning til. I sitt avsluttende brev uttalte ombudsmannen at han – på bakgrunn av den informasjonen som var presentert i saken – vanskelig kunne konkludere med at de spanske sjøfolkenes krav om pensjon hadde tilstrekkelig grunnlag i nasjonal rett – «sufficient basis in national law» – til å være vernet av EMK P1-1.

5. Retten til yrings- og informasjonsfrihet

5.1 Ansattes yringsfrihet

Yringsfrihet er en grunnleggende menneskerettighet, beskyttet av Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19.

Det rettslige utgangspunktet er at ansatte har samme vern for sin yringsfrihet som enhver annen borger. Rollen som arbeidstaker medfører imidlertid visse begrensninger. Det følger av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 at slike begrensninger krever et rettslig grunnlag. Dette kan være lovfestede begrensninger (for eksempel taushetsplikt), avtaler om taushetsplikt eller den ulovfestede lojalitetsplikten som gjelder i alle arbeidsforhold. Lojalitetsplikten innebærer at ansatte har en plikt til å opptre lojalt overfor den virksomheten de arbeider i. Dette betyr imidlertid ikke at arbeidsgiveren har adgang til å regulere eller sanksjonere yringer som ansatte fremsetter på egne vegne, etter sin egen forventning til de ansattes lojalitet. Tilgang til informasjon og en informert offentlig debatt er viktig for et velfungerende demokrati. Ansatte vil kunne ha spesiell kompetanse, innsikt og erfaring knyttet til arbeidsforholdet. Det vil også være nettopp i egenskap av å ha førstehånds kjennskap til området, at den ansattes yringer har betydning i den offentlige debatten. Ansattes yringsfrihet kan også bidra til å motvirke og avdekke ulovlige eller kritikkverdige forhold.

En sykehjemslege uttalte seg to ganger kritisk i lokalavisen om kommuneadministrasjonens kutt i et omsorgsbudsjett og muligheten for en eventuell ned-

leggelse av sykehjemsplasser. Først i et intervju og deretter i et leserinnlegg. Etter avisoppslagene fikk legen en skriftlig tilrettevisning fra sin arbeidsgiver, kommunen.

Ombudsmannen konkluderte i sin uttalelse 25. september 2014 (sak 2014/379) med at legens yringer ikke kunne anses fremsatt på vegne av kommunen. Yringerne var dermed ikke i strid med det interne medieregelverket kommunen hadde vist til. Spørsmålet var da om yringerne var i strid med den ulovfestede lojalitetsplikten som gjelder for arbeidstakere. Generelt skal det mye til for at den ulovfestede lojalitetsplikten kan begrunne begrensninger i ansattes yringsfrihet. Hver sak må vurderes konkret, og det er i utgangspunktet arbeidsgiveren som må bevise at ytringen påfører, eller kan påføre, virksomheten skade. Yringer som ikke er undergitt taushetsplikt, og som i hovedsak gir uttrykk for arbeidstakerens egne oppfatninger, vil det vanligvis være anledning til å komme med. Det gjelder også yringer som arbeidsgiveren oppfatter som uønskede, uheldige eller ubehagelige. Offentlige ansatte har et vidt spillerom – både i form og innhold – for offentlig å gi uttrykk for sin mening, også om eget arbeidsområde og egen arbeidsplass. Slik saken var opplyst, var legens yringer ikke i strid med den alminnelige lojalitetsplikten. Det var dermed ikke grunnlag for tilrettevisningen, og ombudsmannen kom til at den måtte anses som en urettmessig begrensning av legens yringsfrihet. Kommunen ble bedt om å trekke tilrettevisningen tilbake.

En annen uttalelse fra ombudsmannen samme dag (sak 2014/91) omhandlet vedkommende kommunes interne regelverk om ansattes rett til å ytre seg offentlig. På bakgrunn av flere artikler og debattinnlegg i en avis om yringsfriheten for de ansatte i en kommune, besluttet ombudsmannen å undersøke denne kommunens mediereglement og etiske retningslinjer.

Hvorvidt en ytring er illojal på en slik måte at den er ulovlig, beror på en sammensatt, skjønsmessig vurdering, som vil kunne gi ulikt resultat i forskjellige situasjoner. Blant annet vil vurderingen kunne falle ulikt ut for ansatte på forskjellige stillingsnivåer. Dette medfører at det kan være vanskelig å gi klare, generelle retningslinjer for grensene for hva ansatte kan ytre seg om. Offentlige arbeidsgivere må derfor bestrebe seg på å være presise og forsiktige ved utarbeidelsen av slikt regelverk, og de ansatte må kunne legge til grunn at det som fremgår direkte av det skriftlige regelverket, er i samsvar med gjeldende rett.

Det interne regelverket i den aktuelle kommunen gikk på enkelte punkter for langt i å begrense de ansattes yringsfrihet, og enkelte bestemmelser var uformet på en uheldig måte. Kommunen ble derfor bedt om å endre de aktuelle bestemmelsene i medie-

reglementet og de etiske retningslinjene. For ordens skyld ble det presisert at ombudsmannens gjennomgang ikke innebar noen rettslig godkjenning av de delene av regelverket som det ikke ble knyttet særskilte merknader til. De generelle undersøkelsene som ble foretatt, ga også begrensede muligheter til å vurdere hvordan kommunen praktiserte regelverket. Det vil først og fremst kunne undersøkes i konkrete enkeltsaker.

5.2 Innsyn i lydlogger

NRK klaget i 2014 flere avslag på innsyn i lydlogger inn for ombudsmannen med henvisning til EMK artikkel 10 om ytrings- og informasjonsfrihet. En lydlogg er et kronologisk lydopptak av telefonsamtaler i eksempelvis nødalarmcentraler og operative nødenheter. En lydlogg inneholder flere samtaler og oppringninger, men kan være delt i ulike lydfiler som inneholder enkeltsamtaler eller oppringninger.

Lydlogger kan i en del tilfeller inneholde opplysninger underlagt taushetsplikt som skal unntas offentlighet med hjemmel i offentleglova § 13. Lydlogger kan også ofte unntas med hjemmel i offentleglova § 14 om organinterne dokumenter. Hvis dokumenter unntas med hjemmel i § 14, må det imidlertid alltid foretas en meroffentlighetsvurdering av om de likevel bør gis ut, jf. offentleglova § 11.

EMK artikkel 10 kan på visse vilkår gi rett til innsyn i lydlogger. I Rt. 2013 s. 374 la Høyesterett til grunn at pressens krav om tilgang til lydbåndopptak fra hovedforhandlingen mot Arne Treholt falt inn under artikkel 10 nr. 1. Det fremkommer imidlertid av kjennelsen at ikke ethvert krav om innsyn i dokumenter eller annet informasjonsmateriale i offentlig besittelse omfattes.

Høyesterett konstaterte at EMD hadde gitt bestemmelsen «anvendelse der pressen ber om innsyn i saker av legitim allmenn interesse, forutsatt at det er tale om innsyn i opplysninger som allerede foreligger». Videre uttalte Høyesterett at «artikkel 10 må tolkes slik at den kan få anvendelse på pressens krav om tilgang til lydbåndopptakene ... Praksis gir imidlertid ikke holdepunkter for å trekke den slutning at slik 'right of access' gjelder generelt.» Høyesterett fant derimot at praksis «i alle fall gir grunnlag for å konkludere med at pressens krav om innsyn i saker som har stor allmenn interesse, etter omstendighetene kan falle inn under artikkel 10 nr. 1.»

Det understrekes i kjennelsen at spørsmålet om et krav om innsyn har vern etter artikkel 10 nr. 1, må vurderes konkret. Det fremheves at jo større samsynsinteresse det er knyttet til en sak, jo større behov er det for at forholdene legges til rette for at pressen gis mulighet til å fylle sin funksjon på en tilfredsstillende måte.

I en uttalelse 10. april 2014 (sak 2013/106) tok ombudsmannen stilling til en klage fra NRK om Po-

litidirektoratets avslag på innsyn i deler av politiets lydlogg fra terrorangrepene 22. juli 2011. Ombudsmannen kom til at de aktuelle lydfilene var omfattet av unntaket for organinterne dokumenter i offentleglova § 14. Politiets håndtering av terrorangrepene hadde imidlertid stor allmenn interesse, og lydfilene, med unntak av de som var gjort tilgjengelig gjennom lekkasjer, var ikke kjent andre steder. Ombudsmannen kom derfor etter en konkret vurdering til at NRKs innsynskrav kunne sies å falle inn under EMK artikkel 10 nr. 1. Dette ga ikke i seg selv en rett til innsyn, men innebar blant annet at det måtte tas særlig hensyn til pressens funksjon som «public watchdog» i vurderingen av om innsyn skulle gis. Den nærmere vurderingen av kravet om innsyn i lydopptakene ble foretatt med utgangspunkt i EMK artikkel 10 nr. 2 sammenholdt med bestemmelsen om meroffentlighet i offentleglova. NRK hadde fått innsyn i transkripsjoner av de aktuelle samtalene. Hva som faktisk ble sagt, var derfor kjent for NRK. Det måtte foretas en avveining av allmennhetens behov for å få høre opptak fra samtalene når det var gitt innsyn i innholdet i samtalene, og behovet for unntak.

Politidirektoratet viste til belastningen for den enkelte tilsatte i politiet ved avspilling av samtalene, samt at offentliggjøring vil kunne få negative konsekvenser for det fremtidige arbeidet på operasjonssentralen. Politiet var enig i at det var stor offentlig interesse for saken, men mente at pressens funksjon ble ivaretatt ved at det ble gitt innsyn i transkripsjonen av samtalene. Ombudsmannen kom etter en konkret vurdering til at de hensyn som var vektlagt i politiets vurdering av innsynskravet, fremsto som relevante og saklige, og at det ikke var grunnlag for å kritisere Politidirektoratets vurderinger og konklusjon.

I et brev 31. juli 2014 (sak 2014/1565) tok ombudsmannen stilling til en klage fra NRK på Fylkesmannen i Sogn og Fjordanes avslag på begjæring om innsyn i deler av Alarmsentralen Sogn og Fjordane IKS' lydlogg fra trippeldrapet på Valdresekspressen 4. november 2013. Lydloggen var unntatt med hjemmel i offentleglova § 14 om organinterne dokumenter. NRK hadde fått innsyn i skriftlig logg om hendelsen, men ikke i lydloggen. Ombudsmannen kom til at fylkesmannen på korrekt måte hadde vurdert om unntaksbestemmelsen i EMK artikkel 10 nr. 2 fikk anvendelse, og fant derfor ikke grunn til å ta standpunkt til om kravet om innsyn i lydloggen falt inn under EMK artikkel 10 nr. 1.

Fylkesmannen skrev blant annet at hvordan nødetatene handler og samhandler i en nødsituasjon, har stor offentlig interesse. Åpenhet om dette vil kunne styrke tilliten til det offentlige og allmennhetens kontroll, i samsvar med hensynene bak offentleglova. På den annen side var opplysningene i den skriftlige loggen gjort offentlig. Den merinformasjon som

lå i lydloggen, var etter fylkesmannens vurdering ikke av særlig interesse for allmenheten. En velfungerende nødmeldingstjeneste krever at nødetatene og innringere må kunne kommunisere fritt uten å tenke på at lydopptakene vil kunne offentliggjøres. Innsyn i lydloggen ble etter dette ikke gitt. Ombudsmannen kom til at de momentene fylkesmannen hadde vektlagt var saklige og relevante, og det ble ikke funnet grunn til å foreta videre undersøkelser i saken.

