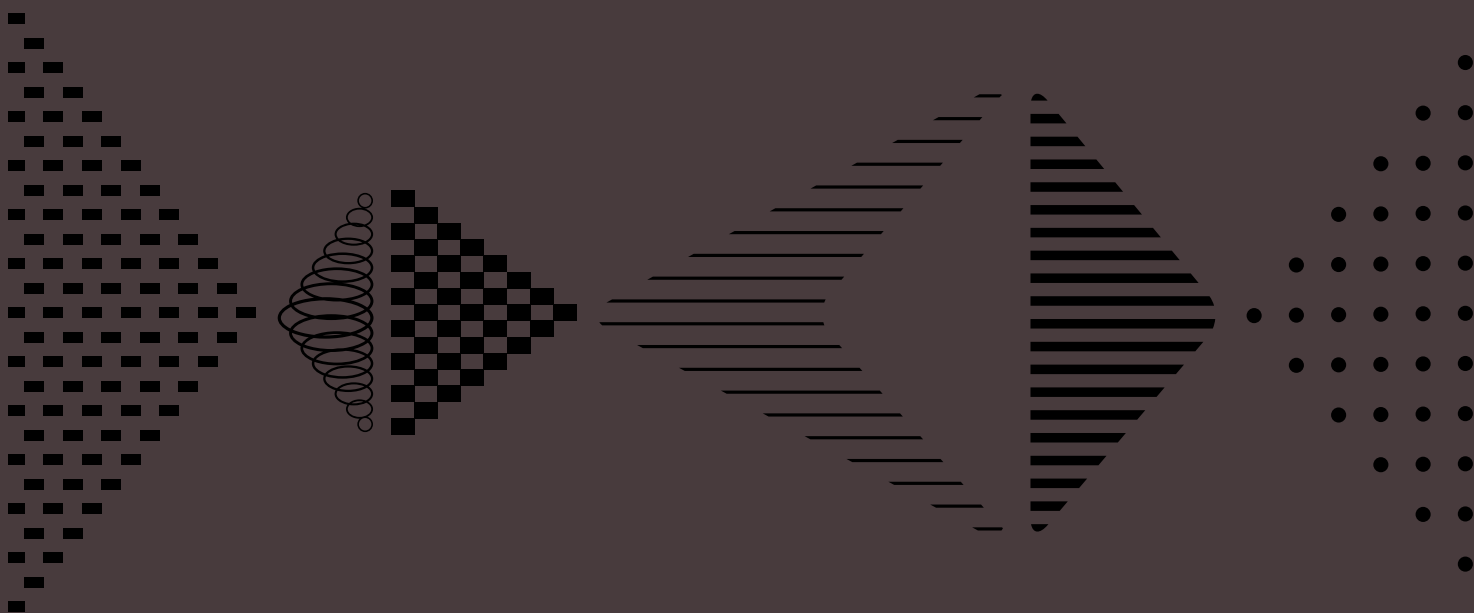




SIVILOMBUDSMANNEN

ÅRSMELDING FOR 2015

DOKUMENT 4 (2015–2016)



Sivilombudsmannens strategi 2015 – 2019

Formål:

Sivilombudsmannen skal arbeid for at den enkelte ikke utsettes for urett fra forvaltningen

Visjon:

En kjent og tydelig stemme mot urett

Omdømmeverdier:

Troverdig, objektiv og uavhengig, respekt for enkeltmennesket

Verdier for arbeidsmiljøet:

Felleskap og ansvarsfølelse, åpenhet og ytringsfrihet, respekt for hverandre

Mål:

- › Vi skal prioritere arbeidsinnsatsen der den får størst betydning
- › Vi skal bli bedre kjent
- › Vi skal ha tillit hos borgerne
- › Vi skal ha gjennomslag i forvaltningen
- › Vi skal ha en tydelig ledelse
- › Våre arbeidsprosesser skal være effektive og gode
- › Vårt arbeidsmiljø skal være faglig stimulerende og sosialt inkluderende

Saksgang

Klage mottas



Vurdering om klagen kan behandles



**Klagen avvises,
eller: klagen tas til behandling.
Ombudsmannen innhenter
dokumenter fra forvaltningen
ved behov**



Klager får foreløpig svar



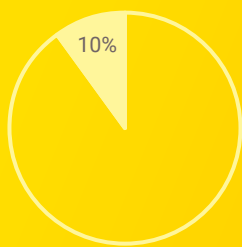
**Klagen avsluttes på bakgrunn av
informasjonen i dokumentene,
eller: saken undersøkes nærmere
og tas ved behov opp med
forvaltningen. Kopi av alle brev
sendes klager**



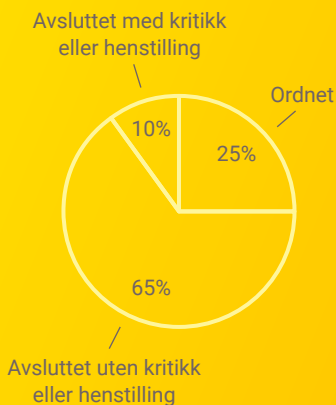
**Undersøkelsene fortsetter.
Klager får anledning til å uttale seg**



**Sivilombudsmannen
gir sin uttalelse**



10 prosent av de sakene som blir realitetsbehandlet ender med en kritisk uttalelse fra Sivilombudsmannen



Antall telefonhenvendelser til Sivilombudsmannen i 2015:

1 900

Antall inngående brev:

11 239

Antall utgående brev:

10 730

Antall sidevisninger på sivilombudsmannen.no per måned:

95 000

Antall innsendte klager via elektronisk skjema på nettsidene:

1 215

Klager i 2015:

3093

Dette klager vi på:

Saksbehandlingstid og manglende svar

Trygdeytelser

Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn

Oppholdstillatelse

Disse klager vi på:

Fylkesmenn

NAV

Kommunene

Dokument 4 (2015 – 2016)

Melding for året 2015 fra Sivilombudsmannen

Avgitt til Stortinget 29. mars 2016



Forord

Årsmeldingen for 2015 dekker mitt første hele år som ombudsmann og er for meg derfor en milepæl.

Som jeg skal komme tilbake til, har det skjedd en rekke forandringer ved vårt kontor. I stor grad har året også vært brukt til å forberede endringer som kommer i årene fremover, særlig i 2016. Det viktigste grepet i så måte var at det – gjennom en grundig prosess – ble utarbeidet en strategiplan for årene 2015–2019. Planen er offensiv og ambisiøs, men etter min mening realistisk.

En forandring som forhåpentligvis leserne av denne årsmeldingen har merket seg, er at vi har fått en ny grafisk profil. I tråd med strategiplanen har vi søkt å gi ombudsmannen et moderne, slitesterkt og gjenkjennelig uttrykk. Profilen vil bli brukt i alle sammenhenger hvor ombudsmannen kommuniserer med omverdenen.

En annen av målsettingene i strategiplanen er å arbeide mer med generelle og systematiske undersøkelser. Dette er i tråd med Stortingets ønsker. Et økt innslag av slike vil kunne gi ombudsmannen bedre evne til å oppfylle mandatet. En forutsetning er imidlertid at undersøkelsene settes i gang og utføres på en strategisk og god måte. For saksbehandlere ved vårt kontor er det vanskelig å gjøre dette ved siden av det daglige arbeidet med å håndtere krevende klagesaker. Vi har derfor etablert en ny avdeling som skal ha et særlig ansvar for systematiske undersøkelser. Avdelingen skal ikke behandle klagesaker. Den vil også ha ansvaret for en del koordinerende oppgaver i tillegg til systematiske undersøkelser. Siktemålet er at avdelingen skal være operativ fra august 2016.

Det er klagebehandlingen som er ombudsmannens kjerneoppgave, selv om vi nå satser mer på systematiske undersøkelser. Borgere som klager til oss, har en berettiget forventning om at vår behandling er

grundig, rask og betryggende, slik at urett rettes opp så raskt som mulig. I all hovedsak skjer dette i dag. Årsmeldingen reflekterer en rekke enkeltsaker der borgerne har fått medhold i sine klager. Og klagene behandles nå relativt raskt – noe som er meget viktig for at ombudsmannsordningen skal fungere tilfredsstillende.

Det er likevel rom for forbedringer. Et grep som nå tas er å redusere dagens fem klageavdelinger til tre. Foruten å skape bedre anledning til å foreta prioriteringer, gir det oss større mulighet til å se de enkelte rettsområdene i sammenheng. I den daglige drift vil større klageavdelinger dessuten være mindre sårbare.

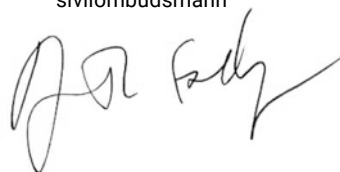
For at ombudsmannsordningen skal fungere tilfredsstillende, er det helt avgjørende at vi har nødvendig gjennomslagskraft i forvaltningen. Ombudsmannens uttalelser er som kjent ikke bindende, men det er forutsatt – ikke minst av Stortinget – at de skal følges. Erfaringen er at dette i praksis som regel skjer. I 2015 har imidlertid Kommunal- og moderniseringsdepartementet i to saker gitt uttrykk for at de ikke vil følge mine uttalelser. Begge sakene har dreid seg om bygging i strandsonen, der ideelle interesser gjør seg gjeldende – og der det ikke uten videre kan forventes at disse ivaretas av enkeltpersoner. De to sakene er ulike, men felles er at det har betydning for ombudsmannsordningen at departementet ikke følger uttalelsene. Jeg fant derfor grunn til å redegjøre for sakene i en særskilt melding til Stortinget. I skrivende stund ligger saken til behandling i Kontroll- og konstitusjonskomiteen.

For meg er det etter hvert for øvrig blitt klarere at ombudsmannens gjennomslag i forvaltningen ikke bare kan bedømmes utfra de mer formelle uttalelsene. Kanskje like viktig er de mange sakene der forvaltningen bøyer av etter at saksbehandlere hos ombudsmannen har gjort en henvendelse. Slike henvendelser skjer gjennom formelle brev, men ofte også ved mer uformell telefonisk kontakt. Årsmeldingen reflekterer også denne siden av vår virksomhet.

Jeg vil ikke her i forordet gå inn på de mange saksfeltene vi arbeider med, men vil likevel peke på at offentlighet og innsyn har vært et sentralt område for oss i 2015. Dels fordi vi har mottatt en rekke interessante klager om disse problemstillingene som har ledet til viktige prinsipielle avklaringer. Dels fordi dette var temaet på vårt årlige menneskerettseminar. Den store oppslutningen om seminaret gir en indikasjon om hvor relevant og viktig kunnskap om og forståelse for dette området er. Allmenhetens rett til offentlighet og innsyn er det selvsagte utgangspunktet, samtidig som det er klart at vi har viktige og fornuftige unntakshjemler. Hvor langt disse rekker, kan av og til være vanskelig å fastslå. Jeg er fornøyd med at seminaret ga et balansert bilde, der kunnskapsrike talspersoner for alle relevante synspunkter fikk slippe til.

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har i 2015 jevnlig besøkt steder der personer er berøvet friheten. På bakgrunn av disse besøkene er det utferdiget grundige rapporter der ombudsmannen gir en rekke anbefalinger til myndighetene. Jeg konstaterer at rapportene blir godt mottatt, også blant dem som enten leder eller arbeider ved slike institusjoner. Det er i seg selv et godt skussmål for en enhet som i stor grad utfører nybrottsarbeid.

Aage Thor Falkanger
sivilombudsmann



Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | 2 |
| › Artikler | |
| › Veiledningspliktens innhold og betydning i en digitalisert forvaltning | 7 |
| › Makten bak uttalelsene – myndighet og virkemidler | 12 |
| › Ombudsmannens erfaringer med to mandater | 20 |
| › Offentlig ansattes yringsfrihet | 22 |
| › Menneskerettighetenes betydning for Sivilombudsmannens arbeid | 28 |
| › Oversikt over saker i 2015 | 37 |
| › Statistikk | 43 |
| › Om oss | |
| › Oversikt over avdelingsinndeling og saksområdene | 51 |
| › Personaloversikt | 52 |
| › Budsjett og regnskap for 2015 | 54 |
| › Utadrettet virksomhet | 55 |
| › Lov og instruks | 60 |



Ansatte hos Sivilombudsmannen

Artikler



Veiledningsplikten innhold og betydning i en digitalisert forvaltning

Forvaltningens veiledningsplikt gjelder, selv om forvaltningen helst vil kommunisere digitalt med deg.