Ombudsmannens uttalelse 14. november 2014 (sak 2014/127) omhandlet Helse- og omsorgsdepartementets avslag på NRKs begjæring om innsyn i lydloggen fra AMK-sentralen i Helse Førde HF i forbindelse med trippeldrapet på Valdresekspressen. Departementet la til grunn at saken var av stor offentlig interesse, og at det dermed kunne gis delvis innsyn i lydloggen. Taushetsbelagte opplysninger i lydloggen var imidlertid unntatt, jf. offentliglova § 13 sammenholdt med helsepersonelloven § 21. Ettersom helseforetaket ikke hadde tekniske løsninger som gjorde det mulig å redigere bort de taushetsbelagte opplysningene fra lydfilene, la departementet til grunn at innsyn kunne gis ved transkripsjon av lydloggen.

I og med at departementet hadde foretatt en konkret meroffentlighetsvurdering, og kommet til at det kunne gis delvis innsyn i lydloggen, fant ombudsmannen ikke grunn til å gå nærmere inn på NRKs anførsler om EMK artikkel 10 i saken. Slik saken var opplyst, var det vanskelig å se at den merinformasjon som kom frem på lydfilene sammenlignet med transkripsjonen av lydfilene som NRK hadde fått tilgang til, hadde tilstrekkelig allmenn interesse til at bestemmelsen kom til anvendelse.

Når det gjaldt spørsmålet om innsyn i lydfilene i lydloggen, sluttet ombudsmannen seg til departementets vurdering av at lydloggen inneholdt enkelte opplysninger som måtte anses å være taushetsbelagte etter helsepersonelloven § 21, og som dermed skulle unntas fra innsyn, jf. offentliglova § 13. Spørsmålet var om det ville være urimelig arbeidskrevende for organet å skille ut de taushetsbelagte opplysningene fra lydfilene i lydloggen før innsyn ble gitt. Ombudsmannen konkluderte med at departementet ikke i tilstrekkelig grad hadde godtgjort at det ville være urimelig arbeidskrevende å skille dem ut. Ombudsmannen ba departementet foreta en ny vurdering av saken og undersøke om det fantes tilgjengelige tekniske løsninger for å foreta den aktuelle sladdingen, og hvor arbeidskrevende dette ville være.

6. Forbudet mot dobbeltstraff

6.1 Midlertidig inndragning av skjenkebevilling

EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 (EMK P7-4) oppstiller forbud mot at noen straffeforfølges flere ganger

for det samme forholdet. Bestemmelsens nærmere innhold er utviklet gjennom omfattende praksis fra EMD. I Rt. 2010 s. 1121 avsnitt 22 uttalte Høyesterett følgende om tolkningen av bestemmelsen:

«EMD har fastslått at flere kumulative vilkår må være oppfylt for at avgjørelse i en sak skal sperre for ny sak: Begge saker må innebære straffeforfølgning etter P 7-4. De må videre gjelde samme straffbare forhold. Den første avgjørelsen må dessuten være endelig. I tillegg må behandlingen i den andre saken innebære en gjentatt forfølgning. ... En femte betingelse for at bestemmelsen kan anvendes [er] at begge saker må rette seg mot samme rettssubjekt.»

Ombudsmannens uttalelse 25. november 2014 (sak 2014/682) gjaldt spørsmålet om ileggelse av forelegg for brudd på alkoholloven, stengt for at det senere ble truffet vedtak om midlertidig inndragning av skjenkebevilling. Både forelegget og den midlertidige inndragningen var rettet mot samme rettssubjekt og gjaldt samme straffbare forhold – skjenking av mindreårige. De sentrale spørsmålene var dermed om midlertidig inndragning av skjenkebevilling er å anse som straff, og i tilfelle om den midlertidige inndragningen var i strid med forbudet mot dobbeltstraff, jf. EMK P7-4-1 i denne saken.

De fleste avgjørelser om EMKs straffebegrep gjelder EMK artikkel 6 og 7. Praksis fra EMD innebærer at straffebegrepet er det samme i EMK artikkel 6 og i EMK P7-4. Det medfører at de såkalte Engelkriteriene, som første gang ble oppstilt i EMDs dom 8. juni 1976 *Engel m.fl. mot Nederland*, er avgjørende for om midlertidig inndragning av skjenkebevilling er straff i EMK P7-4s forstand.

Engel-kriteriene innebærer at spørsmålet om en sanksjon skal anses som straff etter konvensjonen, må avgjøres ut fra en vurdering av (1) nasjonal klassifisering («the characterisation under national law»), (2) den overtrådte handlingsnormens karakter («the nature of the offence») og (3) innholdet og alvoret av den sanksjon som lovbyteren risikerer («the nature and degree of severity of the penalty»). Kriteriene er som utgangspunkt alternative, «men en forfølgning kan også bli betraktet som straffeforfølgning på grunnlag av den kumulative effekt av flere av kriteriene», jf. blant annet Rt. 2004 s. 1500 avsnitt 38.

Etter en samlet vurdering av blant annet formålet med alkohollovens bestemmelse om inndragning av skjenkebevilling, og om bestemmelsen har et straffrettslig preg, kom ombudsmannen til at vedtak om midlertidige inndragning av skjenkebevilling som følge av brudd på aldersbestemmelsene i alkoholloven må anses som straff etter EMK.

Spørsmålet var deretter om inndragningsvedtaket innebar gjentatt forfølgning eller om det forelå lovlig parallellforfølgning. Det fremgår av ordlyden i EMK

P7-4 at den første forfølgningen, er avsluttet når vedkommende som saken gjelder, er «finally acquitted or convicted». Bestemmelsen har imidlertid ikke nærmere regler for når en avgjørelse oppnår slik sperevirkning. Siden det er adgang til å anke vedtakelsen av et forelegg, ankefristen er den samme som for dommer og en ankebehandling kan medføre at vedtaket oppheves, kom ombudsmannen til at forelegget neppe kunne anses som endelig i EMK P7-4s forstand ved vedtaket. I dette tilfellet ble forelegget dermed endelig når ankefristen var utløpt, dvs. 13. mai 2013. Selskapet mottok forhåndsvarsel om inndragning av skjenkebevilling 29. eller 30. april 2013. Kommunen fattet vedtak om inndragning 4. juni 2013, og fylkesmannen stadfestet 20. februar 2014 vedtaket. Forfølgningen i foreleggssaken og inndragningssaken hadde dermed til en viss grad skjedd parallelt.

På grunnlag av to avvisningsavgjørelser fra EMD, 30. mai 2000 *R.T. mot Sveits* og 13. desember 2005 *Nilsson mot Sverige*, har Høyesterett lagt til grunn at det er en viss adgang til parallellforfølgning overfor samme rettssubjekt, nemlig dersom det er «a sufficiently close connection between them, in substance and in time». EMD har imidlertid i tre dommer mot Finland 20. mai 2014 stilt strenge krav til samtidig avslutning av forfølgningene for at parallellforfølgning skal tillates.

Forelegget og inndragningen ble ilagt av to ulike myndigheter, påtalemyndigheten og kommunen, uten at forfølgningene hadde noen tilknytning til hverandre. Sakene ble også vurdert uavhengig av hverandre, både i forhold til de faktiske forholdene og hvilken reaksjon som skulle ilegges. Inndragning av skjenkebevilling er heller ikke betinget av at det foreligger en rettslig bindende avgjørelse, forelegg eller dom, som slår fast de faktiske forholdene. Selv om kommunen i denne saken bygget på en anmeldelse, foretok den egne undersøkelser av saken, blant annet gjennom forhåndsvarsel hvor bevillingshaveren ble gitt mulighet til å uttale seg. Det kunne dermed ikke sies å være en tilstrekkelig saklig og tidsmessig sammenheng mellom de ulike forfølgningene. På denne bakgrunn innebar foreleggssaken og inndragningssaken to parallelle og separate forfølgninger. Ettersom inndragningssaken ikke ble avsluttet da forelegget ble endelig 13. mai 2013, ble bevillingshaveren straffet to ganger for samme forhold. Inndragningsvedtaket var dermed i strid med forbudet mot dobbeltstraff i EMK P7-4.

Ombudsmannen ba derfor Fylkesmannen i Vest-Agder om å foreta en ny vurdering av vedtaket om inndragning av skjenkebevillingen. Helse- og omsorgsdepartementet ble bedt om å merke seg ombudsmannens syn på straffebegrepet ved arbeidet med oppfølgingen av en høring om endringer i alkoholregelverket.

III. Oversikt over saker i 2014

1. Innledning

Dette kapittelet inneholder en oversikt over saker av alminnelig interesse (punkt 2), saker ombudsmannen har tatt opp av eget tiltak (punkt 3) og saker der ombudsmannen har gjort forvaltningen oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller forvaltningspraksis (punkt 4).

Sakene som refereres nedenfor er både fra Arne Fliflets tid som sivilombudsmann og fra sivilombudsmann Aage Thor Falkanger som tiltrådte 16. juni 2014. Her er sakene referert ved saksnummer og tittel. Uttalelsene er publisert i fulltekst på ombudsmannens nettsted, på Lovdata og på Gyldendal rettsdata.

2. Saker av alminnelig interesse

Etter instruks for Sivilombudsmannen § 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 rettsikkerhetsmessig karakter. Nedenfor følger en oversikt over sakene, klassifisert i ulike rettsområder.

Alminnelig forvaltningsrett

Sak 2012/1896 Forelding av krav om kommunale avgifter

Sak 2013/868 Spørsmål om avvisning av klage på budsjettvedtak var et enkeltvedtak som kunne påklages

Sak 2013/1263 Spørsmål om habilitet ved tilsetting av medarbeider i en kommune

Sak 2013/1266 Statstilskudd til trossamfunn – forvaltningens veiledningsplikt

Sak 2013/1384 Sak om tildeling av bosettingskommune – mangelfull utredning og kontradiksjon mv.