Av Annicken Elisabeth Sogn, spesialrådgiver
og nestleder, 1. avdeling

I stadig større utstrekning skjer kommunikasjon med forvaltningen digitalt. Det forventes av oss som borgere at vi utfører våre plikter eller krever våre rettigheter ved hjelp av forvaltningens digitale løsninger. Dette er en positiv utvikling, men den byr samtidig på utfordringer for mange av oss. Vi har imidlertid krav på veiledning, hvis vi trenger det, jf. forvaltningsloven § 11.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i Digitaliseringsrundskrivet 20. november 2015 klart og tydelig fremhevet denne veiledningsplikten, der det i kapittel 1 står innledningsvis:

«Forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv skal normalt skje gjennom digitale nettbaserte tjenester. Disse tjenestene skal være helhetlige, brukervennlige og universelt utformet. Det skal være enkelt og trygt å logge inn, og brukerne skal få den hjelpen de trenger til å finne frem og bruke tjenestene.» [vår fremheving]

I rundskrivets kapittel 2, har avsnitt 2.1 overskriften «Hjelp brukerne». Den overskriften er en sterk påminnelse om at veiledningsplikten ikke er blitt mindre viktig i en digitalisert forvaltning. Departementet påpeker i avsnitt 2.1 at veiledningsmåten må tilpasses behovet til den enkelte:

«Brukere skal få hjelp og veiledning til å benytte virksomhetens digitale tjenester for eksempel gjennom veiledning på nett, digital dialog, direkte kontakt, eller med betjening ved personlig fremmøte».

Av erfaring vet ombudsmannen både at brukerne har behov for tilpasset hjelp, og at forvaltningen har godt av å bli minnet om at veiledningsplikten gjelder på dette feltet også.

Veiledningsplikten omfatter alt som har med hvordan parten – eller brukeren – skal gå frem for å ivareta sine plikter eller oppnå sine rettigheter «best mulig». Det inkluderer å gi den enkelte bruker en lett tilgjengelig og forståelig «bruksanvisning» for forvaltningens digitale løsninger.

Behov for overtydelig kontaktinformasjon

Rett før jul 2015 skrev en næringsdrivende i et lite enkeltmannsforetak til ombudsmannen at han befant seg i en fortvilet situasjon når det gjaldt å «ivareta [sine] plikter i samfunnet». Han fikk ikke til digital innbetaling av arbeidsgiveravgift og forskuddsskatt. Hans forsøk på digital kommunikasjon med Skatteetaten, for å få den nødvendige veiledningen, hadde også mislyktes totalt.

« Det krever at kontaktinformasjonen er lett tilgjengelig for alle, og at den er klar og tydelig – helst overtydelig »

Innskriverens innbetalings- og kontaktproblemer ble tatt opp med Skattedirektoratet på generelt grunnlag. Direktoratet svarte: «Skatteetatens erfaring er at personer i denne brukergruppen anser Altinn som et enkelt og effektivt verktøy, ... Et annet moment er at stadig flere innrapporteringer fra næringsdrivende og organisasjoner *kun* [vår fremheving] vil foregå elektronisk.» Skattedirektoratet antok mannen hadde benyttet feil kontaktkanaler da han til ingen nytte forsøkte å innhente veiledning. Ombudsmannen betviler ikke Skatteetatens erfaring med den aktuelle brukergruppen. Saken illustrerer likevel hvor viktig det er at kontaktinformasjon om og til forvaltningens veiledningstjenester ikke er til å misforstå for noen. Det krever at kontaktinformasjonen er lett tilgjengelig for alle, og at den er klar og tydelig – helst overtydelig. I tillegg må sikres at veiledningen som gis på slike forespørsler, dekker det konkrete behovet til den som ber om veiledningen. Det er ekstra viktig når det er obligatorisk for brukere og oppgavepliktige å benytte forvaltningens digitale løsninger for innrapporteringer til forvaltningen.

Veiledningspliktens kjerne

Mange av regelverkene som det hører under forvaltningens myndighet å anvende, blir stadig mer omfangsrike og mer kompliserte. Henvendelser hit viser at det for noen kan oppleves tilnærmet umulig å få nødvendig og tilstrekkelig veiledning fra forvaltningen om hva som skal til for å oppnå en tillatelse eller ha krav på en bestemt ytelse.

En sentral oppgave for ombudsmannen er å undersøke om forvaltningens plikt til å gi veiledning i enkeltsaker, har fungert etter formålet: «*å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte*», jf. formålsdefinisjonen i forvaltningsloven § 11. Med litt mer hverdagslige ord kan vi si at veiledningspliktens kjerne er at brukere som har behov for det, har rett til veiledning om hva som vil og kan være sentralt og vesentlig for at behandlingen av en aktuell sak skal kunne falle riktig og best mulig ut for ham eller henne.

Digital visjon – langt frem til digital virkelighet

Visjonen for de digitale veiledningsløsningene på Navs hjemmesider er at «flest mulig skal kunne dekke sine behov for tjenester fra Nav digitalt, og slippe å involvere Nav-kontor eller kontaktsenter». For at den visjonen skal kunne bli virkelighet, er det helt nødvendig at den digitalt tilgjengelige informasjonen om regelverk og praksis er riktig, fullstendig og oppdatert. En annen like nødvendig forutsetning er at den digitale informasjonen er lett forståelig for alle brukerne.

« Forvaltningens digitale informasjonsvirksomhet er et hensiktsmessig supplement... , men ikke mer enn det »

Ombudsmannens klare inntrykk, både ut fra nylige undersøkelser i konkrete enkeltsaker, og i saker tatt opp på generelt grunnlag av eget initiativ, er at det ikke for noen del av forvaltningen per i dag er lett å få på plass disse helt grunnleggende forutsetningene for fullverdig digital veiledning. Ombudsmannen uttalte derfor i sak 2015/2236 at forvaltningens digitale informasjonsvirksomhet «er et hensiktsmessig supplement til den veiledning [bruker] rettmessig må kunne forvente å få fra [det aktuelle forvaltningsorganet], men ikke mer enn det».

Høsten 2015 undersøkte ombudsmannen Skatt vests praksis overfor pensjonister som ber om veiledning om skattemessige konsekvenser av å flytte ut av Norge, sak 2015/2236. Ombudsmannens syn på skattekontorets veiledningsplikt, blant annet bemerkningene om plikten til å gi direkte veiledning selv om samme informasjon finnes digitalt, er av betydning også for forvaltningen generelt. Fra ombudsmannens avsluttende brev til Skatt vest gjengis derfor:

«Etter ordlyden i [ligningsloven] § 3-1 er skattekontorets veiledningsplikt «om lover, forskrifter og vanlig praksis som har betydning for de rettigheter og plikter vedkommende har» betinget av at «arbeids-

situasjonen tillater det». Henvendelsene hit gir likevel inntrykk av at det knapt forekommer at forespørsler fra personlige skattytere om veiledning i konkrete skattespørsmål blir avvist under henvisning til skattekontorets arbeidssituasjon. Dette er i tråd med god forvaltningsskikk, som tilsier at myndighetene strekker seg langt.

Kravene til god forvaltningsskikk forutsetter også at skattekontoret prioriterer tidsbruken riktig i utøvelsen av veiledningsvirksomheten. Desto mer kompliserte regler, desto større behov vil skattyter normalt ha for grundig veiledning.

Skatt vest påpekte at det kan være en utfordring at regelverket og skatteavtalene er kompliserte, og ikke så lett å forstå for den enkelte skattyter. Ombudsmannen er enig i det. Det stilles derfor i utgangspunktet relativt store krav til skattekontorenes veiledningsvirksomhet på dette området, jf. ovenfor. På denne bakgrunn er det forståelig hvis kapasitetshensyn kan gjøre at veiledningen som gis enkelte ganger må begrenses noe, slik at konkrete forespørsel ikke kan besvares med en fullstendig redegjørelse for relevante regelverk. Da er det viktig at skattyter gjøres uttrykkelig oppmerksom på at den gitte veiledningen ikke er en fullstendig redegjørelse for reglene som vil være relevante for hans eller hennes skatteplikt etter utflytting.

Ombudsmannen er kjent med at mye relevant informasjon om de skattemessige konsekvensene av utflytting fra Norge finnes på www.skatteetaten.no. Inntrykket her er at mange av dem denne generelle informasjonen er ment for, finner den vanskelig tilgjengelig både teknisk og innholdsmessig. Den generelle informasjonen på Skatteetatens hjemmeside og i skattefaglige portaler kan ikke erstatte skattekontorets plikt til å gi veiledning på forespørsel. Denne typen informasjonsvirksomhet er et hensiktsmessig supplement til den veiledning skattyter rettmessig må kunne forvente å få fra skattekontoret, men ikke mer enn det.»

Veiledningsplikts omfang

– konkret helhetsvurdering avgjørende

I flere uttalelser har ombudsmannen uttrykkelig påpekt at veiledningsplikts omfang avgjøres etter en helhetsvurdering, der sakens karakter, behovet for veiledning, forvaltningsorganets kapasitet og om det er bedt om veiledning, er relevante momenter. Forvaltningen synes i utgangspunktet som regel enig i at omfanget av veiledningsplikten i den enkelte saken avhenger av utfallet av en slik helhetsvurdering. Én feilvurdering som forekommer relativt ofte, og som fører til at veiledningsplikten ikke overholdes, er at forvaltningen ikke forstår – eller undervurderer – hva bruker/parten har spesifikt behov for veiledning om. En slik forståelse krever kompetanse og årvåkenhet hos den aktuelle saksbehandler. Det hender nok ombudsmannen har lurt på om det kan være manglende kompetanse hos den aktuelle saksbehandler som fører til denne typen feilvurderinger. Forvaltningen overvurderer da ofte også brukeren eller partens ansvar for selv å sette seg inn i det relevante regelverket og å klarlegge hvilken faktisk informasjon som kan være avgjørende for utfallet i saken.

Blant nyere saker er Statens vegvesens behandling av en sak om innbytte av spansk førerkort (sak 2014/2206) et illustrerende eksempel på feilvurderinger av partens behov og lovmessige krav på veiledning om «gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde», jf. forvaltningsloven § 11 tredje ledd bokstav a. Det er også saken som gjaldt vilkårene for opparbeidelse av rett til foreldrepenger når forelderen ikke har fast jobb, men må ta vikariater eller vakter (sak 2015/1145).

I saken om innbytte av spansk førerkort fant ombudsmannen grunn til særskilt å poengtere at «[s]elv om Svartjenesten [til Statens vegvesen] oppgir at informasjonen de gir bare er veiledende, fratar ikke dette ansvaret for å gi korrekt informasjon om regelverket innenfor sitt saksområde».

I foreldrepenge-saken var det ingen uenighet om at brukeren hadde krav på veiledning om *regelverket* for opptjening av foreldrepenger. Nav ga dekkende veiledning om lovteksten. Det sentrale spørsmålet var om

Navs veiledningsplikt også omfattet å gi informasjon om de ulovfestede vilkårene for å kunne medregne dager uten arbeid i opptjeningstiden. Bruker hadde opplyst til Nav at hun «sannsynligvis måtte belage seg på vikariater og/eller vakter». Ombudsmannen anså den opplysningen som en konkret oppfordring til Nav om å gi informasjon om de ulovfestede vilkårene for å kunne ta med dager uten arbeid i opptjeningstiden for foreldrepenger.

« Nav forvalter et stort og komplisert regelverk »

Nav forvalter et stort og komplisert regelverk, har en svært stor mengde saker og et betydelig arbeidspress. I forvaltningsloven § 11 første ledd annet punktum heter det at omfanget og kvaliteten på veiledningen må «tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet». Direktoratets syn var derfor at Navs veiledningsplikt var oppfylt, selv om bruker ikke hadde fått informasjon om de ulovfestede vilkårene for å ta med dager uten arbeid i opptjeningstiden. Ombudsmannen var ikke enig i det. De aktuelle ulovfestede vilkårene var lett tilgjengelig for Navs saksbehandlere i rundskrivet til folketrygdloven § 14-6 om opptjening av rett til foreldrepenger. De er derimot ikke nevnt i Navs brosjyrer om foreldrepenger eller i den alminnelige orienteringen om foreldrepenger på Navs hjemmesider på internett. Ut fra den konkrete situasjonen som bruker klart og tydelig hadde opplyst Nav om, ville det ikke krevet nevneverdig større innsats å gi henne veiledning om disse vilkårene, som fremsto å kunne ha vesentlig betydning for henne.

Brukers rett til individuell veiledning vil bestå


I innledningen av Digitaliseringsrundskrivet står det:

«På sitt beste kan digitalisering – forstått som det å introdusere ny teknologi i en organisasjon – være en katalysator for forenkling av kompliserte regelverk og fornying av gammel og tungvint forvaltningspraksis.»

Vellykket digitalisering vil sikkert også kunne forenkle og fornye veiledningen i de enkle og uproblematisk enkeltsakene. For disse byr en likefrem og enkel nettbasert veiledning ikke på tvil for noen involverte.

« Også en digitalisert forvaltning må ivareta veiledningsplikten på en forsvarlig måte »

Langt fra alle saker er så enkle. Straks de relevante faktiske forhold avviker litt fra det helt ordinære eller alminnelige for sakstypen, er hverken de faktiske eller rettslige vurderingene så opplagte. Da vil det ikke alltid være lett å vite hvor langt veiledningsplikten rekker, eller om den nettbaserte veiledningen er tilstrekkelig i den aktuelle saken. Som nevnt vil det da fortsatt være nødvendig med en konkret helhetsvurdering for å bestemme omfanget av veiledningsplikten. At en slik helhetsvurdering er nødvendig, kan kanskje synes både gammeldags og tungvint. Men for de sakene hvor det trengs en helhetsvurdering for å avgjøre omfanget av veiledningsplikten, vil ombudsmannen holde fast ved oppfatningen om at forvaltningens digitale informasjonsvirksomhet «er et hensiktsmessig supplement til den veiledning bruker rettmessig må kunne forvente å få fra [det aktuelle forvaltningsorganet], men ikke mer enn det». Også en digitalisert forvaltning må ivareta veiledningsplikten på en forsvarlig måte: Foruten lovbestemt veiledningsplikt, må forvaltningen derfor også ha kravene til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk som et solid og vesentlig fundament. Det er ombudsmannens oppgave å sikre at dette skjer, jf. mandatet om å «søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger», jf. sivilombudsmannsloven § 3.



Sak 2015/1135

Nav vedtok å stoppe uførepensjonen til en kvinnelig mottaker. Avgjørelsen ble bragt inn for Trygderetten. Her ble kjennelsen opphevet og sendt tilbake for ny behandling i Nav. Til kvinnen opplyste Nav at det kunne ta inntil åtte måneder før klagen på stans i utbetalingene ville bli behandlet. Kvinnen klaget saksbehandlingstiden inn til Sivilombudsmannen.

Ombudsmannen ba Arbeids- og velferdsdirektoratet om en redegjørelse for om og hvordan Nav prioriterer slike saker. Direktoratet ble også bedt om å svare på om det etter deres syn ville være i tråd med god forvaltningsskikk om Nav brukte åtte måneder på å behandle klagen. I direktoratets svar kom det fram at rutine hos Nav skulle sikre prioritering av slike saker. Åtte måneder var en maksimumstid som var satt for å redusere den uløste saksmengden samtidig med innføringen av ny uføretrygd. Mange saker ble løst raskere enn dette. Direktoratet svarte at det var åpenbart uheldig at kvinnen ble orientert om en saksbehandlingstid på åtte måneder, når saken skulle være høyere prioritert i henhold til rutine.

Nav ble bedt om å prioritere saken umiddelbart. Etter dette avsluttet ombudsmannen saken. Nav fattet vedtak kort tid etter.

Saken er gjenåpnet etter ny klage i 2016 over saksbehandlingstiden

Flere saker ordner seg for klager etter at ombudsmannen har tatt forholdet skriftlig eller muntlig opp med forvaltningen, uten at det er nødvendig med avsluttende uttalelse. I 2015 gjaldt dette 359 saker.

Sak 2014/3443

I november 2014 fikk ombudsmannen klage på Skatt sørs saksbehandlingstid av en innsynsbegjæring. Klageren begjærte innsyn i forhold som knyttet seg til hennes avdøde far. Klagen på avslaget ble sendt Skatt sør august 2014. Da datteren klaget til ombudsmannen var det ennå ikke kommet svar i saken. Ombudsmannen fikk opplyst i en telefonsamtale at det var avtalt et møte mellom Skattedirektoratet og Skatt sør i desember 2014 der saken skulle avgjøres. Senere ble det klart at heller ikke dette førte til en avgjørelse. Ombudsmannen, som hadde besluttet å avslutte saken da det så ut som om partnerne skulle løse den, valgte derfor å spørre Skatt sør om hvilke rutiner de har for å informere brukerne om saksgang og forventet saksbehandlingstid. I sitt svar til ombudsmannen forklarte Skatt sør tidsbruken med den usikkerheten som knyttet seg til praksis for innsyn i denne type saker og skrev samtidig at de dessverre så at innsynsanmodning har tatt for lang tid og beklaget dette. Saken ble avgjort kort tid etter, og ombudsmannen avsluttet saken.

I 2015 behandlet ombudsmannen 15 klager på sen saksbehandling i Skatteetaten. Seks av disse ble ordnet på telefon, tre av dem kunne avsluttes der og da.

Makten bak uttalelsene – myndighet og virkemidler

I 2015 så Sivilombudsmannen seg nødt til å sende en særskilt melding til Stortinget om at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke følger ombudsmannens uttalelser. Andre forvaltningsorganer ble også minnet på ombudsmannens rolle og mandat.

Siden 2004 har Sivilombudsmannen registrert 25 saker der forvaltningen ikke har rettet seg etter ombudsmannens rettsoppfatning.

Av Thea Jåtog Trygstad, seniorrådgiver,
4. avdeling

For første gang på seks år sendte ombudsmannen 30. oktober 2015 en særskilt melding til Stortinget. Ombudsmannen kan etter sivilombudsmannsloven § 12 annet ledd gi Stortinget (og vedkommende forvaltningsorgan) særskilt melding om han finner det «formålstjenlig». Dette er et virkemiddel som blir lite brukt. Bare unntaksvis har ombudsmannen gått til det skritt å orientere Stortinget utenom den årlige meldingen om virksomheten.

I tillegg til at det er relativt sjelden at det sendes slik særskilt melding, er innholdet i denne meldingen spesielt: Stortinget ble orientert om at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i to saker ikke har fulgt ombudsmannens uttalelser. Kun en gang tidligere har det blitt ansett nødvendig å sende særskilt melding på bakgrunn av at forvaltningsorganer ikke følger ombudsmannen. Meldingen er derfor viktig og viser at ombudsmannen er villig til å bruke de virkemidler han etter loven er tildelt for å tilstrebe at han følges av forvaltningen. Bakgrunnen for at

ombudsmannen fant det nødvendig å gå til dette skrittet, er den potensielt store betydningen det kan få når ombudsmannens uttalelser ikke følges.

Ombudsmannen oppnevnes av Stortinget for å kontrollere forvaltningen, og er således et ledd i maktfordelingen mellom statsmaktene. Til forskjell fra domstolene kan ikke ombudsmannen treffe bindende avgjørelser, men kun uttale sin mening om de forhold han tar opp til nærmere undersøkelser. Det medfører at ordningen i stor grad baserer seg på at ombudsmannen har tilstrekkelig tillit og autoritet i forvaltningen til at de følger hans anmodninger. Manglende respekt for og etterlevelse av ombudsmannens uttalelser vil på sikt kunne undergrave hele ombudsmannsordningen. Dette vil igjen medføre en svekkelse av Stortingets kontroll av om forvaltningen følger lovverket. For dem som lider urett, vil det være svært uheldig om den enkle og rimelige kontrollfunksjonen som ombudsmannsordningen er ment å være, blir undergravd.

Disse generelle hensynene bak ombudsmannens fundament gjør seg gjeldende i begge de to sakene som er tatt opp i den særskilte meldingen til Stortinget.

Ombudsmannens uttalelse 18. september 2014 (sak 2014/1190) gjelder dispensasjon etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 19-2 fra kravet om reguleringsplan i arealdelen til kommuneplanen i Sandefjord. Tiltaket var oppføring av en dobbeltgarasje. Kommunal- og

Særskilte meldinger 1967 – 2015

- 06.07.1967: Forholdene ved statens spesialskole for evneveike (Kirke- og undervisningsdepartementet)
- 22.12.1995: Uttalelse om Markedsrådets vedtak om å forby TV2 å vise annonsefilmer (Markedsrådet/Barne- og Familiedepartementet)
- 04.07.1996: Saksbehandlingstiden i Trygderetten (Sosialdepartementet)
- 14.10.1996: Rett til innsyn etter offentlighetsloven (diverse fylkesmenn og departement)
- 24.02.1998: Praktisering av offentlighetsloven i Justisdepartementet
- 08.12.1998: Fire saker om nedlegging av skoler (kommunestyrene, fylkesmenn/utdanningskontorene)
- April 2002: Praktisering av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner
- 21.12.2005: Politiets og påtalemyndighetens behandling av to anmeldelser (Riksadvokaten)
- 15.02.2007: Politiets utlendingsinternat på Trandum (Politiets utlendingsenhet og Justis- og politidepartementet)
- 20.06.2008: Ligningsbehandlingen for 2005/2006. Krav om særfradrag for ekstra store sykdomsutgifter som følge av diabetes (Skattedirektoratet)
- 06.10.2008: Saksbehandlingstid og rutiner – Norsk Pasientskadeerstatning (NPE og Helse- og omsorgsdepartementet)
- 08.06.2009: Ombudsmannen sin rett til å få saksdokument oversendt til seg i samband med behandlinga av klager (Olje- og energidepartementet)
- 30.10.2015: Særskilt melding – Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger ikke Sivilombudsmannens uttalelser

moderniseringsdepartementet omgjorde avslaget fra Fylkesmannen i Vestfold. Ombudsmannen mente det er tvilsomt om de fordelene departementet hadde trukket frem, kunne begrunne en slik dispensasjon fra kravet om reguleringsplan. Departementet ble bedt om å vurdere saken på nytt, uten at det førte til endret resultat i saken. I departementets nye vurdering fremkom riktignok nye argumenter for dispensasjonen, men ombudsmannen fastholdt deretter både vurderingen og konklusjonen som fremgår av uttalelsen.

Saken i seg selv har – tilsynelatende – beskjedne prinsipiell betydning. Departementets argumentasjon for å gi dispensasjon for oppføring av garasjen, er svært konkret knyttet til faktum i saken. Når argumentene da, etter ombudsmannens syn, ikke er tilstrekkelige til å oppfylle lovens vilkår for å gi dispensasjon, synes det spesielt at departementet i en enkeltsak om et relativt lite tiltak uten synlig prinsipiell betydning

velger å trosse ombudsmannen – og dermed utfordre grunnlaget for ombudsmannsinstituttet – på denne måten.

I enkeltsaker kan manglende oppfølging av ombudsmannsuttalelser medføre ytterligere utfordringer utover svekket tillit til ombudsmannsordningen. Det skyldes særlig at ombudsmannen innen noen fagområder har en sentral rolle i klargjøringen av hvordan reglene skal forstås og anvendes, for eksempel på områder hvor saker sjelden bringes inn for domstolene.

Den andre saken som var bakgrunn for den særskilte stortingsmeldingen, er et godt eksempel på dette (uttalelse 27. februar 2015 – sak 2014/2809).

Saken gjelder oppføring av lysthus i strandsonen, hvor det som hovedregel er et nasjonalt byggeforbud (tiltaksforbud), jf. pbl. § 1-8 annet ledd. Byggefor-

budet gjelder ikke dersom det i kommune- eller reguleringsplan er fastsatt en egen byggegrense mot sjøen. Spørsmålet i saken var om dette unntaket fra byggeforbudet også gjelder eldre reguleringsplaner i strandsonen uten slik byggegrense mot sjøen. Departementet mente at disse tilfellene omfattes av unntaket, mens ombudsmannen mente at lovens ordlyd, forarbeidene og formålet bak bestemmelsen tilsier at byggeforbudet gjelder i slike tilfeller.

I etterkant av ombudsmannens uttalelse sendte departementet et brev til samtlige fylkesmenn hvor det fastholdt sin lovforståelse, og i tillegg ba om at brevet ble videresendt til kommunene.

Det generelle spørsmålet i saken er av stor praktisk betydning, da det trolig finnes en rekke slike eldre planer uten egen byggegrense mot sjøen. Den rettsoppfatning departementet har lagt til grunn vil dermed kunne medføre en større nedbygging av strandsonen enn det ombudsmannen mener loven åpner for. Selv om den enkelte utbygging vil være en fordel for tiltakshaver, vil nedbygging av strandsonen generelt ofte være til ugunst for allmennheten.