Sak 2013/1401 Skriftlighet, sakens opplysning og kvalifikasjonsvurderingen ved tilsetting av rådgiver

Sak 2013/1445 Dekning av sakskostnader i familieinnvandringssak etter forvaltningsloven § 36

Sak 2013/1595 Dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 i sak om

beskyttelse (asyl) – forholdet til rettshjelploven

Sak 2013/1623 Behandling av begjæring om innsyn i referat fra forklaring til 22. juli-kommisjonen

Sak 2013/1625 Sak om enkeltvedtak og klageadgang ved avslag på arbeidsrettede tiltak

Sak 2013/1905 Kravet til skriftlig varsel før vedtak om at standpunkt karakter ikke skal gis

Sak 2013/2528 Klageinstansens prøvingsplikt etter forvaltningsloven § 34 – dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2

Sak 2013/2668 Voldsoffererstatningsnemndas praksis – foreldelse og advokatutgifter

Sak 2013/2676 Tildeling av driftstilskudd til fysioterapeut – habilitet og vektlegging av gjenværende fysioterapeuts uttalelse

Sak 2013/2883 Skjønnsfastsettelse av inntekt når bidragspliktige er under utdanning

Sak 2013/2971 Sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 – timesats

Sak 2013/3009 Tildeling av driftstilskudd til fysioterapi – klageutvalgets kompetanse, beslutningsgrunnlag og vedtakets begrunnelse

Sak 2013/3031 Spørsmål om forsøksordningen om kommunale løyper for snøscooter er i samsvar med forsøksloven

Sak 2013/3177 Praksis ved oversendelse av saksdokumenter og behandlingen av begjæring om partsinnsyn

Sak 2013/3229 Administrativt tilbakekall av kjøreseddel

Sak 2014/142 Sakshandsaminga i Statens pensjonskasse i sak om tilbakekrevjing av avtalefesta pensjon – bruken av nynorsk i brev til medlemmene

Sak 2014/314 Klageinstansens utredningsplikt og vurdering av fordeler og ulemper i dispensasjonssak

Sak 2014/775 Omgjøring av vedtak om tilrettelegging ved eksamen

Sak 2014/964 Oppreisning for oversittelse av klagefrist

Sak 2014/1065 Oppføring av bolig i LNF-område – stedbunden næring

- Sak 2014/1190 Dispensasjon fra krav om reguleringsplan – visuelle, miljømessige og trafikale hensyn
- Sak 2014/1521 Sak om pålegg om føring av søpeldagbok

Barnebidrag

- Sak 2013/2516 Det offentliges erstatningsansvar for bidragspliktiges feilinnbetaling av barnebidrag etter omsorgsovertakelse
- Sak 2013/3320 Anerkjennning av utenlandsk dom i medhold av konvensjoner om underholdsbidrag

Kriminalomsorg

- Sak 2012/2430 Oppfølging av besøk til Trondheim fengsel i desember 2012
- Sak 2013/1087 Oppfølging av besøk i Drammen fengsel 19. juni 2013
- Sak 2013/2808 Ileggelse av disiplinærreaksjon til en innsatt på grunnlag av brudd på permisjonsvilkår
- Sak 2013/3200 Undersøkelse av sanitærforholdene i Trondheim fengsel
- Sak 2014/22 Kriminalomsorgens håndtering av post til innsatte om helsemessige forhold

Landbruk, skogbruk og reindrift

- Sak 2012/1105 Utredningsplikt ved konsesjon på landbrukseiendom
- Sak 2013/2702 Pålegg om forholdsmessig reduksjon av reintall – spørsmål om krenkelse av eiendomsretten etter Den europeiske menneskerettskonvensjon

Næring – bevillinger, tillatelser og løyver

- Sak 2014/682 Sak om midlertidig inndragning av skjenkebevilling var i strid med forbudet mot dobbeltstraff
- Sak 2014/1548 Tilbakekall av kjøreseddel for busjåfør

Offentlighet og innsyn

- Sak 2013/106 Avslag på innsyn i deler av politiets lydlogg fra 22. juli 2011
- Sak 2013/1600 Innsyn i hjelpevergeregnskap
- Sak 2013/2480 Krav om sammenstilling av og innsyn i opplysninger i Skatteetatens aksjonærregister

- Sak 2013/2672 Møteoffentlighet i Nes kommune
- Sak 2014/127 Sak om innsyn i lydlogg fra Helse Førde HF
- Sak 2014/157 Sak om innsyn i og journalføring av dokumenter i sak om bygging av Lærdalstunnelen
- Sak 2014/1596 Innsyn hos Skattedirektoratet i aksjonærregisteroppgaver
- Sak 2014/2081 Saksbehandlingen ved lukking av møte i folkevalgt organ i Lødingen kommune
- Sak 2014/2082 Saksbehandlingen ved lukking av møte i folkevalgt organ i Brønnøy kommune

Plan og bygg

- Sak 2013/237 Midlertidig forbuds virkning for inkomne, ubehandlede byggesøknader
- Sak 2013/2341 Tolkning av skjønsmessig reguleringsplanbestemmelse – forholdet til plan- og bygningsloven § 29-4
- Sak 2013/2584 Fradeling av tomt under delingsforretning
- Sak 2014/334 Dispensasjon fra krav om avstand til nabogrense – utvidelse av uteoppholdsareal som relevant areal og ressursdisponeringshensyn
- Sak 2014/1359 Gebyr ved privat reguleringsplanforslag – krav til beslutningen om å ikke fremme forslaget

Politiet og påtalemyndigheten

- Sak 2011/2370 Politiets behandling av våpensaker som gjelder psykiske helseproblemer – utforming av rundskriv mv.
- Sak 2011/2412 Overføring av arrestanter fra politiarrest til fengsel innen to døgn – praksis ved Oslo fengsel og Kriminalomsorgen region øst
- Sak 2012/2231 Politiets avslag på krav om utbetaling av finnerlønn
- Sak 2012/2431 Oppfølging av besøk til sentralarresten ved Sør-Trøndelag politidistrikt i Trondheim
- Sak 2014/409 Adgangen til å klage over politiets avgjørelse om sperring av adresse i folkeregisteret

Renovasjon, feiing, vann og avløp

- Sak 2013/1125 Avslag på søknad om reduksjon av vannavgift

Skatt, ligning, toll, avgift og eiendomsskatt

- Sak 2012/783 Eigedomsskattetaksering av ei ubygd tomt i eit LNFR-område med byggjeforbod
- Sak 2012/2650 Trygdeavgift for pensjonister som er frivillige medlemmer i folketrygden
- Sak 2013/2029 Sak om uttaksbeskatning og beregningsgrunnlaget for tilleggsavgift til arbeidsgiveravgift ved summarisk fellesoppgjør
- Sak 2013/2126 Sak om dokumentavgift – krav til fullmakt for med bindende virkning å kunne ansette salgsverdi i hjemmelsklæring på vegne av avgiftspliktige hjemmelsververe
- Sak 2013/2835 Sak om etterberegning av engangsavgift – Toll- og avgiftsdirektoratets tolkning av vilkår om endring av avgiftsmessig status m.m.
- Sak 2013/2962 Sak om Nav Internasjonals innkreving av skyldig folketrygdavgift
- Sak 2014/284 Bodø kemnerkontors utsendelser av varslar om tvangsinnfordring og utleggstrekk før utsatt betalingsfrist hadde inntrådt
- Sak 2014/1187 Anvendelse av skatteloven § 14-6 andre ledd om begrensning av fradrag for underskudd når skattyter har fått etablert gjeldsordning etter gjeldsordningsloven
- Sak 2014/1947 Sak om tidsbruk ved ileggelse av tilleggsskatt var i strid med EMK artikkel 6 nr. 1

Tilsettingsaker, offentlig tilsettingsforhold og driftsavtaler

- Sak 2012/2972 Tilsetting – anvendelsen av kvalifikasjonsprinsippet når arbeidsgiver har inngått rekrutteringsavtale
- Sak 2013/1536 Klage over forbigåelse i tilsettings sak ved videregående skole
- Sak 2013/2934 Sak om fortrinnsrett for deltidsansatte ved tilsetting i en kommune
- Sak 2014/91 Regulering av ansattes yringsfrihet
- Sak 2014/108 Brudd på plikten til å foreta ekstern utlysning av stillingen som rådmann

- Sak 2014/224 Tilsettings sak – behandling av søker med nedsatt funksjonsevne
- Sak 2014/379 Tilrettevisning av sykehjemslege på bakgrunn av ytringer i media – ansattes yringsfrihet
- Sak 2014/514 Tilsetting av pedagogisk leder i barnehage
- Sak 2014/1582 Tilsetting av biblioteksjef

Trygd og pensjon

- Sak 2013/1637 Nav Internasjonals behandlingstid i sak om beregning av tillegg til uførepensjon etter reglene om ung ufør
- Sak 2013/2824 Nav Internasjonals behandlingstider i saker om medlemskap i folketrygden
- Sak 2014/65 Nav Internasjonals behandlingstid i klagesak om uførepensjon
- Sak 2014/110 Nav Internasjonals pålegg om innhenting av spesialisterklæring og varsel om stans i arbeidsavklaringspenger
- Sak 2014/230 Spørsmål om dekningsloven § 2-7 kom analogisk til anvendelse ved trekk i pensjon i forbindelse med tilbakekreving av for mye utbetalt avtalefestet pensjon
- Sak 2014/587 Klager over lang saksbehandlingstid i Arbeids- og velferdsetaten – rutiner for å oversende forsinkelsesmeldinger
- Sak 2014/1240 Saksbehandlingstid i sykepengesaker
- Sak 2014/1275 Trygderettens behandling av saker om arbeidsavklaringspenger
- Sak 2014/2335 Sak om klageadgang på fornyet arbeidsevnevurdering

Utlendingssaker

- Sak 2012/1045 Bortvisning av utenlandske borgere tilknyttet Hells Angels
- Sak 2012/2408 Besøk til politiets utlendingsinternat på Trandum høsten 2012

Valg av stedsnavn

- Sak 2014/433 Kommunens adgang til bytte av bygdenavn

3. Saker som er tatt opp av eget tiltak

I tillegg til å behandle klager fra borgerne, kan ombudsmannen ta opp saker av eget tiltak. I 2014 ble det tatt opp 35 nye saker av eget tiltak. Totalt ble det avsluttet 48 slike saker i 2014. 19 av sakene er publisert som saker av alminnelig interesse.

Sak 2011/2370	Politiets behandling av våpensaker som gjelder psykiske helseproblemer – utforming av rundskriv mv.
Sak 2011/2412	Overføring av arrestanter fra politiarrest til fengsel innen to døgn – praksis ved Oslo fengsel og Kriminalomsorgen region øst
Sak 2012/2408	Besøk til politiets utlendingsinternat på Trandum høsten 2012
Sak 2012/2430	Oppfølging av besøk til Trondheim fengsel i desember 2012
Sak 2012/2431	Oppfølging av besøk til sentralarresten ved Sør-Trøndelag politidistrikt i Trondheim
Sak 2012/2650	Trygdeavgift for pensjonister som er frivillige medlemmer i folketrygden
Sak 2013/1087	Oppfølging av besøk i Drammen fengsel 19. juni 2013
Sak 2013/1625	Sak om enkeltvedtak og klageadgang ved avslag på arbeidsrettede tiltak
Sak 2013/2668	Voldsoffererstatningsnemndas praksis – foreldelse og advokatutgifter
Sak 2013/2824	Nav Internasjonalts behandlingstider i saker om medlemskap i folketrygden
Sak 2013/3200	Undersøkelse av sanitærforholdene i Trondheim fengsel
Sak 2014/91	Regulering av ansattes yringsfrihet
Sak 2014/108	Brudd på plikten til å foreta ekstern utlysning av stillingen som rådmann
Sak 2014/230	Spørsmål om dekningsloven § 2-7 kom analogisk til anvendelse ved trekk i pensjon i forbindelse med tilbakekreving av for mye utbetalt avtalefestet pensjon
Sak 2014/409	Adgangen til å klage over politiets avgjørelse om sperring av adresse i folkeregisteret
Sak 2014/587	Klager over lang saksbehandlingstid i Arbeids- og velferdsetaten – rutiner for å oversende forsinkelsesmeldinger
Sak 2014/1240	Saksbehandlingstid i sykepengesaker

Sak 2014/1275	Trygderettens behandling av saker om arbeidsavklaringspenger
Sak 2014/2335	Sak om klageadgang på fornyet arbeidsevnevurdering

4. 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 finner ombudsmannen fra tid til annen mangler ved lover, forskrifter eller administrativ praksis. Det fremgår av sivilombudsmannsloven § 11 at ombudsmannen kan gi vedkommende departement underretning dersom en blir oppmerksom på slike mangler. Meningen er at departementet som følge av ombudsmannens henvendelse kan igangsette arbeidet med å gjøre nødvendige endringer i lov eller forskrift, eller endre sin praksis. Sakene der ombudsmannen har gjort forvaltningen oppmerksom på slike mangler, skal nevnes i årsmeldingen, jf. instruks for Sivilombudsmannen § 12 annet ledd.