Regionale og statlige myndigheter har hovedansvaret for å påse at dette viktige området forvaltes i tråd med lovgivers vilje, og det er betenkelig dersom forvaltningen med departementet i spissen nå åpner for bygging i strandsonen i strid med loven.

Saker av denne art blir sjelden bragt inn for retten. Trolig har få private tilstrekkelig interesse i et slikt lovtolkingsspørsmål til at de vil ta den belastningen og risikoen som følger med et søksmål. I mange tilfeller vil de som har rettslig interesse i strandsonesaker selv eie fast eiendom i strandsonen, og dermed ønske at det legges minst mulig begrensninger på adgangen til å utnytte sin egen tomt. Ombudsmannens rolle som rettsavklarer blir i slike saker ekstra viktig.

Ombudsmannen kan også anbefale søksmål for å bøte på manglende domstolsprøving. Slik anbefaling medfører at den private part får fri sakførsel uten behovsprøving, jf. rettshjelploven § 16 første ledd nr. 3. Det kan avhjelpe den risikoen det innebærer å

bringe en slik sak inn for retten, slik at økonomiske hensyn ikke skal stå i veien. Dette er et virkemiddel som er benyttet tre ganger i 2015: I sak om dobbeltstraff (sak 2014/682), vurdering av foreldreansvar ved familiegjenforening (sak 2014/2319) og hvilket tidspunkt som gjelder for innsending av søknad ved retur støtte (sak 2013/1635).

Alvoret i at ombudsmannen ikke følges, blir særlig tydelig ved at det i de to sakene i den særskilte meldingen er et overordnet organ som ikke følger ombudsmannen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er øverste fagorgan på plan- og bygningsrettens område.

Det er likevel ikke bare departementet som viser manglende etterlevelse av ombudsmannens uttalelser. Det siste året har ombudsmannen i flere uttalelser kritisert enkeltkommuner, hvor kommunen i etterkant av uttalelsen stiller spørsmål ved ombudsmannens vurderinger eller på andre måter ikke følger uttalelsen.

I sak 2014/576 avga ombudsmannen 8. juli 2015 en uttalelse som gjelder rullering av en kommunedelplan i Bø kommune. Arealer som tidligere var avsatt til fritidsbebyggelse, ble avsatt til landbruks-, natur- og friluftsførmål. Ombudsmannen uttalte at fastsettelse av arealførmål skal skje etter en helhetlig vurdering av områdets kvaliteter, og må ses i sammenheng med resten av planområdet. Den vurderingen kommunen hadde foretatt, ble ikke ansett tilfredsstillende. Ombudsmannen ba kommunen om å behandle saken på nytt.

Til tross for kritikk fra ombudsmannen og en klar anmodning om fornyet behandling, vedtok Bø kommunestyre ikke å ta kommunedelplanen opp til ny behandling. I saksfremlegget fra rådmannen ble det stilt opp tre alternativer for kommunens videre behandling: Det første alternativet var å foreta ny behandling av kommunedelplanen, og det andre var å be ombudsmannen om en utdyping av uttalelsen. Det alternative som ble valgt var altså å ta uttalelsen fra ombudsmannen «til etterretning», og avslutte saken uten å ta planen opp til ny behandling.

« Bø kommunes tilnærming og oppfølging av ombudsmannens uttalelse kan tyde på manglende forståelse for ombudsmannens rolle og mandat »

Bø kommunes tilnærming og oppfølging av ombudsmannens uttalelse kan tyde på manglende forståelse for ombudsmannens mandat og rolle. En uttalelse fra ombudsmannen er ikke et forhandlingsutspill til forvaltningens videre behandling av saken, men en vurdering av og konklusjon på de spørsmålene som er tatt opp av ombudsmannen, som forvaltningen er forutsatt å følge opp. Dersom slik manglende respekt og forståelse for ombudsmannen og hans mandat og rolle brer om seg, er Stortinget trolig avhengig av å stramme opp forvaltningen for å opprettholde den kontrollen med forvaltningen som ombudsmannsordningen er ment å gi.

Heldigvis er det fortsatt slik at de aller fleste uttalelser ombudsmannen avgir, blir fulgt opp i forvaltningen på en tilfredsstillende måte. Ofte foretar forvaltningsorganet en ny og bedre vurdering i samsvar med det som følger av ombudsmannens syn på saken.

I noen saker medfører kritikk fra ombudsmannen at lovgiver kommer på banen og foretar en lovendring slik at rettstilstanden ikke fortsetter å stride mot det ombudsmannen har uttalt.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte høsten 2015 på høring et forslag til en rekke endringer i plan- og bygningsloven. To av endringene synes å være direkte konsekvenser av kritikkuttalelser fra ombudsmannen. Det ene er fremmet på bakgrunn av ombudsmannens uttalelse i sak 2014/2809 om eldre reguleringsplaner uten egen byggegrense mot sjøen. Departementet har foreslått å lovfeste sitt syn om at kravet til byggegrenser ikke gjelder for planer som er utarbeidet etter tidligere plan- og bygningslover. Det fremgår at forslaget skal bidra til en rettslig avklaring på et spørsmål hvor det er ulike rettsoppfatninger i dag.

Selv om departementet i denne saken ikke har rettet seg etter ombudsmannens uttalelse, vil en eventuell lovendring medføre at spørsmålet blir bragt inn for Stortinget. Ved at de folkevalgte tar stilling til løsningen på et rettsspørsmål som ombudsmannen og forvaltningen er uenige om, ivaretas viktige demokratiske hensyn – lovbehandling medfører at rettssikkerheten styrkes, særlig gjennom sikring av forutberegnelighet for og likebehandling av borgerne. Ombudsmannen har i så fall utgjort en forskjell.

Sak 2015/3331

En person søkte om sykepenger etter at datteren døde fem dager gammel. Hun fikk feilaktig avslag, og avslaget ble omgjort av Nav to dager senere. Klagen hennes til Sivilombudsmannen dreide seg om saksbehandlerens opptreden overfor henne under behandlingen av saken.

Klageren etterspurte en mer årvåken menneskelighet hos saksbehandlerne i deres direkte kontakt med brukerne.

I brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet skrev Sivilombudsmannen at en slik årvåkenhet kan være krevende for Nav i mange situasjoner, men at god forvaltningsskikk tilsier at Nav bør strekke seg langt på dette punktet. Ombudsmannen spurte Arbeids- og velferdsdirektoratet om klagerens opplevelse var et utslag av tilfeldige og uheldige, men beklagelige, omstendigheter, eller om det generelt bør innskjerpes overfor Navs saksbehandlere at de skal møte den enkelte bruker på en måte som er høflig og verdig ut fra brukerens kjente situasjon der og da.

Direktoratet beklaget sterkt klagerens uheldige opplevelse. Den behandlingen hun hadde fått var klart i strid med etatens rutiner og retningslinjer for hvordan den enkelte skal håndteres av saksbehandlerne. Nav skulle nå iverksette nødvendige tiltak for å avverge flere slike rutinebrudd.

En anmodning fra ombudsmannen kan være egnet til å belyse om forvaltningspraksis på et konkret saksfelt bør undersøkes nærmere, og kan også bidra til å fremme god forvaltningsskikk.

Sak 2014/2612

Et varsel om å ilegge arbeidsgiver skatt som følge av manglende innberetning av arbeidstakernes fri kost, losji og hjemreiser til Polen, ble sendt fra Skattekontoret for utenlandssaker (SFU) til arbeidsgiverens polske adresse, men ikke til virksomhetens adresse i Norge. Virksomheten hadde over hundre arbeidere fra Polen i Norge i henholdsvis 2006 og 2007 som SFU ville ilegge arbeidsgiveren skatt for, etter såkalt summarisk fellesoppgjør. Klagerens advokat skrev til ombudsmannen at hun hadde vondt for å tro at det virkelig kunne være sant at norske skattemyndigheter ile arbeidsgiveren skatt etter summarisk fellesoppgjør for over hundre ansatte, uten å svare på arbeidsgiverens innsigelser mot skattegrunnlaget, og uten å sende formelt vedtak. Første tegn på vedtakets eksistens hadde vært en innbetalingsblankett for skattekravet mottatt 16 måneder etter varselet som aldri kom frem, og da med tillegg av flere hundre tusen kroner i påløpte renter. Et av klagepunktene i saken var om Skatteetaten hadde hjemmel til å unnlate å sende vedtak til den skattepliktige arbeidsgiveren. Dokumenter i saken viste at arbeidsgiveren var registrert i Brønnøysundregistrene med norsk, og ikke polsk, forretnings- og postadresse i de årene saken pågikk. Ombudsmannens undersøkelser viser at det ikke ble bestridt at SFUs varsel aldri ble mottatt av arbeidsgiver. Det ble heller ikke sendt skriftlig vedtak i saken, slik det stilles krav om i forskriften. Ombudsmannen kom til at på flere punkter hadde ikke SFUs behandling av saken vært slik arbeidsgiverselskapet hadde rett til å forvente. Et summarisk fellesoppgjør kan ikke fastsettes på grunnlag av et forenklet vedtak. Det summariske fellesoppgjøret i denne saken kunne ikke anses gyldig fastsatt, og var derfor ikke rettslig bindende for arbeidsgiverselskapet.

Sentralskattekontoret informerte senere ombudsmannen om at vurderingen var tatt til etterretning, og at vedtaket ikke var bindende for arbeidsgiverselskapet.

I saker med kritikk ber Sivilombudsmannen ofte om at det blir foretatt en fornyet behandling eller vurdering i lys av ombudsmannen påpekninger. Forvaltningen informerer ombudsmannen om utfallet av den fornyede behandlingen. Denne informasjonen publiseres på sivilombudsmannen.no i tilknytningen til den aktuelle saken. Det ble publisert 33 slike oppfølgninger fra forvaltningen i 2015.

Sak 2015/2395

En gårdbruker klaget over at det var skrevet ut eiendomsskatt på seterhytte som tilhørte hans gårdseiendom i Volda kommune. Bygninger som drives som gårds- eller skogbruk er fritatt for eiendomsskatt. Klageren viste til at seterhytta kun var i bruk når buskapen var på sommerbeite i fjellet. Den ble brukt for å holde tilsyn med dyra. At bruken på denne måten var en del av den generelle gårdsdriften ble ikke bestridt av kommunen. Kommunen mente likevel at tilsyn med dyra kunne føres uten at det var nødvendig å benytte hytta, fordi denne lå i kort kjøre- og gangavstand fra hovedgården. Ombudsmannen sa i sin uttalelse at det ikke er dekning i gjeldende rett å stille et krav til selve nødvendigheten eller hensiktsmessigheten av å bruke hytta i driften. Volda kommune ble bedt om å behandle den konkrete eiendomsskattesaken på nytt. Kommunen ble også bedt om å endre sin praksis i tråd med merknader fra ombudsmannen fra og med skatteåret 2016.

Kun bygninger som er i bruk i gårdsdriften er fritatt for eiendomsskatt.

Sak 2014/3520 og sak 2015/2817

En person klaget i 2013 over avslag på sykepenger og fikk opplyst fra Nav Internasjonalt at det var seks måneders saksbehandlingstid. I 2014 fikk han opplyst at det ville ta ytterligere tre måneder. I januar 2015 var saken fortsatt ikke ferdigbehandlet. Nav internasjonalt lovet i en telefonsamtale med Sivilombudsmannen at saken ville bli ferdigbehandlet i løpet av kort tid. Begrunnelsen for forsinkelsen på nesten ett år i forhold til opprinnelig oppgitt saksbehandlingstid, var saksmengden.

Av nesten 161 klager på sen saksbehandling ved Nav i 2015, var 20 prosent av dem knyttet til Nav internasjonalt. Over flere år har ombudsmannen fulgt særskilt med på saksbehandlingstiden ved Nav Internasjonalt. Ombudsmannen ba derfor om en oversikt over saksbehandlingstiden innen utvalgte saksfelt. Ombudsmannen uttalte at den lange saksbehandlingstiden vanskelig kunne kritiseres når forsinkelsen skyldtes ressursituasjonen og sakene gis en forsvarlig prioritering. Likevel kan ikke brukernes rett til å bli orientert om saksbehandlingstiden og forsinkelser underveis settes til side som følge av manglende ressurser.

Nav Internasjonalt opplyser nå brukerne om forventet saksbehandlingstid og eventuelle forsinkelser.

Sivilombudsmannen kan ta opp saker på eget initiativ, dersom flere klager viser vedvarende brudd på saksbehandlingstiden, opplysningsplikten eller andre forhold. I 2015 var det 26 saker av eget tiltak.