I løpet av 2014 ba ombudsmannen i 33 saker forvaltningen vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis. Nedenfor følger en oversikt over disse sakene.

Sak 2011/2370	Politiets behandling av våpensaker som gjelder psykiske helseproblemer – utforming av rundskriv mv.
Sak 2012/783	Eigedomsskattetaksering av ei ubyggd tomt i eit LNFR-område med byggjeforbod
Sak 2012/2408	Besøk til politiets utlendingsinternat på Trandum høsten 2012
Sak 2012/2431	Oppfølging av besøk til sentralarresten ved Sør-Trøndelag politidistrikt i Trondheim
Sak 2012/2650	Trygdeavgift for pensjonister som er frivillige medlemmer i folketrygden
Sak 2013/219	Tildeling av personnummer – spørsmål om norsk statsborgerskap
Sak 2013/1087	Oppfølging av besøk i Drammen fengsel 19. juni 2013
Sak 2013/1266	Statstilskudd til trossamfunn – forvaltningens veiledningsplikt
Sak 2013/1595	Dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 i sak om beskyttelse (asyl) – forholdet til rettshjelploven
Sak 2013/1625	Sak om enkeltvedtak og klageadgang ved avslag på arbeidsrettede tiltak

Sak 2013/1863	Sak om eigedomsskatt – taksering av ei ubygd tomt i eit LNFR-område	Sak 2013/3205	Skatteutvalgets begrunnelsesplikt i saker om lemping av skattekrav av hensyn til skyldneren
Sak 2013/2029	Sak om uttaksbeskatning og beregningsgrunnlaget for tilleggsavgift til arbeidsgiveravgift ved summarisk fellesoppgjør	Sak 2014/22	Kriminalomsorgens håndtering av post til innsatte om helsemessige forhold
Sak 2013/2126	Sak om dokumentavgift – krav til fullmakt for med bindende virkning å kunne ansette salgsverdi i hjemmels erklæring på vegne av avgiftspliktige hjemmels erververe	Sak 2014/91	Regulering av ansattes yringsfrihet
Sak 2013/2668	Voldsoffererstatningsnemndas praksis – foreldelse og advokatutgifter	Sak 2014/142	Sakshandsaminga i Statens pensjonskasse i sak om tilbakekrevjing av avtalefesta pensjon – bruken av nynorsk i brev til medlemmane
Sak 2013/2672	Møteoffentlighet i Nes kommune	Sak 2014/157	Sak om innsyn i og journalføring av dokumenter i sak om bygging av Lærdalstunnelen
Sak 2013/2824	Nav Internasjonals behandlingstider i saker om medlemskap i folketrygden	Sak 2014/284	Bodø kemnerkontors utsendelser av varslar om tvangsinnfordring og utleggstrekk før utsatt betalingsfrist hadde inntrådt
Sak 2013/2835	Sak om etterberegning av engangsavgift – Toll- og avgiftsdirektoratets tolkning av vilkår om endring av avgiftsmessig status m.m.	Sak 2014/409	Adgangen til å klage over politiets avgjørelse om sperring av adresse i folkeregisteret
Sak 2013/2962	Sak om Nav Internasjonals innkreving av skyldig folketrygdavgift	Sak 2014/587	Klager over lang saksbehandlingstid i Arbeids- og velferdsetaten – rutiner for å oversende forsinkelsesmeldinger
Sak 2013/3031	Spørsmål om forsøksordningen om kommunale løyper for snøscooter er i samsvar med forsøksloven	Sak 2014/1275	Trygderettens behandling av saker om arbeidsavklaringspenger
Sak 2013/3075	Forskrift om tilrettelagt transportordning	Sak 2014/1521	Sak om pålegg om føring av søpeldagbok
Sak 2013/3177	Praksis ved oversendelse av saksdokumenter og behandlingen av begjæring om partsinnsyn	Sak 2014/1596	Innsyn hos Skattedirektoratet i aksjonærregisteroppgaver
		Sak 2014/2335	Sak om klageadgang på fornyet arbeidsevnevurdering

IV. Statistikk

Dette kapittelet inneholder en oversikt over sakstilfanget i 2014, ombudsmannens saksbehandlingstid, utfallet av sakene og fordelingen av saker på forvaltningsorganer. Tallmaterialet er også gjengitt på ombudsmannens nettsted, sammen med en oversikt over fordelingen av saker på saksområder og en oversikt over geografisk fordeling av saker som ble opprettet i 2014.

1. Saker i 2014

Antall nye saker	2013	2014
Klagesaker og skriftlige forespørsler	2942	3109
Saker tatt opp av eget tiltak	45	35
I alt	2987	3144

De siste fire årene har sakstilfanget vært stabilt på rundt 3000 saker. I 2014 kom det inn 3109 saker til ombudsmannens kontor og i tillegg ble 35 saker tatt opp av eget tiltak. Årsaken til nedgangen i antall saker tatt opp av eget tiltak fra 2013 er at tallet tidligere omfattet besøk av ombudsmannen i forvaltningen. I 2013 utgjorde disse besøkene 11 av sakene som er oppført som saker tatt opp av eget tiltak.

Avsluttede og uavsluttede saker	2013	2014
Saker avsluttet i løpet av året	3076	3211
Uavsluttede saker ved utgangen av året	329	260

Beholdningen av uavsluttede saker ble redusert med 69 saker i løpet av 2014. Dette samtidig som antall innkomne saker økte fra 2013 til 2014.

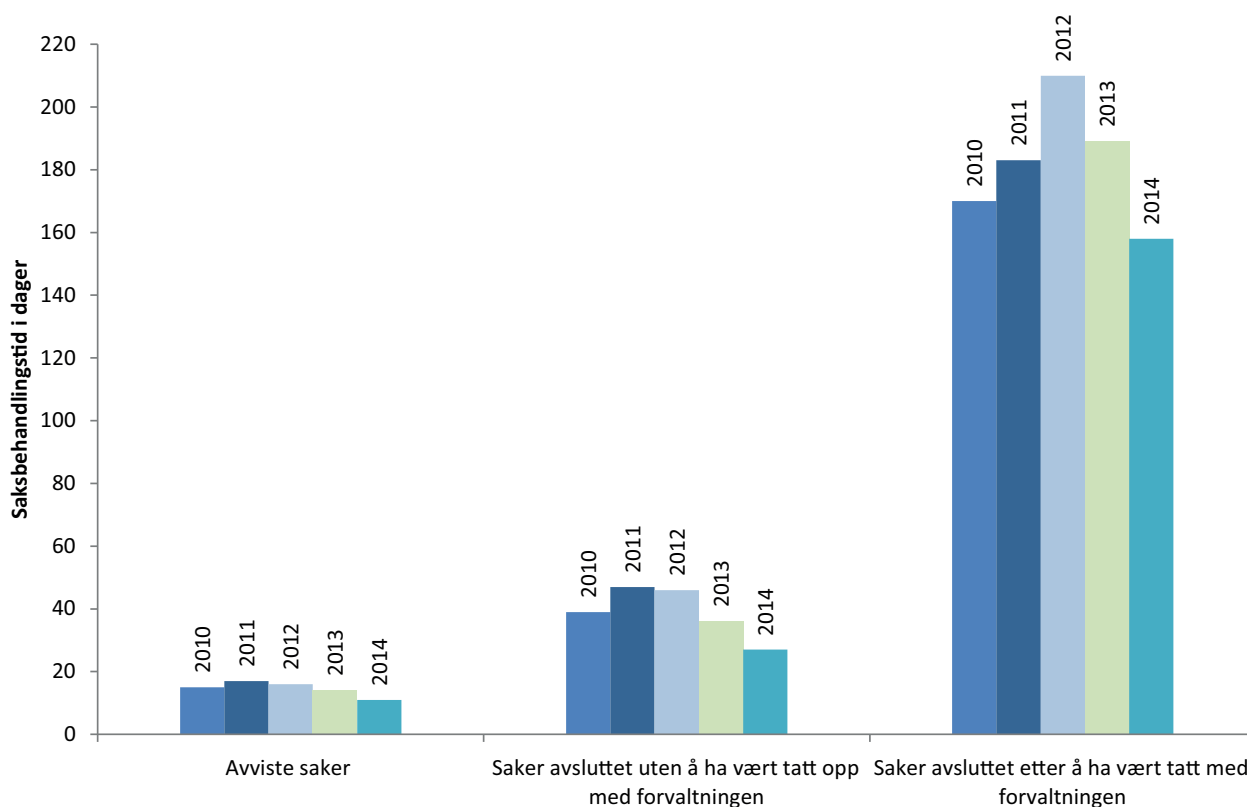
Forespørsler per telefon og innsynsbegjæringer	2013	2014
Telefonforespørsler	1722	2041
Innsynsbegjæringer mottatt	1208	719
Fullt innsyn	959	493
Delvis innsyn	65	56
Nektet innsyn	184	170

Fullt innsyn innebærer at de etterspurte dokumentene oversendes uredigert, delvis innsyn innebærer at dokumentene er delvis sladdet. Reduksjonen i antall innsynsbegjæringer kan ha sammenheng med at dokumenter i større grad er tilgjengelige via ombudsmannens nettsted. Antallet innsynsbegjæringer er også avhengig av aktivitetsnivået hos noen enkeltpersoner.

2. Saksbehandlingstid

Det har vært en nedgang i ombudsmannens saksbehandlingstid. Som et tiltak for å redusere saksbehandlingstiden ble det i 2013 innført enkelte prioriteringskriterier for saksavviklingen. Saksbehandlingstiden gikk ned i 2013 og ble ytterligere redusert i 2014. Særlig har behandlingstiden gått ned for saker som ble avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall dager



Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall dager					
	2010	2011	2012	2013	2014
Avviste saker	15	17	16	14	11
Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen	39	47	46	36	27
Saker avsluttet etter å ha vært tatt med forvaltningen	170	183	210	189	158