Sak 2013/1852

En afghansk borger fikk avslag på søknad om asyl i Norge. Han konverterte deretter til kristendom og ba om at avslaget skulle omgjøres fordi han nå hadde et beskyttelsesbehov i hjemlandet på grunn av sin kristne tro. Utlendingsnemnda (UNE) omgjorde delvis avslaget ved at han fikk opphold på humanitært grunnlag. Nemnda mente at konverteringen var reell og at afghaneren derfor hadde en begrunnet frykt for forfølgelse i sitt hjemland. Flertallet i nemnda mente likevel at han ikke skulle anerkjennes som flyktning. De begrunnet dette med at det opprinnelige formålet med dåpen og inntreden i kirken var å oppnå oppholdstillatelse.

Ombudsmannen kom til at det avgjørende er om det har skjedd en reell konvertering, ikke om den innledende kontakten med kirken var strategisk begrunnet. Nemnda ble bedt om å vurdere saken på nytt.

I sin fornyede vurdering la nemnda samme forståelse av utlendingsloven til grunn som ombudsmannen og afghaneren fikk status som flyktning, og dermed asyl i Norge.

Sivilombudsmannen behandlet 24 klager på asylsaker i 2015. Av disse ble 10 avvist og 14 realitetsbehandlet.

Sak 2014/2564

En kvinne fikk avslag på sin søknad om oppholdstillatelse for å bo sammen med sin mann, som hadde norsk statsborgerskap. Utlendingsnemnda(UNE) fant ikke at mannen hadde dokumentert at han ville tjene nok til å oppfylle inntektskravet for familieinnvandring. Mannen, som studerte medisin, hadde dokumentert en studiestønad samt kommende inntekter fra et arbeidsforhold han hadde inngått med Ahus, men ennå ikke begynt i. Han hadde også sikret seg ekstravakter ved et serveringsfirma. Til sammen mente han at han hadde dokumentert en inntekt på 249 716 kroner i 2014. Vedtaket om avslag og de etterfølgende avslagene på omgjøring, ble behandlet av UNEs sekretariat, da de mente at saken ikke inneholdt vesentlige tvilsspørsmål. I vedtaket tok UNE ikke hensyn til dokumentasjonen om inntekt fra serveringsstedet, da arbeidsforholdet ikke var påbegynt. Ombudsmannen bestemte å undersøke enkelte sider av saken nærmere. UNE ble bedt om svar på hvorfor arbeidsforholdet ikke ble lagt til grunn og om UNE anså at begrunnelsesplikten var oppfylt.

I sitt svar til ombudsmannen skrev UNE at de så at begrunnelsen som ble gitt i saken var uklar og at de derfor ønsket å se på saken på nytt. Etter ny behandling, kom UNE til, etter en konkret helhetsvurdering, under tvil, at det var sannsynliggjort at vilkårene for familieinnvandring likevel var oppfylt, og tillatelse til dette ble gitt. Sivilombudsmannen tok dermed Utlendingsnemndas omgjøring til etterretning og avsluttet saken.

I 2015 behandlet Sivilombudsmannen 109 klager på oppholdstillatelser, herunder familieinnvandring.

Sak 2013/3330

Bodø kommune utlyste driftstilskudd til fysioterapeut. Av de 13 søkerne ble fem innkalt til intervju. Kommunen opplyste om hvem som fikk driftstilskuddet i en epost i desember samme år, men sendte ikke begrunnelsen for innstillingen før tildelingen i januar året etter. De fire som ikke fikk driftstilskuddet klaget på tildelingen. To av klagene ble avvist, fordi kommunene mente klagene kom for sent. Klagene fra de to siste ble behandlet av klagenemnda, som ikke tok dem til følge.

Alle fire klaget til ombudsmannen over feil saksbehandling og feil tildeling på grunnlag av kvalifikasjoner.

Ombudsmannen ba Bodø kommune redegjøre for hvordan søkerne hadde blitt underrettet om tildelingen, virksomhetslederens habilitet og hvilke vurderinger som var gjort opp mot kvalifikasjonsprinsippet. Det ble også stilt spørsmål ved virksomhetslederens rolle ved at vedkommende som behandlet både tildelingen av driftstilskuddet og avvisningen av de to klagene i første instans, var saksbehandler for saksframleggene i klagenemnda og i tillegg møtte under nemndbehandlingen.

I KS Advokatens redegjørelse på vegne av kommunen heter det blant annet at den som ble tildelt tilskuddet var så klart best kvalifisert, at kommunen ikke hadde grunn til å tro at noen av de andre søkerne ikke ville akseptere avgjørelsen, men erkjenner i ettertid var denne vurderingen feil. Etter advokatens mening tilfredsstilte begrunnelsen kravet i forvaltningsloven.

I sin uttalelse sa Sivilombudsmannen at Bodø kommunes tildeling av driftstilskuddet til fysioterapeut framstår som lite tillitsvekkende. Saksbehandlingen var i strid med forvaltningslovens bestemmelser om habilitet, krav til underretning om vedtak og begrunnelse for vedtaket. Ombudsmannen uttalte at saksbehandlingsfeilene ikke nødvendigvis fører til at resultatet av selve tildelingen er uriktig. Manglene ved saksbehandlingen innebærer likevel at det ble begått en urett mot klagerne. Ombudsmannen ba kommunen om å merke seg kritikken og påse at samme feil ikke gjentas.

I sin tilbakemelding til ombudsmannen sa kommunen seg enig i kritikken. De mente likevel at det er en fordel om den som kjenner saken er til stede under behandling i klagenemnda. Kommunen beklaget senere overfor de fire søkerne, men omgjorde ikke tildelingen av driftstilskuddet.

Ombudsmannen behandlet 15 klager på tildeling av driftstilskudd , tilbud i/utenfor institusjon og avtaler med offentlige myndigheter i 2015. Selv om det foreligger kritikkverdige forhold, vil dette sjelden føre til at tildelingen endres i ettertid.

Ombudsmannens erfaringer med to mandater

Etter at ombudsmannen siden 2013 har hatt to mandater – det tradisjonelle og forebyggingsoppgaven – kan det være grunn til å reflektere noe over de erfaringer som er gjort.

Av Aage Thor Falkanger, sivilombudsmann

Fra oppstarten i 1962 hadde ombudsmannen bare ett mandat, nemlig «å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke utøves urett mot den enkelte borger», jf. ombudsmannsloven § 3. Dette mandatet har fra starten av vært tolket slik at ombudsmannens hovedoppgave er å undersøke om myndighetene *har begått eller begår* urett mot borgere. I så fall kan det rettes kritikk mot myndighetene, og det kan etter omstendighetene også bes om at uretten rettes opp. Mandatet har først og fremst vært ivaretatt ved å behandle klager borgerne fremmer for ombudsmannen. Litt forenklet kan vi altså si at ombudsmannen tradisjonelt – på samme måte som domstolene – har hatt et tilbakeskuende perspektiv.

Det forebyggingsmandatet som ombudsmannen fikk i 2013, jf. ombudsmannsloven § 3a, er innrettet noe annerledes. I henhold til dette mandatet skal ombudsmannen gjennomføre regelmessige besøk til steder hvor personer er eller kan være frihetsberøvet, og hensikten er å *forebygge* at disse personene utsettes for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Forebyggingsarbeidet skjer ved at det gis anbefalinger til myndighetene om hvilke tiltak og endringer som bør settes i verk. I motsetning til slik det tradisjonelle mandatet har vært forstått, skal altså ombudsmannen på

dette området ligge i forkant av begivenhetene. Mens ombudsmannens sentrale virkemiddel tradisjonelt har vært å anmode om at begått urett rettes opp, og eventuelt at myndighetene kritiseres for det inntrufne, består forebyggingsarbeidet i å gi anbefalinger for å hindre at urett begås i fremtiden. Dette har blant annet den konsekvens at det ikke ligger under forebyggingsmandatet å behandle enkeltklager.

Det som er sagt er ovenfor, er selvfølgelig på flere punkter en forenkling. Det er flere likheter mellom de to mandatene enn det gis uttrykk for:

Selv om ombudsmannen tradisjonelt har konsentrert seg om klager fra borgerne, har det – i tråd med anvisningene i ombudsmannsloven § 5 – med jevne mellomrom og av eget tiltak vært gjennomført generelle undersøkelser med tanke på å avdekke om borgerne utsettes for urett. Ikke minst har dette skjedd ved besøk av slike institusjoner som forebyggingsmandatet nå omfatter, altså der personer mot deres vilje er berøvet friheten. Men også på en rekke andre områder har det vært gjennomført slike undersøkelser, f. eks. vedrørende offentlighet og innsyn, arbeidstakeres ytringsfrihet, saksbehandlingen i forvaltningen, retten til ulike velferdsytelser – bare for å nevne noen. I slike generelle undersøkelser har mye av oppmerksomheten vært rettet mot å påvise allerede begått urett. Samtidig er det klart at man da også har hatt øye for hvilke forhold som kan medføre urett i fremtiden, og at det er gitt anbefalinger om hvilke tiltak som bør settes i verk for å unngå dette. Det blir dessuten noe forenklet og absolutt å si at forebyggingsmandatet bare retter seg mot fremtiden. Selv om det å forebygge utvilsomt er i sentrum for oppmerksomheten, utelukker ikke mandatet at ombudsmannen – dersom et besøk gir grunnlag for det – konstaterer at brudd på torturkonvensjonen allerede skjer. Tvert i mot vil ombudsmannen anse

det som en plikt å gjøre anskrik i slike situasjoner, selv om bruddet avdekkes i forbindelse med et besøk som er foretatt med grunnlag i forebyggingsmandatet.

Til tross for de nevnte modifikasjonene er det klart at forebyggingsmandatet har en noe annen profil enn ombudsmannens tradisjonelle virksomhet. Det innebærer noen utfordringer. Blant annet må det trekkes en grense mellom de to delene av virksomheten. Dette er gjort på den måten at det ved siden av de tradisjonelle klageavdelingene er etablert en egen enhet ved ombudsmannens kontor som arbeider med forebyggingsmandatet, kalt Forebyggingsenheten. Innad har grensedragningen mellom de to mandatene ikke budt på vesentlige vanskeligheter: Mens klager fra personer som er frihetsberøvet håndteres av ombudsmannens klageavdelinger, konsentrerer Forebyggingsenheten seg om generelle undersøkelser av steder der det skjer frihetsberøvelse. For utenforstående – og særlig potensielle brukere av våre tjenester – kan det nok være noe mer krevende å skille mellom de to mandatene. Noen store problemer synes dette imidlertid ikke å ha skapt. I forbindelse med gjennomføringen av institusjonsbesøkene er Forebyggingsenheten nøye med å informere ledelse, ansatte og ikke minst de frihetsberøvede om sitt mandat, særlig at den ikke kan behandle enkeltklager. Det er også på andre måter – for eksempel gjennom skriftlig opplysning – tatt skritt for å klargjøre utad at Forebyggingsenheten er en egen og avgrenset del av ombudsmannens virksomhet, med særskilte oppgaver. Skulle en klage likevel bli fremmet til Forebyggingsenheten, vil den bli ekspedert videre til rette vedkommende hos ombudsmannen og behandlet der.

Langt mer fremtredende enn utfordringene med to mandater er de mange fordelene – synergieffektene – som ligger i at de begge er samlet hos ombudsmannen:

For forebyggingsarbeidet medfører det flere fordeler at det hører under ombudsmannen. Gjennom å være Stortingets tillitsvalgte har ombudsmannen en tung institusjonell forankring og samtidig den nødvendige uavhengighet i forhold til myndighetene. Generelt

« Langt mer fremtredende enn utfordringene med to mandater, er de mange fordelene »

legger ombudsmannen vinn på opptre på en objektiv og nøktern måte, der solid faglighet settes i høysetet. Denne holdningen nyter også forebyggingsarbeidet godt av. Vi opplever således at de aktuelle myndigheter legger forholdene godt til rette for arbeidet, og at de følger opp de anbefalingene som gis. De institusjoner vi besøker, gir for øvrig gjennomgående uttrykk for at de setter pris på å bli vurdert på en skikkelig og grundig måte av en ekstern og uavhengig instans – og at besøkene gir mulighet for en inspirerende dialog som er nyttig i den daglige utførelsen av krevende oppgaver. Forebyggingsenheten nyter dessuten godt av ombudsmannens juridiske kompetanse, dels ved at enheten daglig inngår i et stort og kompetent juridisk arbeidsmiljø, dels ved at det kan hentes juridisk bistand fra øvrige saksbehandlere der det er behov for dette.

Det er imidlertid ikke bare forebyggingsarbeidet som nyter godt av synergieffekten ved at de to mandatene er samlet. Også ombudsmannens mer tradisjonelle virksomhet tjener på dette. Det er således ikke tvil om at forebyggingsmandatet har bidratt til en revitalisering av kontoret. Det kan særlig pekes på at de nye oppgavene representerer noe nytt og annerledes, og at dette har gitt en fin anledning til å se tilvante forestillinger i relieff og sette dem i perspektiv. Ikke minst har det gitt inspirasjon til å fornye deler av den tradisjonelle virksomheten. Som nevnt har ombudsmannen i hovedsak konsentrert seg om klagesakene, og slik bør det nok alltid være. Det er meget viktig at borgerne vet at deres klager behandles på en betryggende måte. Men det er likevel mye som taler for at mer ressurser i fremtiden bør settes inn på å foreta flere generelle, systematiske undersøkelser – der det ikke bare søkes etter allerede begått urett, men også gis anbefalinger som tar sikte på å forebygge eventuell urett i fremtiden. Tankegangen er selvfølgelig dels at generelle undersøkelser vil kunne ha et annerledes og kanskje større nedslagsfelt enn klagebehandlingen,

dels at det – i hvert fall i visse sammenhenger – kan være mer effektivt å forebygge fremtidig urett enn å søke å rette opp allerede begått urett. For å bruke en slags parallell, kan det være bedre for brannvesenet å arbeide for å forebygge branner enn å sette alle ressurser inn på å slukke de branner som allerede er oppstått. Rent organisatorisk vil det bli lagt til rette for denne justeringen av kursen ved at det i 2016 vil bli etablert en egen avdeling ved ombudsmannens kontor, som skal ha som oppgave å utføre generelle, systematiske undersøkelser av eget tiltak. Denne

avdelingen vil klart kunne hente inspirasjon og kunnskap hos Forebyggingsenheten. Den kompetansen som er bygget opp i Forebyggingsenheten, bør således på forskjellige måter kunne komme til nytte når vi nå setter enda flere krefter inn på gjennomføre generelle, systematiske undersøkelser.

Oppsummeringsvis kan det etter snart to års samliv konstateres at de to mandatene ikke bare kan forenes, men også at det er vesentlige fordeler ved en slik ordning.

Offentlig ansattes yringsfrihet

Ombudsmannen mener det er behov for konkrete tiltak for å styrke offentlig ansattes yringsfrihet og at dette bør skje gjennom en mer aktiv veiledning fra overordnede myndigheters side. I 2015 undersøkte vi derfor av eget tiltak Kommunal- og moderniseringsdepartementets arbeid med offentlig ansattes yringsfrihet. Ved avslutningen av saken ble det anbefalt at departementet reviderer eksisterende rundskriv til kommunene om ansattes yringsfrihet, eventuelt oppretter nytt rundskriv. Det samme gjaldt Etiske retningslinjer for statstjenesten.

Av May- Britt Mori Seim, seniorrådgiver og Elisabeth Fougner, seniorrådgiver og nestleder, 5. avdeling

Klager og andre henvendelser til ombudsmannen har vist at det hersker usikkerhet både i statlig og kommunal forvaltning om hvor grensen for ansattes yringsfrihet går. Oppslag i media har forsterket inntrykket av at det er behov for tiltak som sikrer økt kunnskap og veiledning om temaet.

I 2015 tok derfor ombudsmannen dette opp med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som har ansvar for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten.

Ytringsfriheten – en grunnleggende rettighet

Friheten til å ytre seg er en grunnleggende rettighet. Den er nedfelt i Grunnloven § 100 og følger også av internasjonale forpliktelser, blant annet EMK artikkel 10. Disse bestemmelsene verner også om ansattes ytringsfrihet. Ytringsfriheten er viktig for å få en best mulig opplyst debatt, og på den måten styrke demokratiet. Arbeidstakere vil kunne bidra med særlig innsikt i forhold som gjelder deres eget arbeid. I tillegg til å styrke debatten, vil deres ytringer kunne bidra til å motvirke og avdekke ulovlige eller kritikkverdige forhold.

Det er den ansattes rett til å ytre seg på egne vegne som er beskyttet. Arbeidsgiver står fritt til å styre hvem som uttaler seg på virksomhetens vegne og hva som skal sies. Spørsmålet om en ansatt oppfattes å ha ytret seg på egne eller arbeidsgiverens vegne, vil derfor kunne være avgjørende for om ytringen er beskyttet av ytringsfriheten.

Ansatte har likevel ingen ubegrenset rett til å ytre seg på egne vegne. Ytringsfriheten kan særlig begrenses av den lovfestede bestemmelsen om taushetsplikt og den ulovfestede lojalitetsplikten.

Lojalitetsplikten innebærer at ansatte har plikt til å opptre lojalt overfor virksomheten de arbeider i. Det betyr ikke at arbeidsgiver etter sin egen forventning til de ansattes lojalitet har fri adgang til å regulere eller sanksjonere ytringer som ansatte fremsetter på egne vegne. Generelt skal det mye til før lojalitetsplikten setter grenser for ytringsfriheten. Justisdepartementet har i St.meld. nr. 26 (2003–2004) Om endring av Grunnloven § 100 uttrykt at det som utgangspunkt bare bør være ytringer som «påviselig skader eller påviselig kan skade arbeidsgiverens interesser på en unødvendig måte» som må anses som illojale.

Ombudsmannen har flere ganger fremholdt at arbeidsgiver ikke har adgang til å reagere på ansattes ytringer med mindre de utgjør en åpenbar risiko for skade på arbeidsgiverens legitime og saklige interesser. Det er også pekt på at det skal mye til før grensene for den ansattes ytringsfrihet er overskredet.

Ytringer som ikke er undergitt taushetsplikt, og som gir uttrykk for arbeidstakerens egne oppfatninger, vil det vanligvis være anledning til å komme med. Dette omfatter også ytringer som arbeidsgiveren oppfatter som uønskede, uheldige eller ubehagelige. Offentlige ansatte har et vidt spillerom – både i form og innhold – for å gi uttrykk for sin mening i offentligheten, også om eget arbeidsområde og egen arbeidsplass. I utgangspunktet er det arbeidsgiveren som må bevise at ytringen påfører eller kan påføre virksomheten skade.

Hensynene bak lojalitetsplikten må i de konkrete tilfellene veies mot hensynene bak ytringsfriheten, i tråd med Grl. § 100 og EMK artikkel 10 nr. 2. Det må da legges vekt på at ytringsfriheten er en menneskerett, beskyttet av Grunnloven og EMK, mens lojalitetsplikten er et ulovfestet prinsipp, som skal ivareta arbeidsgiverens interesser. Dette innebærer at det er begrensningene i ytringsfriheten som må begrunnes, og at begrensningene må være forholdsmessige.

« Retningslinjene bør være et hjelpemiddel for korrekt tolkning, ikke en rigid begrensning av de ansattes rett til å ytre seg »

Vurderingen av om en ytring er illojal vil blant annet kunne bero på den ansattes stillingsnivå eller funksjon i virksomheten. Ettersom det må foretas en konkret vurdering kan det være vanskelig å gi klare retningslinjer for hva ansatte kan ytre seg om. Av den grunn bør offentlige arbeidsgivere være forsiktige når de lager regelverk og retningslinjer som har betydning for ansattes rett til å ytre seg. At ytringsfriheten er en grunnleggende rettighet, samt hensynene bak og fordelene ved ansattes ytringsfrihet, bør komme klart frem. Retningslinjene bør være et hjelpemiddel for korrekt tolkning, ikke en rigid begrensning av de ansattes rett til å ytre seg.

Veiledning for kommunene

Daværende Kommunal- og regionaldepartementet ga i oktober 1997 ut et rundskriv H-2098 «Om yringsfrihet og lojalitetsplikt for tilsette i kommunar og fylkeskommunar». Rundskrivet er ikke oppdatert. I St.meld. nr. 26 (2003–2004) ble det uttalt at departementet ville revidere rundskrivet, men dette er ikke gjennomført. I forbindelse med ombudsmannens undersøkelse har departementet gitt uttrykk for at det etter en nærmere vurdering heller vil oppheve det. Begrunnelsen er at det er en fare for at nærmere regulering av ansattes yringsfrihet kan bli oppfattet å begrense den yringsfriheten de ansatte har. Departementet har særlig vist til at interne reglement kan bli statiske, og at de uten løpende oppdatering, informasjon og veiledning ikke vil fange opp den rettslige utviklingen.

Etter ombudsmannen syn vil en veileder som beskriver de rettslige utgangspunktene og gir anbefalinger om tiltak og retningslinjer, kunne bidra til å sikre vernet om offentlig ansattes yringsfrihet i kommunene. Kommunene vil ikke være bundet av en slik veileder, men den vil kunne bli et godt hjelpemiddel.

Som departementet har vært inne på, må veilederen ikke bli for rigid. Ombudsmannen mener at ansvarlig fagdepartement har tilstrekkelig innsikt, bevissthet og faglig kunnskap til å ta høyde for dette og til å kunne utarbeide gode retningslinjer. Det er derfor vanskelig å se noen reell fare for at en sentral veileder vil begrense yringsfriheten.

Etiske retningslinjer for statsansatte

For ansatte i staten er forholdet til yringsfriheten beskrevet i Etiske retningslinjer for statstjenesten. Ombudsmannen har gitt noen kritiske merknader til retningslinjene i dokumentet. Blant annet er det pekt på at det er uheldig at reglementet omtaler lojalitetsplikten, som tross alt er et unntak, før hovedregelen om yringsfrihet. Videre er det ikke dekning for å si at lojalitetsplikten går ut på at arbeidstaker må «opptre i samsvar med virksomhetens interesser». Som nevnt er det i utgangspunktet bare yringer som påviselig skader eller påviselig kan skade arbeidsgivers interesser på en unødvendig måte, som er illojale.

Det heter også i retningslinjene at arbeidstaker «ikke uberettiget» skal omtale arbeidsgiver eller virksomheten «på en negativ måte». Det er nærliggende å lese dette slik at ytringene skal være sanne. Ombudsmannen har imidlertid tidligere fastslått at absolutte krav til sannhet fører med seg vanskelige bevissspørsmål som i praksis kan uthule yringsfriheten, se blant årsmelding for 2006 s. 83 (sak 2006/530). Også i St.meld. nr. 26 (2003–2004) s. 103 er det uttalt at «et sannhetskrav vanskelig kan oppstilles for rene meningsytringer».

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fremhevet at dersom retningslinjene leses i sammenheng, blir det klart at de ikke er i strid med Grunnloven. Ombudsmannen er i tvil om dette er riktig. I alle tilfelle er det uheldig at såpass omfattende og detaljerte retningslinjer krever en slik helhetlig lesning og tolkning som departementet synes å forutsette.

Sak 2015/2814

Etter en langvarig strid mellom Fylkesmannen og hytteeieren om blant annet en byggetillatelse, ble saken klaget til Sivilombudsmannen. Hytteeierens advokat klaget på manglende svar på et krav om sakskostnader og stilte en rekke generelle spørsmål knyttet til kommunens vurderinger av lovligheten av ulike tiltak.

Etter en telefon til Fylkesmannen, lovet saksbehandleren å svare på kravet fra hytteeieren. Fire dager etter telefonhenvendelsen fra ombudsmannen var kravet om sakskostnader delvis innvilget. Den hadde da ligget i over ett år. Det øvrige innholdet i klagen kunne ikke behandles av ombudsmannen fordi det ligger utenfor ombudsmannens oppgave å svare på generelle rettslige spørsmål. Saken ble derfor avsluttet.

Klager som gjelder plan- og bygningsrett forekommer hyppig. I 2015 gjaldt dette 453 saker.

Sak 2015/862 og sak 2015/947

En rammetillatelse ble gitt i 2009 for oppføring av et nybygg. Gebyret for behandlingen av saken var på drøye 600 000 kroner. Tiltaket ble ikke igangsatt innen treårsfristen og det ble derfor sendt inn ny søknad om rammetillatelse. Kommunen innvilget denne og fastsatte et nytt behandlingsgebyr. Det ble nå begjært omgjøring av det første gebyret. Kommunen avsto å endre dette. Størrelsen på gebyret ble klaget til Sivilombudsmannen fordi utbyggeren mente dette oversteg kommunens selvkost ved behandling av rammetillatelsen.