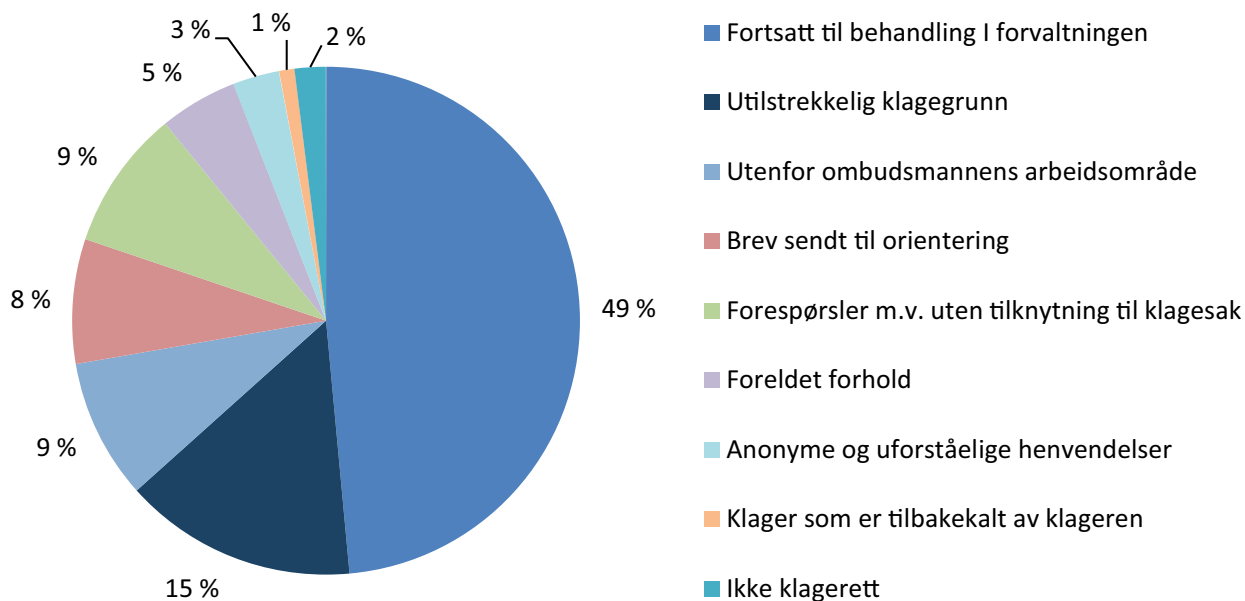
3. Utfallet av sakene

Utfallet av sakene som behandles hos ombudsmannen kan deles i to hovedkategorier; avviste og realitetsbehandlede saker. Tabellen nedenfor viser forholdet mellom avviste og realitetsbehandlede saker i 2014, sammenlignet med 2013. For de realitetsbehandlede sakene er det angitt hva som ble resultatet av behandlingen her. I 2014 ble 54 prosent av henvendelsene til ombudsmannen avvist og 46 prosent realitetsbehandlet. Avvisningsprosenten har gått opp fra 51 prosent i 2013 til 54 prosent i 2014. Det er også grunn til å nevne at i løpet av de to siste årene har ombudsmannen i tråd med prioriteringskriteriene for saksbehandlingen og med henvisning til sivilombudsmannsloven § 6 fjerde ledd, i større grad enn tidligere avvist saker som har vært mindre egnet for behandling her.

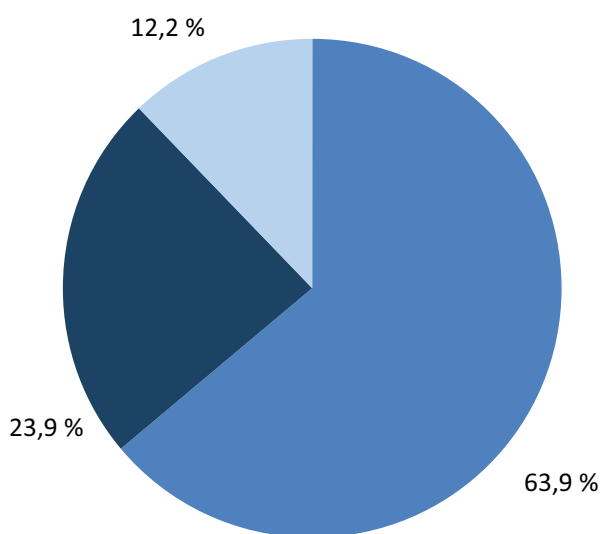
Som realitetsbehandlet regnes alle saker hvor ombudsmannen ikke finner at det foreligger en avvisningsgrunn. En sak regnes også som realitetsbehandlet når ombudsmannen har foretatt en foreløpig undersøkelse av om det er tilstrekkelig grunn til å behandle klagen, men saken avsluttes uten å ha vært tatt opp med forvaltningen. I slike saker blir det bare i begrenset grad tatt stilling til realiteten i forvaltningssaken. Generelle forespørsler uten tilknytning til en konkret klagesak og henvendelser sendt hit til orientering regnes som avviste saker. Videre regnes saker som har blitt «ordnet» for klageren, gjerne etter en telefonhenvendelse til det aktuelle forvaltningsorganet, som realitetsbehandlet. I 2014 var det 309 slike saker. Saker kategorisert som «ordnet» kan inneholde kritikk av det aktuelle forvaltningsorganet.

Fordelingen mellom avviste og realitetsbehandlede saker		
	2013	2014
Avviste saker	1558	1721
Realitetsbehandlede saker	1518	1490
1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen		
a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse e.l.	348	309
b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem	866	881
2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen (foreleggelse)		
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen	41	47
b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem	80	71
c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt	183	182

Avviste saker (54 prosent av det totale antallet avsluttede saker)

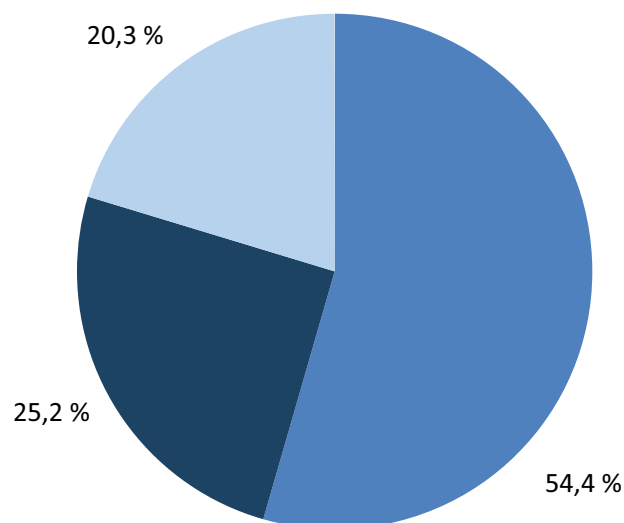


Realitetsbehandlede saker
(46 prosent av det totale antallet avsluttede saker)



- Ordnet
- Avsluttet uten kritikk eller henstilling
- Avsluttet med kritikk eller henstilling

Nærmere om hva sakene som ble avsluttet med kritikk eller henstilling rettet seg mot (12 prosent av realitetsbehandlede saker)



- Avgjørelsen
- Saksbehandlingstiden
- Andre saksbehandlingsspørsmål

4. Fordeling av avsluttede saker ut fra forvaltningsorgan

Tabellen nedenfor viser avsluttede saker i meldingsåret fordelt på forvaltningsorganer. Som det fremgår av tabellen, er klagesakene fordelt på hele den offentlige forvaltning, dvs. både statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning.

Majoriteten av klagen (rundt 75 prosent) var rettet mot statlige forvaltningsorganer. Av disse var de fleste klagen rettet mot Nav og mot fylkesmennene, med i underkant av en fjerdedel hver.

Klagen på den kommunale forvaltningen utgjorde 19,8 prosent, mens klagen på den fylkeskommunale forvaltningen bare utgjorde 1,5 prosent. Av saksområder er det særlig arbeidsliv, helse- og sosialvesen, justis-sektoren og plan- og bygningssaker som dominerer.

Fordeling av saker på forvaltningsorganer

	I alt	Avvist	Realitet	Kritikk
Statsministerens kontor	5	2	3	1
Arbeids- og sosialdepartementet	12	6	6	2
Arbeids- og velferdsetaten (Nav)	561	343	218	23
Arbeidstilsynet	4	-	4	-
Statens pensjonskasse	15	6	9	2
Trygderetten	53	22	31	1
Pensjonstrygden for sjømenn	1	1	-	-

Fordeling av saker på forvaltningsorganer

	I alt	Avvist	Realitet	Kritikk
<i>Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet</i>	2	1	1	-
Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat).....	2	2	-	-
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.....	1	1	-	-
Forbrukertvistutvalget	1	1	-	-
Likestillings- og diskrimineringsombudet, Likestillingsnemnda.....	8	3	5	-
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.....	3	-	3	1
<i>Finansdepartementet</i>	21	4	17	8
Finanstilsynet.....	3	3	-	-
Skatteetaten	128	60	68	7
Toll- og avgiftsetaten.....	27	15	12	3
Statens innkrevingsentral.....	11	5	6	-
Finansklagenemnda.....	3	3	-	-
Klagenemnda for revisor- og regnskapsførersaker	1	-	1	-
Norges Bank	1	1	-	-
<i>Forsvarsdepartementet</i>	4	3	1	-
Forsvarsbygg	2	1	1	-
Forsvaret.....	5	2	3	-
Nasjonal sikkerhetsmyndighet	1	1	-	-
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i>	17	11	6	2
Norsk pasientskadeerstatning / Pasientskadenemnda.....	20	10	10	-
Helsedirektoratet	10	5	5	-
Statens helsetilsyn	9	6	3	-
Sykehus- og helseinstitusjoner	29	22	7	-
Kontrollkommisjoner	2	-	2	-
Regionale helseforetak	3	3	-	-
Statens helsepersonellnemnd.....	3	-	3	-
HELFO Helseøkonomiforvaltningen	5	2	3	-
Statens autorisasjonskontor for helsepersonell.....	9	6	3	-
Pasientreiser.....	5	5	-	-
Statens strålevern.....	1	1	-	-
Klagenemnda for behandling i utlandet	3	2	1	-
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i>	16	7	9	3
Politidirektoratet.....	62	16	46	9
Utlendingsdirektoratet.....	83	51	32	7
Utlendingsnemnda.....	86	24	62	7
Kriminalomsorgen.....	98	57	41	9
Politi- og påtalemyndighet	118	78	40	2
Namsmenn.....	11	10	1	-
Domstolene.....	38	38	-	-

Fordeling av saker på forvaltningsorganer

	I alt	Avvist	Realitet	Kritikk
Stortingets utvalg for rettferdsvederlag.....	2	2	-	-
Statens sivilrettsforvaltning.....	27	7	20	-
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker.....	3	2	1	-
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet.....	6	6	-	-
Erstatningsnemnda for voldsofre / Kontoret for voldsoffererstatning	7	2	5	1
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.....	4	3	1	-
Disiplinærnemnden for advokater.....	1	-	1	-
Advokatbevillingsnemnden.....	1	1	-	-
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll.....	1	-	1	
<i>Kommunal- og moderniseringsdepartementet</i>	20	4	16	2
Husbanken.....	4	2	2	-
Statens kartverk.....	4	3	1	-
Datatilsynet.....	1	1	-	-
<i>Kulturdepartementet</i>	7	3	4	2
Norsk rikskringkasting.....	5	5	-	-
Lotteri- og stiftelsestilsynet.....	1	-	1	-
Medietilsynet.....	1	-	1	-
Kulturrådet.....	1	1	-	-
Riksarkivet.....	1	1	-	-
Klagenemnda for stedsnavnssaker.....	1	-	1	1
Den norske kirke.....	7	3	4	-
<i>Kunnskapsdepartementet</i>	7	1	6	-
Statens lånekasse for utdanning.....	22	15	7	-
Universiteter og høyskoler.....	44	21	23	2
<i>Landbruks- og matdepartementet</i>	4	1	3	2
Statens landbruksforvaltning.....	6	1	5	1
Mattilsynet.....	30	19	11	-
Reindriftsforvaltningen.....	5	2	3	1
Statens naturskadefond.....	2	-	2	-
Det veterinærmedisinske rettsråd.....	1	1	-	-
<i>Klima- og miljødepartementet</i>	13	4	9	2
Miljødirektoratet.....	4	-	4	-
Riksantikvaren.....	2	2	-	-
<i>Nærings- og fiskeridepartementet</i>	10	2	8	1
Innovasjon Norge.....	1	-	1	-
Sjøfartsdirektoratet.....	1	-	1	-
Brønnøysundregistrene.....	4	3	1	-
Patentstyret.....	1	-	1	-

Fordeling av saker på forvaltningsorganer

	I alt	Avvist	Realitet	Kritikk
Fiskeridirektoratet	3	2	1	-
Direktoratet for mineralforvaltning	2	1	1	-
<i>Olje- og energidepartementet</i>	14	8	6	1
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	3	1	2	1
Statnett SF	2	2	-	-
<i>Samferdselsdepartementet</i>	8	3	5	-
Jernbaneverket	5	4	1	-
Norges statsbaner NSB	1	1	-	-
Statens vegvesen	33	19	14	1
Kystverket	3	1	2	-
Avinor AS	2	2	-	-
Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon	1	1	-	-
Posten Norge AS	3	2	1	-
<i>Utenriksdepartementet</i>	7	2	5	1
<i>Fylkesmenn</i>	546	192	354	28
<i>Fylkeskommunal forvaltning</i>	49	18	31	7
<i>Kommunal forvaltning</i>	637	379	258	41
<i>Andre</i>	127	125	2	-
I alt	3211	1721	1490	182

Vedlegg 1**Ombudsmannens kontor – personaloversikt**

Ombudsmannens kontor hadde per 31. desember 2014 følgende avdelingsinndeling og personalsammensetning. Avdelingens saksområder fremgår av vedlegg 3.