Ombudsmannen avsto å behandle klagen blant annet fordi gebyret lå langt tilbake i tid, og at kommunen på bakgrunn av gebyret fra 2009 hadde redusert gebyret for behandlingen av den nye rammesøknaden. På bakgrunn av denne klagen ble ombudsmannen oppmerksom på svakheter ved kommunens gebyrforskrift. Klagesaken ble derfor fulgt opp med en undersøkelse av eget tiltak fra ombudsmannen. Undersøkelsen endte med en uttalelse der kommunen ble kritisert for å ha gebyrer som fulgte standardiserte og lineære satser, uten sikkerhetsventil for å fange opp ulovlig høye gebyrer. Kommunen har varslet at de sannsynligvis vil endre gebyrforskriften.

I 2015 behandlet ombudsmannen åtte klager på byggesaksgebyrer.

Sak 2015/2526

I en sak om innløsning av festetomt, mente huseieren at han måtte betale en vesentlig høyere pris enn de andre i samme område. Saken ble klaget til Fylkesmannen. Her ble den avslått fordi den hørte inn under rettslig skjønn. Saken ble klaget hit. Ombudsmannen avviste saken da den gjaldt klage på et privatrettslig forhold. I avslaget viste ombudsmannen til at man er tilbakeholdne med å behandle klager som gjelder privatrettslige forhold der det offentlige er part. I denne saken var kommunen å anse som bortfester i et privatrettslig kontraktsforhold.

Det følger av sivilombudsmannslovens § 4 at ombudsmannens arbeidsområde er «den offentlige forvaltning».

Sak 2015/671

En kvinne med svak grad av Parkinson fikk installert gass og brems på rattet i bilen for å redusere smerter som oppstod under statisk spenning av musklene. Dette kunne for eksempel oppstå ved pedalbruk ved langkjøring. Kvinnen fikk helseattest på at hun tilfredsstilte kravene til vanlig førerkort, men forstod informasjon hun fikk fra Nav og trafikkstasjonen slik at hun måtte ta kjøretimer og avlegge egen førerprøve for å kjøre bil med slikt ekstra utstyr. Hun bestod førerprøven. Etterpå fikk hun beskjed om at hun nå hadde mistet retten til å kjøre bil uten ekstrautstyret montert. Statens vegvesen fattet også vedtak om at hun mistet førerkort for snøscooter, traktor og moped. Dette protesterte hun på, da behovet for bruken varierte både med dagsform og kjørelengde og hun hadde legeerklæring på at hun tilfredsstilte helsekravene til førerkort for vanlig bil. Vegdirektoratet ga ikke kvinnen medhold, og mente at hun mistet førerretten ved diagnosen Parkinson, men gjenvant den ved å montere ekstrautstyret og gjennomføre en positiv kjørevurdering.

Da saken ble klaget inn til Sivilombudsmannen, ble Vegdirektoratet blant annet bedt om å gjøre rede for om det var nødvendig for kvinnen å gjennomføre kjørevurderingen for å kunne kjøre med ekstrautstyret og om Statens vegvesen hadde adgang til å begrense kvinnens førerrett.

Ombudsmannen kom til at Statens vegvesen ikke hadde myndighet til å vurdere en persons helsetilstand hverken juridisk eller medisinsk. I uttalelsen heter det at Vegdirektoratet hadde lagt til grunn feil forståelse av reglene som gjelder for Statens vegvesens adgang til å illegge begrensninger i førerretten. Det ble også pekt på at det var lagt til grunn feil forutsetning for vedtaket om begrenset førerrett. Vegdirektoratet ble bedt om å vurdere saken på nytt.

Senere omgjorde Vegdirektoratet vedtaket. Kvinnen fikk førerrett for klasse B, inkludert moped, snøscooter og traktor og det ble ikke stilt krav om spesialtilpasninger.

I 2015 behandlet ombudsmannen 93 klager om førerkortsaker og parkeringstillatelser. 59 klager ble avvist, 34 av klagen ble realitetsbehandlet. Av disse endte fire med kritikk.

Sak 2015/1280

Da mor og sønn flyttet til en annen bydel krevde kommunen at sønnen måtte bytte skole. Sønnen hadde behov for stabile og vante rammer rundt seg og moren ønsket derfor at han skulle fortsette på sin gamle skole. Hun klaget kommunens vedtak inn for Fylkesmannen, men fikk avslag. I klagen til ombudsmannen beskrev hun hvor mistilpasset sønnen var på den nye skolen.

Ombudsmannen bestemte seg for å behandle klagen. I et brev ble det bedt om Fylkesmannens syn på om god forvaltnings-skikk tilsier at det i en sak som denne synliggjøres hvordan spesialisterklæringer og andre særlige forhold knyttet til barnet er vurdert. Det ble også stilt spørsmål ved om kravene i Barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1 var ivare tatt i begrunnelsen for avslaget.

Fylkesmannen gjorde en ny vurdering av saken og la vekt på hensynet til barnets beste framfor nærskoleprinsippet. Vedtaket ble omgjort og sønnen fikk fortsette på sin opprinnelige skole.

49 klager dreide seg om forhold ved grunnskolen i 2015.

Sak 2013/2668

Etter to klagesaker om avslag på voldsoffererstatning tok ombudsmannen opp voldsoffererstatningsnemndas praksis opp på generelt grunnlag.

I den en saken fikk søkeren avslag på voldsoffererstatning fordi nemnda mente at kravet var foreldet. Voldshandlingen fant sted i 1992 og gjerningsmannen ble dømt for forholdet. Voldsofferets advokat viste til at det i forskriften og på nemndas hjemmesider heter at erstatningskrav på grunnlag av straffbare handlinger som har funnet sted før 1. juli 2001 ikke foreldes.

I den andre saken fikk ikke voldsofferet erstatning for voldshandlingen fordi det ikke var påvist tilstrekkelig sammenheng mellom voldshandlingen og arbeidsuførheten. Fordi voldsofferet ikke fikk erstatning, avslø nemnda også krav om erstatning for advokatutgiftene.

Etter å ha studert saken, fant ombudsmannen at voldsofferernemndas avgjørelser var uten rettslig grunnlag og at utviklingen hadde gått i retning av en mer absolutt praksis enn det det var grunnlag for. Justis- og beredskapsdepartementet ble underrettet om manglene ved praksis.

Forvaltningen erkjente at det ikke var hjemmel for praksisen de fulgte og redegjorde for hvilke endringer de gjorde.

Ombudsmannen kan ta opp saker av eget tiltak på bakgrunn av klager, medieomtale eller liknende. I følge sivilombudsmannsloven skal det aktuelle departement eller myndighet bli gjort oppmerksom på mangler ved praksis. I 2015 tok ombudsmannen opp 26 saker på eget initiativ.

Sak 2015/242

Kommunen avslo en søknad om startlån. Søkeren klaget på avslaget, men klagen ble ikke tatt til følge. Etter en klage til ombudsmannen, ble kommunen blant annet spurt om sine rutiner for behandling av klagesaker, særlig knyttet til de spesielle habilitetsreglene som gjelder for kommunenes klagesaksbehandling. Bakgrunnen for spørsmålet var at saksframlegget til ankeutvalget var skrevet av samme saksbehandler som avslo søknaden i første omgang.

I svarbrevet til ombudsmannen erkjente kommunen at det var et behov for å endre rutinen slik at den tilfredsstilte lovkravet. Klagesaken ble behandlet på nytt. Saken ble med dette avsluttet hos ombudsmannen.

3093 saker ble avsluttet i løpet av 2015. 238 saker ble avsluttet etter innhenting av skriftlig uttalelse fra forvaltningen.

Menneskerettighetenes betydning for Sivilombudsmannens arbeid

Som klageorgan og nasjonal forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse, bygger Sivilombudsmannen på en rekke menneskerettslige kilder.

Av Ingvild Lovise Bartels, seniorrådgiver og Johannes Flisnes Nilsen, rådgiver, Forebyggingsenheten

Da Sivilombudsmannsinstitusjonen ble etablert i 1962, spilte menneskerettslige kilder i praksis en begrenset rolle for de avgjørelsene som ble truffet i norsk forvaltning. Dette har siden endret seg. Først ved det såkalte presumsjonsprinsippet om at norsk rett presumeres å være i overenstemmelse med våre menneskerettslige forpliktelser.

For forvaltningen markerte imidlertid vedtakelsen av menneskerettsloven i 1999¹ et vendepunkt. Loven slår fast at bestemte internasjonale menneskeret-

tighetskonvensjoner inkorporert i loven skal gjelde som norsk rett, og at reglene ved motstrid skal gå foran norske regler (se loven § 3). Fem internasjonale menneskerettighetskonvensjoner er i dag gjort til en del av intern norsk rett gjennom denne loven. De er:

- › Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK)
- › FN konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)
- › FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)
- › FNs barnekonvensjon (BK)
- › FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (KDK)

Disse er alle av stor betydning for forvaltningens rettsanvendelse.²

I 2003 var menneskerettighetenes naturlige plass i norsk rett så godt etablert at et tillegg i sivilombudsmannsloven § 3 om at ombudsmannen skal bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene, ble vedtatt uten nærmere diskusjon.

« 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> »

1 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettsloven).

2 Andre lover sikrer gjennomføring av hele eller deler av andre menneskerettighetskonvensjoner inkludert FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs torturkonvensjon (CAT) og FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Også disse er av stor betydning for forvaltningen.

I mai 2014 ble menneskerettighetenes stilling i norsk rett ytterligere styrket ved at utvalgte menneskerettigheter ble tatt inn i kapittel E i Grunnloven.

Menneskerettighetskonvensjonenes primære formål er å gi borgerne individuelle rettigheter og beskytte mindretallet mot uberettigede inngrep fra flertallet. Disse rettighetene er nå sikret gjennom Grunnlov, lov og ulovfestede krav til en forsvarlig saksbehandling. Adgangen til å klage til Sivilombudsmannen gir borgerne en mulighet til å håndheve rettighetene.

Siden juni 2013 har ombudsmannen også hatt oppgaven som nasjonalt forebyggingsorgan mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse.³ Dette innebærer blant annet at Sivilombudsmannen skal foreta regelmessige besøk til steder der mennesker er, eller kan være, fratatt friheten.

Sivilombudsmannens behandling av klagesaker der Norges menneskerettslige forpliktelser er særlig berørt

Sivilombudsmannen og hans medarbeidere må, som forvaltningen og domstolene, anvende alminnelig juridisk metode i behandlingen av klagesaker om Norges menneskerettslige forpliktelser.

Sivilombudsmannens klagesaksbehandling de siste årene illustrerer det brede spekteret av menneskerettslige problemstillinger de ansatte i forvaltningen må håndtere: Hensynet til barnets beste må ofte vurderes i utlendingssaker, det samme gjelder retten til respekt for privat- og familieliv og vernet mot utsendelse til forfølgelse («*non refoulement*»). Spørsmål om hva som er lovlige begrensninger i ytringsfriheten, kan oppstå når ansatte i forvaltningen uttaler seg kritisk om forholdene ved arbeidsplassen sin. Retten til ytrings- og informasjonsfrihet brukes som argument når journalister ønsker innsyn i forvaltningens dokumenter. Vernet av eiendomsretten kan ha betydning i plan- og byggesaker og for aktiva det kan knyttes en berettiget forventning til, som lovbestemte velferdsgoder. Enkelte forvaltningssanksjoner regnes som straff etter EMK artikkel 6. Dette stiller særlige krav til bevisstyrke, saksbehandlingstid og kan også reise spørsmål om forbudet mot gjentatt

straffeforfølgning i EMK protokoll 7 artikkel 4, for å nevne noen eksempler.

I 2015 avga ombudsmannen tre uttalelser der det uttrykkelig ble vist til en menneskerettslig forpliktelse.

Sivilombudsmannen avga 11. februar 2015 en uttalelse som bl.a. omhandlet EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav b om tiltaltes adgang til å forberede sitt forsvar (sak 2013/2792). Saken gjaldt kriminalomsorgens overlevering av dokumenter utarbeidet av en innsatt til politiet og påtalemyndigheten. Ifølge den innsatte var et av dokumentene et «strategidokument» som var ment som forberedelse til ankebehandling av en straffesak mot ham. Det ble ikke funnet grunn til å kritisere Kriminalomsorgsdirektoratets overlevering av dokumenter til Kripos som et ledd i sikkerhetsvurderingen av den innsatte. Direktoratet syntes imidlertid ikke å ha foretatt en tilstrekkelig vurdering av adgangen til å gjøre de aktuelle dokumentene tilgjengelig for påtalemyndighetens etterforskning og forberedelse av ankeforhandlingen i lagmannsretten. I vurderingen burde direktoratet sett hen til den tiltaltes adgang til å forberede sitt forsvar i den pågående straffesaken, jf. EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav b. Det knyttet seg derfor begrunnet tvil til om det var rettmessig av kriminalomsorgen å stille dokumentet til påtalemyndighetens disposisjon.