Avdeling 1:

Kontorsjef: Bjørn Dæhlin
 Nestleder: Annicken Sogn
 Seniorrådgiver: Heidi Quamme Kittilsen
 Seniorrådgiver: Solveig Moe
 Rådgiver: Martine Refsland Kaspersen
 Rådgiver: Harald Ankerstad
 Saksbehandler: Stud. jur. Maren Folkestad
 Saksbehandler: Stud. jur. Kirsten Vikesland Mæhle
 Saksbehandler: Stud. jur. Olav Haukeli

Avdeling 2:

Kontorsjef: Eivind Sveum Brattgard
 Nestleder: Jostein Løvoll
 Seniorrådgiver: Kjetil Fredvik
 Seniorrådgiver: Eirik Namli
 Seniorrådgiver: Lindy Ulltveit-Moe
 Rådgiver: Stine Elde
 Rådgiver: Signe Christophersen
 Rådgiver: Lene Stivi

Avdeling 3:

Kontorsjef: Berit Sollie
 Nestleder: Bente Kristiansen
 Seniorrådgiver: Marianne Lie Løwe
 Seniorrådgiver: Torbjørn Hagerup Nagelhus
 Rådgiver: Johan Vorland Wibye

Avdeling 4:

Fung. kontorsjef: Øystein Nore Nyhus
 Fung. nestleder: Ingeborg M. Nakken Sæveraas
 Seniorrådgiver: Sigrid M. Fæhn Oftebro
 Seniorrådgiver: Kari Rørstad
 Seniorrådgiver: Janicke Wiggen
 Rådgiver: André Klakegg
 Rådgiver: André Ueland
 Førstekonsulent: Ingrid Jerve Aanstad

Avdeling 5:

Kontorsjef: Annette Dahl
 Nestleder: Ingeborg Skonnord
 Seniorrådgiver: Karen Haug Aronsen
 Seniorrådgiver: Siv Nylenna

Seniorrådgiver: Therese Fuglesang
 Seniorrådgiver: Kari Bjella Unneberg
 Seniorrådgiver: May-Britt Mori Seim
 Rådgiver: Maria Bakke

Forebyggingsenheten:

Kontorsjef: Helga Fastrup Ervik
 Seniorrådgiver: Ingvild Lovise Bartels
 Seniorrådgiver: Knut Evensen
 Seniorrådgiver: Kristina Baker Sole
 Rådgiver: Johannes Flisnes Nilsen
 Rådgiver: Caroline Klæth Eriksen¹

Andre

Kontorsjef: Harald Gram
 Spesialrådgiver: Yeung Fong Cheung²

Administrasjonen

Administrasjonssjef: Solveig Antila

Økonomi, personal, generell drift:

Seniorrådgiver: Einar Fiskvik
 Seniorrådgiver: Marianne Guettler Monrad³
 Rådgiver: Mette Bech Hansen
 Seniorskommunikasjonsrådgiver tilsatt, men ikke tiltrådt i 2014.

Kontor- og sentralbordtjeneste:

Seniorskulent: Mary Anita Borge
 Seniorskulent: Torill H. Carlsen
 Seniorskulent: Nina Olafsen
 Seniorskulent: Mette Stenwig

Arkiv, bibliotek og web:

Arkivleder: Annika Båshus
 Rådgiver: Liv Jakobsen Føyn
 Rådgiver: Elisabeth Nordby
 Rådgiver: Anne-Marie Sviggum
 Seniorskulent: Anne Kristin Larsen
 Seniorskulent: Kari Partyka

IT-, vakt- og resepsjonstjeneste:

Eksternt tilsatt personale

1. Medarbeideren er også tilknyttet Administrasjonen.
2. Medarbeideren er finansiert av Utenriksdepartementet med ombudsmannen som arbeidsgiver.
3. Hospitering fra avdeling 4.

Følgende medarbeidere hadde permisjon per 31. desember 2014:

Kontorsjef: Lisa Vogt-Lorentzen
Seniorrådgiver: Thea Jåtog Trygstad
Seniorrådgiver: Marianne Aasland Kortner
Seniorrådgiver: Elisabeth Fougner
Seniorrådgiver: Edvard Aspelund
Rådgiver: Harald Søndena Jacobsen
Rådgiver: Mathias Emil Hager

Vedlegg 2**Likestillingsoversikt**

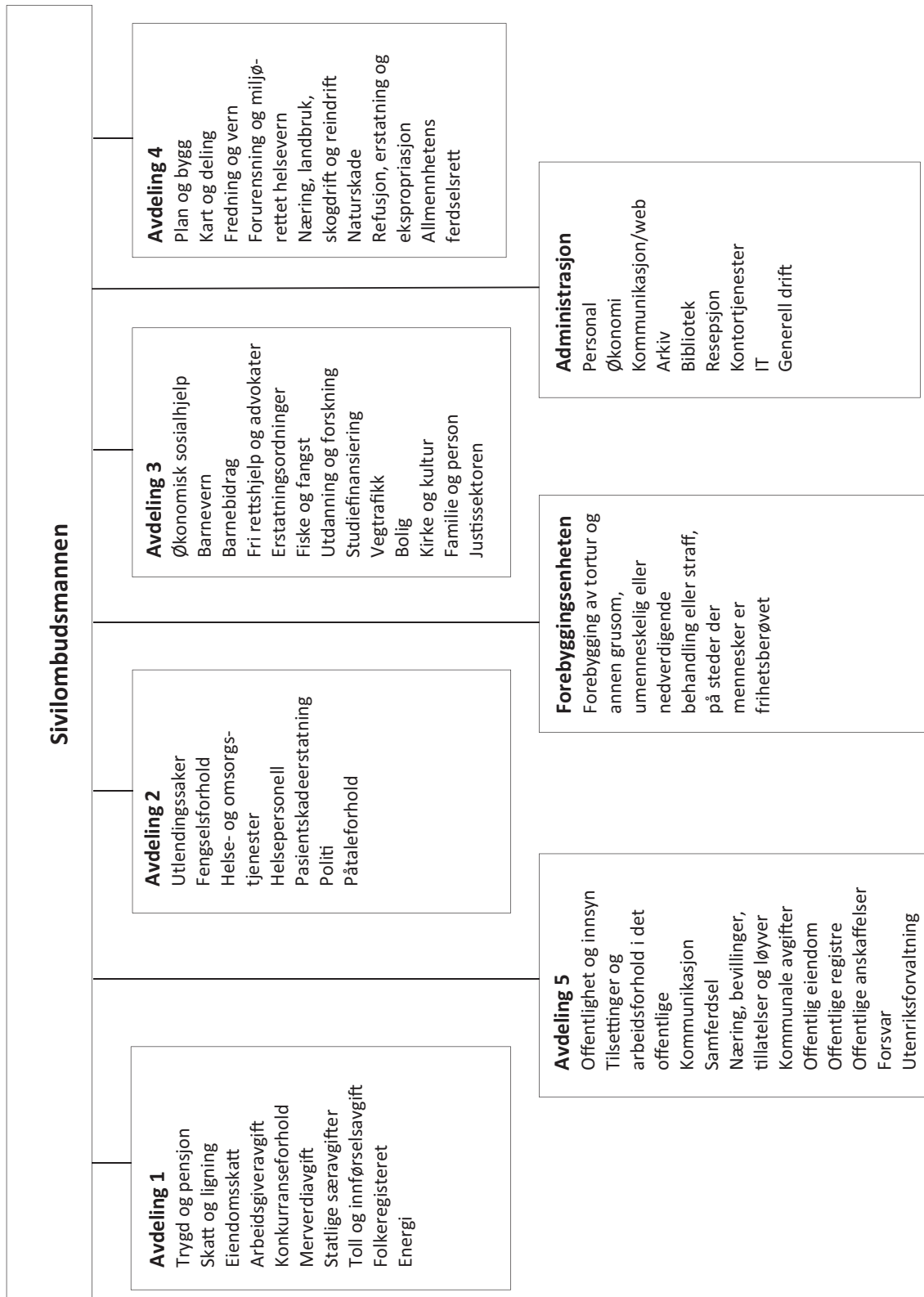
		Lønn			
		Menn %	Kvinner %	Menn gj.snitt per mnd	Kvinner gj.snitt per mnd
Totalt i virksomheten	2014	28 %	72 %	51 681	51 936
	2013	27 %	73 %	54 392	51 012
Ledergruppen*	2014	43 %	57 %	88 366	85 808
	2013	43 %	57 %	84 883	81 965
Seniorrådgivere	2014	25 %	75 %	51 742	51 498
	2013	18 %	82 %	50 083	51 674
Rådgivere	2014	41 %	59 %	42 202	42 337
	2013	29 %	71 %	43 473	44 225
Førstekonsulenter	2014		100 %		38 875
	2013	100 %		39 112	
Seniorkonsulenter	2014		100 %		42 181
	2013		100 %		39 701
Timelønte	2014	33 %	67 %		
	2013		100 %		
Deltid**	2014	10 %	14 %		
	2013		8 %		
Legemeldt sykefravær	2014	0,8 %	4,4 %		
	2013	1,6 %	4,8 %		

* Sivilombudsmannen inngår ikke i denne statistikken

** Andelen av hvert kjønn som arbeider deltid

Vedlegg 3

Oversikt over avdelingsinndeling og saksområdene



Vedlegg 4**Foredrag, møter, besøk og reiser i 2014**

Oversikten gjelder aktivitetene til ombudsmannen og/eller ansatte ved ombudsmannens kontor. Aktiviteter der ombudsmannen selv har deltatt er merket med stjerne (*). Aage Thor Falkanger tiltrådte 16. juni 2014 som ombudsmann og overtok etter Arne Fliflet.

Dato	Arrangement
1. Sivilombudsmannens foredrag i Norge	
4. januar	Foredrag på Wadahlseminaret 2014, seminar for jusstudenter*
22. januar	Foredrag i Lillehammer på personalkonferanse for offentlig sektor, i regi av HR Norge*
13. februar	Innleder på seminar om menneskerettigheter i Grunnloven*
19. februar	Deltakelse i debatt – Grunnlovssymposiet 2014*
26. februar	Forelesning om god forvaltningsskikk, på Universitetet i Bergen*
28. mars	Foredrag på Jubileumskonferansen for Forum for Plan- og bygningsrett på Geilo: «Nytt fra Sivilombudsmannen».
31. april	Presentasjon av årsmeldingen for 2013, for Kontroll- og konstitusjonskomiteen*
7. april	Foredrag om skjenkebevilling på FKAAS stiftelseskonferanse, Gardermoen
5. mai	Foredrag om Stortingets kontrollvirksomhet – orientering om Sivilombudsmannen, for nye representanter*
23. mai	Forelesning om Grunnloven, på Universitetet i Tromsø*
27. mai	Innlegg på frokostseminar hos Advokatfirmaet Hjort DA – Habilitet i en moderne offentlig sektor*
6. juni	Foredrag for konstitusjonell avdeling i Stortinget – erfaringer fra årene som Sivilombudsmann*
26. august	Innlegg om ansattes yringsfrihet på seminar, i regi av International Law and Policy Institute (ILPI)
4. september	Innlegg på Fylkesmannskonferanse, i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet på Hamar*
11. september	Foredrag for Finansmarkedsavdelingen i Finansdepartementet om Sivilombudsmannens oppgaver og virksomhet
8. oktober	Innlegg om forebyggingsenheten på Fylkesmannssamling, i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet*
28. oktober	Innlegg om forebyggingsarbeidet på menneskerettighetsseminar, i regi av Sivilombudsmannen*
6. november	Innlegg på seminar for ansatte i offentlig sektor, i regi av Advokatfirmaet Kluge*
27. november	Foredrag hos Fylkesmannen i Oppland: «Forholdet mellom forvaltninga sitt frie skjønn og kommunalt sjølvstyre i klagebehandlninga».
2. Sivilombudsmannens møter og besøk	
9.-12. januar	Deltakelse på KROM-konferansen
14. januar	Samarbeidsmøte med Barneombudet
27. januar	Møte i Nordisk administrativt forbund om Statsministerens kontor – en styrket maktens høyborg*
10. februar	Møte med Nora Sveaass, Psykologforeningens menneskerettighetsutvalg

Dato	Arrangement
11. februar	Møte med Thomas Horn, Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg
11. februar	Møte i rådgivende utvalg for Nasjonal institusjon for menneskerettigheter
13. februar	Lukket seminar i Kontroll- og konstitusjonskomiteen om menneskerettigheter i Grunnloven
14. februar	Åpent møte om regjeringens menneskerettighetssatsing med utenriksminister Børge Brende
14. februar	Besøk av Aage Thor Falkanger, som tiltrådte som ombudsmann 16. juni*
19. februar	Åpen høring om språket i Grunnloven, Kontroll- og konstitusjonskomiteen*
19.-20. februar	Grunnlovssymposium på Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen*
21. februar	Seminar: 1814-2014 Statsmakt, folkekirke, livssynsåpent samfunn*
25. februar	Besøk av Roald Linaker, ny Ombudsmann for Forsvaret*
26. februar	Samarbeidsmøte med representanter for Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet
28. februar	Åpent møte i Stortinget om menneskerettigheter i Grunnloven*
14. mars	Møte med riksrevisoren*
25. mars	Overlevering av årsmelding for 2013 til Stortingets president*
26. mars	Lansering av Årbok om menneskerettigheter i Norge 2013
26. mars	Møte med representanter fra Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) om mulig samarbeid i forbindelse med Sivilombudsmannens menneskerettighetsseminar 2014*
27. mars	Forum for Plan- og bygningsrett, jubileumskonferanse, Sivilombudsmannen var medarrangør*
1. april	Seminar og middag på Gamle Logen, avslutning for Arne Fliflet*
9. april	Åpent møte om Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, arrangert av Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)
29. april	Åpen høring i Stortingets presidentskap om ny Nasjonal institusjon for menneskerettigheter *
6. mai	Møte i rådgivende utvalg for Nasjonal institusjon for menneskerettigheter
8. mai	Samarbeidsmøte mellom Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og ombudene hos Barneombudet
12. mai	Slottsmiddag i anledning statsbesøk av Israels president, H.E. Shimon Peres*
20. mai	Møte med Riksrevisjonen*
11. juni	Slottsmiddag i anledning statsbesøk fra Tyskland*
12. juni	Møte om ny stortingsmelding om menneskerettigheter i utenriks- og utviklingspolitikk, arrangert av Utenriksdepartementet
18. juni	Møte med Norsk presseforbunds offentlighetsutvalg*
21.-22. august	Deltakelse på Det 40. nordiske juristmøte*
1.-3. september	Kontorseminar
3.-4. september	Fylkesmannskonferanse 2014, Plan- og bygningsrett*
9. september	Møte i rådgivende utvalg for Nasjonal institusjon for menneskerettigheter
2. oktober	Stortingets 159. høytidelige åpning*
10. oktober	Deltakelse på seminar om dødsstraff og isolasjon, på Universitetet i Oslo
13. oktober	Slottsmiddag i anledning statsbesøk av Indias president Pranab Mukherjee*
16. oktober	Slottsmiddag for Stortingets representanter*
22. oktober	Besøk til Utlendingsnemnda*

Dato	Arrangement
22. oktober	Møte med leder for tvisteløsningsnemnda, advokat Henning Harborg
28. oktober	Sivilombudsmannens menneskerettighetsseminar 2014*
31. oktober	Besøk til Nav Internasjonalt
8. november	Møte i rådgivende utvalg for Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NI)
18. november	Møte i rådgivende utvalg for Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NI)
20. november	Deltakelse i paneldebatt om ytringsfrihet på juristkongress i Lillestrøm*
20.-22. november	Kontrollkommisjonskonferansen 2014
26. november	Møte med Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og sosialdepartementet*
28. november	Deltakelse på The Torkel Opsahl Memorial Lecture ved Islands dommer i EMD, Robert Spano; «The European Court of Human Rights and National Courts - A Constructive Conversation or A Dialogue of Disrespect?»
2. desember	Besøk til Statens autorisasjonskontor for helsepersonell
4. desember	Samarbeidsmøte, Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og ombudene
12. desember	Oppfølgingsmøte med utenriksminister Børge Brende om menneskerettigheter i utenriks- og utviklingspolitikk
18. desember	Møte med den nederlandske ambassadøren, Ms Bea ten Tusscher*
4. Sivilombudsmannens møter og besøk fra utlandet	
9. mai	Besøk av spansk delegasjon, i regi av Likestillings- og diskrimineringsombudet
5. juni	Møte med gjesteforskere fra Kina, Vietnam og Indonesia, i regi av Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)
2. juli	Besøk av partisekretær ved Renmin Law School, i regi av Senter for menneskerettigheter (SMR)
25. august	Besøk av delegasjon ledet av Angolas justisminister*
26. august	Delegasjonsbesøk fra Nigerias Høyesterett (Federal High Court)*
26. august	Besøk av ombudsmannen fra Guatemala*
5. september	Delegasjonsbesøk fra Angola i anledning menneskerettighetsdialogen mellom Norge og Angola
10. september	Delegasjonsbesøk fra Europarådets Congress of Local and Regional Authorities, møte om lokalt selvstyre m.m.*
17. september	Besøk av representanter fra Hong Kongs Legislative Council*
2. oktober	Møte med parlamentarisk delegasjon fra Vietnam*
7.-9. oktober	Studiebesøk fra ombudsmannen i Litauen, angående OPCAT/forebyggingsarbeid*
7. oktober	Delegasjonsbesøk fra ombudsmannen i Estland*
10. november	Delegasjonsbesøk fra Anti-Corruption and Civil Rights Commission i Sør-Korea
5. Sivilombudsmannens møter og besøk i utlandet, deltakelse på internasjonale konferanser m.m.	
2.-4. mars	Vestnordisk ombudsmannsmøte*
27.-29. april	Seminar i Strasbourg for kontaktpersonene/liaison officers i EU-ombudsmannsnettverket i Strasbourg
7.-8. mai	Open Government Partnership Regional Meeting*
8. mai	Deltakelse under høringen av Kina i FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)
9. mai	Møte med Tom Frawley, ombudsmannen i Nord-Irland*
2.-5. juni	Nordisk ombudsmannsmøte i Ystad, i regi av Riksdagens ombudsmän i Sverige*

Dato	Arrangement
23.-24. juni	Innlegg på International Ombudsman Institute (IOI) symposium om «The Parliamentary Ombudsman – A Useful Tool for Improving Public Administration in Norway»
15.-17. juli	Innlegg under IAACA annual seminar «Anti-Corruption Agencies in a Changing World: Independence, Accountability and Transparency»
19. august	Besøk til den danske ombudsmannen, Jørgen Steen Sørensen*
17.-19. september	International Ombudsman Institute (IOI) Europa-konferanse i Estland
4.-5. november	Deltakelse på «Information Commissioner's European Conference» i Edinburgh
15.-16. desember	Vestnordisk ombudsmannsmøte*
6. Forebyggingsenhetens foredrag i Norge	
24. februar	Foredrag for aspiranter på Kriminalomsorgens utdanningscenter
7. mai	Innlegg på temakveld om isolasjon, i regi av Jussgruppen Wayback ved Universitetet i Bergen
2. juni	Forelesning, Kriminalomsorgen region øst, fagmøte for jurister
22. august	Deltakelse i undervisning på Kriminalomsorgens utdanningscenter
26. september	Foredrag for utvekslingsstudenter på Høyskolen i Oslo om Sivilombudsmannens menneskerettighetsmandat
30. oktober	Innlegg på ICJ-seminar om politiarrest
7. Forebyggingsenhetens møter og besøk	
20.-22. januar	Dialogmøte med russiske myndigheter om tilsyn med frihetsberøvelse, med Justisdepartementet, Politidirektoratet og Riksadvokaten
31. januar	Lunsjmottakelse på Litteraturhuset arrangert av seksjon for menneskerettigheter og demokrati i Utenriksdepartementet
10. mars	Møte med Barneombudet om tvang i barnevernet
17. mars	Møte med Helsetilsynet
26. mars	Møte med norsk medlem i Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT), professor Georg Høyer
27. mars	Møte med Den norske Helsingforskomiteen
31. mars	Møte med lederen for Sentralt tilsynsutvalg for politiarrest
2. april	Møte med Justis- og beredskapsdepartementet
3. april	Møte med Forsvarsdepartementet
3. april	Møte med Kriminalomsorgsdirektoratet
4. april	Møte med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
24. april	Åpent møte i Oslo om forebyggingsenhetens mandat og arbeid*
25. april	Møte med Generaladvokaten
25. april	Møte med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
28. april	Møte med Helsedirektoratet
5. mai	Møte med Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
7. mai	Møte med Helse- og omsorgsdepartementet
7. mai	Møte med Ombudsmannen for forsvaret
12. mai	Møte med Kommunal- og moderniseringsdepartementet
13. mai	Møte med representanter fra Fylkesmannen i Østfold
21. mai	Møte med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Dato	Arrangement
26.-27. mai	Deltakelse på felleskonferanse med Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet om fengselshelsetjenester
28. mai	Møte med Nasjonalforeningen for folkehelsen om tvang mot demente
16. juni	Møte med Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
17. juni	Møte med forebyggingsenhetens rådgivende utvalg
18. juni	Møte med Kriminalomsorgens yrkesforbund
18.-21. august	Deltakelse på seminar i sikkerhetsinternering på Forsvarets høyskole
25. august	Møte med Landsforeningen for barnevernsbarn
26. august	Møte med Fylkesmannen i Oslo og Akershus
28. august	Møte med Tilsynsrådet region Sør
29. august	Møte med Tilsynsrådet region Øst
29. august	Møte med Fellesorganisasjonen
10. september	Åpent møte i Tromsø om forebyggingsenhetens mandat og arbeid
10.-12. september	Besøk til Tromsø fengsel
15. september	Møte med Kriminalomsorgsdirektoratets isolasjonsarbeidsgruppe
24. september	Møte med forebyggingsenhetens rådgivende utvalg
10. oktober	Deltakelse på seminar om isolasjon på Universitetet i Oslo
13. oktober	Deltakelse på konferanse om menneskerettighetsundervisning, i regi av Kunnskapsdepartementet
13. oktober	Møte med Politidirektoratet
14. oktober	Besøk til sentralarresten i Tønsberg
17. oktober	Møte med Spesialenheten for politisaker
20. oktober	Møte med Fellesorganisasjonen
20. oktober	Uanmeldt besøk til sentralarresten i Tønsberg
22. oktober	Besøk til sentralarresten i Drammen
30. oktober	Besøk til Statens barnehus i Oslo
4.-6. november	Besøk til Bergen fengsel
12.-13. november	Nasjonale konferanse om fagutvikling for tiltak rundt personer med store og omfattende lærevansker/utviklingshemning i straffesaksjeden og tjenestetilbudet
26. november	Hamarkonferansen om tvang, menneskerettigheter og etikk
26. november	Møte med Kriminalomsorgens utdanningssenter
27.-28. november	Nordisk konferanse om isolasjon i fengsel, i regi av Universitetet i Oslo
5. desember	Møte med Kontrollkommisjonen for blant annet Regional Sikkerhetsavdeling på Dikemark
17. desember	Møte med forebyggingsenhetens rådgivende utvalg
8. Forebyggingsenhetens møter og besøk fra utlandet	
26. august	Workshop med Mari Amos fra FN's underkomité for forebygging (SPT)
10. oktober	Russisk delegasjon av tilsynsførere møter forebyggingsenheten
10. oktober	Delegasjon fra ombudsmannen i Litauen og forebyggingsenheten deltar på omvisning i Oslo fengsel
29. oktober	Møte med to representanter fra The Association for the Prevention of Torture (APT) og ombudsmannen i Sverige

Dato	Arrangement
9. Forebyggingsenhetens møter og besøk i utlandet, deltakelse på internasjonale konferanser m.m.	
11. mars	Forebyggingsenheten på studietur til Justitieombudsmännen i Sverige
8. april	Forebyggingsenheten på studietur til Folketingets Ombudsmand og Institut for menneskerettigheder (IMR) i København
9.-11. april	Møte i Wien arrangert av APT og OSSE «On Police and the Prevention of Torture»
3.-5. juni	Forebyggingsenheten på studietur til Genève
12.-13. juni	Ombudsmannen i Litauen arrangerer nordisk-baltisk seminar om OPCAT/forebyggingsarbeid
23.-27. juni	Deltakelse på «Health in Prison» kurs, i regi av Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health i samarbeid med den internasjonale Røde kors-komiteen
27.-28. oktober	Forelesning om «Health, Human Rights and Detention» ved Weill Cornell Medical College i New York City
24.-26. november	Deltakelse på kurs «Prevention of Mental Health Disorders: Public Health Interventions», i regi av John Hopkins University i Barcelona
8.-12. desember	Deltakelse på «Healthcare in Detention Workshop», i regi av den internasjonale Røde kors-komiteen i Genève

Vedlegg 5**Budsjett og regnskap for 2014**

(i 1000 kr)

Kap./ post	Tekst	Vedtatt budsjett 2014	Disponibelt budsjett¹	Regnskap 2014
4301	Lønn og godtgjørelser	43 300	43 300	42 409
4301	Varer og tjenester	20 000	20 409	20 901
	Sum utgifter	63 300	63 709	63 310
304316	Refusjon av foreldrepenger			965
304318	Refusjon av sykepenger			688
	Sum inntekter			1 653

¹Med overføringer fra 2013.
Sivilombudsmannens regnskap revideres av Riksrevisjonen.

Vedlegg 6**Kongeriket Norges Grunnlov § 75 bokstav l:**

Det tilkommer Stortinget å utnevne en person som ikke er medlem av Stortinget, til på en måte som er nærmere bestemt i lov, å føre kontroll med den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, for å søke å sikre at det ikke øves urett mot den enkelte borger.¹

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

Vedlegg 7

Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven)

Lov 22. juni 1962 nr 8. Sist endret ved lov 21. juni 2013 nr. 89

§ 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.

0 Endret ved lover 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980), 6. sept. 1991 nr. 72.

§ 2. Instruks.

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

0 Endret ved lov 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980).

§ 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.

0 Endret ved lover 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980), 16. jan. 2004 nr. 3 (ikr. 1. jan. 2004), 29. juni 2007 nr. 82 (ikr. 1. juli 2007).

§ 3a. Nasjonal forebyggende mekanisme.

Ombudsmannen er nasjonal forebyggende mekanisme som beskrevet i artikkel 3 i valgfri protokoll 18. desember 2002 til De forente nasjoners internasjonale konvensjon 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Ombudsmannen skal etablere et rådgivende utvalg for arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

0 Tilføyd ved lov 21. juni 2013 nr. 89 (ikr. 1. juli 2013).

§ 4. Arbeidsområde.

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning, og alle som virker i dens tjeneste. Arbeidsområdet omfatter også frihetsberøvedes forhold i private institusjoner når frihetsberøvelsen har grunnlag i en beslutning truffet av en offentlig myndighet eller finner sted etter tilskyndelse fra en offentlig myndighet eller med samtykke eller tilslutning fra en offentlig myndighet.

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

Stortinget kan i Ombudsmannens instruks fastsette:

- a) om en bestemt offentlig institusjon eller virksomhet skal anses for å være offentlig forvaltning eller en del av statens, kommunenes eller fylkeskommunenes tjeneste etter denne lov,

- b) at visse deler av et offentlig organs eller en offentlig institusjons virksomhet skal falle utenfor Ombudsmannens arbeidsområde.

0 Endret ved lover 22. mars 1968 nr. 1, 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980), 19. des. 1980 nr. 63, 11. juni 1993 nr. 85, 15. mars 1996 nr. 13, 2. des. 2011 nr. 46 (ikr. 1. jan. 2012), 25. mai 2012 nr. 28 (ikr. 1. juli 2012 iflg. res. 25. mai 2012 nr. 449), 21. juni 2013 nr. 89 (ikr. 1. juli 2013).

§ 5. Grunnlag for arbeidet.

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

0 Endret ved lov 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980).

§ 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.

0 Endret ved lov 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980).

§ 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. Som nasjonal forebyggende mekanisme har Ombudsmannen tilsvarende rett til å kreve opplysninger fra person i tjeneste for private institusjoner som nevnt i § 4 første ledd annet punktum. I samme utstrekning kan han kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter.

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

0 Endret ved lover 22. mars 1968 nr. 1, 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980), 17. juni 2005 nr. 90 (ikr. 1. jan. 2008 iflg. res. 26. jan. 2007 nr. 88) som endret ved lov 26. jan. 2007 nr. 3, 2. des. 2011 nr. 46 (ikr. 1. jan. 2012), 21. juni 2013 nr. 89 (ikr. 1. juli 2013).

§ 8. Adgang til lokaler, tjenestesteder mv.

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

0 Endret ved lover 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980), 21. juni 2013 nr. 89 (ikr. 1. juli 2013).

§ 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 og andre som bistår ved utførelsen av Ombudsmannens arbeidsoppgaver.

0 Endret ved lover 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980), 28. juli 2000 nr. 74 (ikr. 1. jan. 2001 iflg. stortingsvedtak 14. juni 2000 nr. 863), 2. des. 2011 nr. 46 (ikr. 1. jan. 2012), 21. juni 2013 nr. 89 (ikr. 1. juli 2013).

§ 10. Avslutning av Ombudsmannens saksbehandling.

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.

Som nasjonal forebyggende mekanisme kan Ombudsmannen gi anbefalinger med sikte på å bedre behandlingen av og forholdene for frihetsberøvede og

forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Ansvarlig myndighet skal gjennomgå anbefalingene og innlede en dialog med Ombudsmannen om mulige gjennomføringstiltak.

0 Endret ved lover 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980), 21. juni 2013 nr. 89 (ikr. 1. juli 2013).

§ 11. *Innberetning om mangler i lovverk og praksis.*

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

0 Endret ved lov 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980).

§ 12. *Melding til Stortinget.*

Ombudsmannen skal gi Stortinget årlig melding om sin virksomhet. Det skal avgis en særskilt melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme. Meldingene trykkes og offentliggjøres.

Ombudsmannen kan gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding om han finner det formålstjenlig.

0 Endret ved lover 22. mars 1968 nr. 1, 3. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. 19. feb. 1980), 21. juni 2013 nr. 88, 21. juni 2013 nr. 89 (ikr. 1. juli 2013)

§ 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.

0 Endret ved lover 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. stortingsvedtak 19. feb. 1980), 28. juni 2002 nr. 56.

§ 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.

0 Endret ved lover 8. feb. 1980 nr. 1 (ikr. 1. mars 1980 iflg. res. 19. feb. 1980), 19. juni 2009 nr. 82.

§ 15.

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

2. ---

Vedlegg 8**Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen**

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

0 Endret ved stortingsvedtak 22. okt. 1996 nr. 1479, 2. des. 2003 nr. 1898 (i kraft 1. jan. 2004), 17. juni 2013 nr. 1251 (i kraft 1. juli 2013).

§ 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 fore-

ta 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 sakkyn-dige.

§ 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. Bestemmelserne i § 6 første, annet og fjerde ledd får tilsvarende anvendelse ved slike undersøkelser.

§ 8a. Særregler for Ombudsmannen som nasjonal forebyggende mekanisme.

Ombudsmannen kan få bistand fra personer med særlig fagkyndighet i forbindelse med arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme etter sivilombudsmannsloven § 3a.

Ombudsmannen skal etablere et rådgivende utvalg som skal bidra med kompetanse, informasjon, råd og innspill til arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

Det rådgivende utvalget skal være sammensatt av medlemmer med blant annet barnefaglig kompetanse og kompetanse på menneskerettigheter og psykiatri. Utvalget skal ha en god kjønnsbalanse, og hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent. Utvalget kan være sammensatt av både norske og utenlandske medlemmer.

0 Tilføyd ved stortingsvedtak 17. juni 2013 nr. 1251 (i kraft 1. juli 2013)

§ 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.

0 Endret ved stortingsvedtak 2. des. 2003 nr. 1898 (i kraft 1. jan. 2004)

§ 10. Instruks for personalet.

(Til ombudsmannslovens § 2.)

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

§ 11. Dokumentoffentlighet ved Ombudsmannens kontor

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

0 Endret ved stortingsvedtak 14. juni 2000 nr. 1712 (i kraft 2001).

§ 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.

Det skal avgis en egen melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme innen 1. april hvert år. Meldingen skal omfatte tidsrommet 1. januar-31. desember det foregående år.

Endret ved stortingsvedtak 14. juni 2000 nr. 1712 (i kraft 1. jan 2001), 12. juni 2007 nr. 1101 (i kraft 1. juli 2007), 17. juni 2013 nr. 1251 (i kraft 1. juli 2013).

§ 13. *Ikrafttredelse.*

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