Den 16. juni 2015 uttalte ombudsmannen seg i en sak om tilrettevisning av en lærer (sak 2014/2908, upublisert). Ombudsmannen kom til at lærerens publisering av et dikt på Facebook lå innenfor ytringsfriheten, og at det ikke var i strid med den alminnelige lojalitetsplikten i arbeidsforhold. Det var dermed ikke rettslig grunnlag for tilrettevisningen, og den måtte anses som en urettmessig begrensning av klagerens ytringsfrihet. Kommunen ble bedt om å trekke tilrettevisningen tilbake.

I en uttalelse 13. august 2015 om politiets vedtak om innlevering av pass på grunnlag av fare for ulovlig virksomhet i utlandet, ble Politidirektoratet bedt om å behandle saken på nytt (sak 2014/606). Det ble blant annet vist til EMK protokoll nr. 4 artikkel 2 nr. 2 og SP artikkel 12 nr. 2 om retten til fri bevegelighet og retten til å forlate en stats territorium.

³ Se sivilombudsmannsloven § 3a.

I tillegg til å behandle klager fra borgerne, kan ombudsmannen ta opp saker av eget tiltak. Basert på enkeltsaker initierte Sivilombudsmannen i 2015 en sak av eget tiltak om offentlig ansattes yringsfrihet overfor Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som har ansvaret for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten (sak 2015/940). I sin avsluttende uttalelse 22. desember 2015 konkluderte ombudsmannen blant annet med at det er behov for konkrete tiltak for å styrke yringsfriheten for offentlig ansatte, og at dette mest hensiktsmessig kan skje gjennom en mer aktiv veiledning fra overordnede myndigheters side.

Utadrettet virksomhet

For å belyse menneskerettslige problemstillinger og legge til rette for dialog og opplyst debatt, arrangerer Sivilombudsmannen et årlig seminar om utvalgte tema for ansatte i forvaltningen, representanter fra akademia, advokat- og dommerstanden, politikere og frivillige organisasjoner. «Betydningen av åpenhet og

yringsfrihet i forvaltningen» var tema for seminaret 14. oktober 2015. Seminaret omhandlet problemstillinger knyttet til dokumentinnsyn, møteoffentlighet og offentlig ansattes yringsfrihet.

Menneskerettslige kilder av særlig betydning for forebyggingsmandatet

Torturkonvensjonens tilleggsprotokoll⁴, forkortet OPCAT, ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2002. Tilleggsprotokollen inneholder ingen ny norm utover det som følger av FNs torturkonvensjon, men fastlegger nye arbeidsmetoder for å forebygge tortur og umenneskelig behandling av mennesker som er fratatt sin frihet. Tilleggsprotokollen forutsetter et bredt forebyggende arbeid innenfor flere sektorer.

Den 14. mai 2013 samtykket Stortinget til at Norge skulle slutte seg til protokollen, og Sivilombudsmannen fikk 21. juni 2013 tildelt oppgaven som Norges forebyggingsorgan mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse⁵.

Temaet for det årlige menneskerettighetsseminaret til Sivilombudsmannen var «Betydningen av åpenhet og yringsfrihet i forvaltningen». I sitt åpningsinnlegg fokuserte Thor Aage Falkanger på åpenhet som grunnleggende forutsetning for en opplyst samfunnsdebatt, men at det også kan være grunner til å begrense den. Foredragsholderne belyste temaet fra ulike vinkler. Disse var ombudsmannen, dr. juris Anine Kierulf, kontorsjef hos ombudsmannen, Annette Dahl, områdedirektør for interessepolitikk i KS Helge Eide, leder av Pressens offentlighetsutvalg, Siri Gedde Dahl, professor Jan Fridthjof Bernt, Audgunn Syse for Hanne Harlem, kommuneadvokat i Oslo, advokat og dr. juris Kyrre Eggen og kommunikasjonssjef i Forsvarsdepartementet Elisabeth Kjær. På bildet debatterer Jan Fridthjof Bernt, Siri Gedde Dahl, Elisabeth Kjær og Helge Eide under ledelse av Aslak Bonde.

14. oktober 2015



4 The Optional Protocol to the Convention against Torture (OPCAT).

5 Se sivilombudsmannsloven §3a.

Det er etablert en egen forebyggingsenhet ved ombudsmannens kontor hvor de ansatte har tverrfaglig kompetanse.

Regelmessige besøk til steder der mennesker er, eller kan være, fratatt friheten står sentralt. Dette inkluderer for eksempel politiarrester, fengsler, institusjoner innen psykisk helsevern, barnevernsinstitusjoner, utlendingsinternat og sykehjem.

På bakgrunn av besøkene gis det anbefalinger til ansvarlige myndigheter for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Forebyggingsmandatet gir også mulighet til å fremlegge forslag og kommentarer til eksisterende lovgivning eller lovforslag.

Tilleggsprotokollen til torturkonvensjonen oppretter også en internasjonal forebyggingskomité som arbeider parallelt med de nasjonale forebyggingsorganene: FNs underkomité for forebygging⁶ (SPT). Komiteen består av 25 uavhengige eksperter. Komiteemedlemmene kan besøke alle steder for frihetsberøvelse i statene som har sluttet seg til tilleggsprotokollen, både med og uten forhåndsvarsel. I tillegg skal SPT gi råd og veiledning til de nasjonale forebyggingsorganene.

Sivilombudsmannen avgir en egen årlig melding til Stortinget og SPT om forebyggingsarbeidet (Dok 4:1 (2015–216)).

Andre FN konvensjoner enn torturkonvensjonen er også viktige for forebyggingsarbeidet. FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 10 nr. 1, slår for eksempel fast at alle som er fratatt friheten, skal behandles human, og med respekt for menneskets iboende verdighet.⁷

En rekke FN-erklæringer, resolusjoner og prinsipper er også relevante for Sivilombudsmannens forebyggingsmandat. Blant disse er det grunn til å fremheve FNs standard minimumsregler for behandling av innsatte som ble revidert i 2015 og gitt navnet «*The Nelson Mandela Rules*», til ære for den tidligere presidenten i Sør-Afrika som satt fengslet i over 27 år. De reviderte reglene, som er vedtatt i FNs generalforsamling, reflekterer en internasjonal enighet om krav til behandling av innsatte i fengsel. FNs prinsipper for beskyttelsen av enhver person under enhver form for forvaring inneholder standarder for behandling av alle personer som fratras friheten, uavhengig av årsak.⁸

Rapporter fra FNs spesialrapportør mot tortur og FNs arbeidsgruppe mot vilkårlig frihetsberøvelse⁹ er også kilder til forståelse av torturforbudet.

EMK artikkel 3 inneholder et absolutt forbud mot tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD), som avgir rettslig bindende dommer for brudd på konvensjonen, har bidratt til en viktig konkretisering av torturforbudet i enkeltsaker. Domstolens tolkning og anvendelse av EMK artikkel 8 om retten til respekt for privatliv er også ofte relevant når man vurderer forholdene for frihetsberøvede.

De europeiske fengselsreglene, vedtatt av Europarådets ministerkomité i 2006, er også en rettskilde for Sivilombudsmannens forebyggingsarbeid.

Den europeiske torturforebyggingskomité¹⁰ (CPT) ble opprettet gjennom vedtakelsen av Den europeiske torturforebyggingskonvensjon som Norge sluttet seg til i 1989. Komiteen besøker steder for frihetsberøvelse i medlemsstatene, og fungerer som et ikke-rettslig supplement til EMD. CPT består av 47 uavhengige eksperter med bakgrunn fra fagfelt som jus, medisin og psykiatri.

6 The UN Subcommittee on Prevention of Torture (SPT).

7 Se også FNs barnekonvensjon, FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), og FNs kvinneskreddiskrimineringskonvensjon (CEDAW).

8 Se også blant annet FNs adferdsregler for personer som utøver politimyndighet, FNs standard minimumsregler for rettspleie angående mindreårige (Beijing-reglene) og FNs regler for behandling av kvinnelige innsatte og ikke-frihetsberøvende tiltak for kvinnelige lovbrytere (Bangkok-reglene).

9 The UN Working Group on Arbitrary Detention.

10 The European Committee for the Prevention of Torture (CPT).

CPT har gjennom sin 26-årige eksistens gjennomført regelmessige besøk til steder for frihetsberøvelse i alle Europarådets medlemsland. Komiteen utgir rapporter med funn og anbefalinger fra besøkene. CPT utarbeider også årsrapporter og såkalte *CPT standards*, som er komiteens generelle anbefalinger om hvordan mennesker som er fratatt friheten kan vernes mot tortur og umenneskelig behandling. Standardene oppdateres jevnlig og gjelder for fengsler, politiarrester, institusjoner innen psykisk helsevern og utlendingsinternater og fokuserer også på utsatte grupper som mindreårige og kvinner.

CPT har besøkt Norge fem ganger, senest i mai 2011. Komiteens anbefalinger til norske myndigheter har i en del tilfeller bidratt til viktige lovendringer, blant annet for bruk av isolasjon i varetekt.¹¹ Sivilombudsmannen har hatt møter med komiteen i forbindelse med disse besøkene og CPTs anbefalinger er et viktig grunnlag for forebyggingsarbeidet.

« Det er positivt og sunt for nasjonale myndigheter å bli utfordret av internasjonale eksperter »

At flere internasjonale aktører under FN og Europarådet er opptatt av de samme problemstillingene og besøker de samme stedene for frihetsberøvelse, skaper et ekstra press på myndighetene. Det er positivt og sunt for nasjonale myndigheter å bli utfordret av internasjonale eksperter som kan bidra med et blikk utenfra på etablert praksis og regelverk.

Bruk av menneskerettslige kilder i forebyggingsarbeidet

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse har i 2015 besøkt både fengsler, politiarrester,

institusjoner innen psykisk helsevern og Politiets utlendingsinternat på Trandum.¹²

Under besøk fokuserer forebyggingsenheten spesielt på forhold som man vet er forbundet med risiko for grove integritetskrenkelser. Valget av fokusområder er basert på rapporter fra CPTs besøk til Norge, rapporter fra FNs torturkomité og andre konvensjonsorganer, Sivilombudsmannens tidligere besøk til steder for frihetsberøvelse, informasjon fra sivilt samfunn, tilsynsrapporter og andre kilder.

Visitasjon

Politiarrester, fengsler, institusjoner innen psykisk helsevern og andre lukkede institusjoner, har rutiner for visitasjon av personer ved ankomst. Ombudsmannen har i flere rapporter fulgt opp CPTs anbefaling om at visitasjon kun bør gjennomføres etter en individuell vurdering av en tjenesteperson av samme kjønn. Ved behov for full avkledding bør visitasjonen skje i to trinn, slik at personen slipper å være helt naken

Isolasjon

Opphold i politiarrest innebærer at arrestanter oppholder seg på cellen 22–24 timer i døgnet. I den såkalte glattcellesaken i Oslo tingrett 2. juni 2014 ble staten dømt for brudd på EMK artikkel 8 om vern av privatliv og diskrimineringsforbudet i artikkel 14 for bruk av isolasjon i glattcelle. Ombudsmannen har i sine rapporter fokusert på om politiet foretar konkrete vurderinger av isolasjonsbehov og om politiet iverksetter tiltak som kan lette tiden i arrest dersom isolasjon ikke kan unngås.

CPT anbefaler at innsatte i fengsel tilbys minst åtte timer fellesskap hver dag, sysselsatt med meningsfulle aktiviteter. Dette er viktig for miljøet i fengselet generelt og som et forebyggende tiltak mot isolasjonsskader for den enkelte. Hyppig innlåsing, for eksempel på grunn av høyt belegg og lav bemanning, er derfor et problem som både CPT og Sivilombudsmannen har tatt opp i forebyggingsarbeidet.

¹¹ Se straffeprosessloven § 186a.

¹² Ringerike fengsel, Lillestrøm sentralarrest, Bjørgvin fengsel Ungdomsenheten, Diakonhjemmet sykehus, Ålesund sentralarrest, Trondheim fengsel, Sykehuset Telemark, steder for frihetsberøvelse på Oslo lufthavn Gardermoen, Politiets utlendingsinternat Trandum, Telemark fengsel avdeling Skien, Kongsvinger fengsel og Sørlandet sykehus, Kristiansand. Rapportene fra disse besøkene finnes på ombudsmannens hjemmeside.

Opphold på sikkerhetscelle utgjør en særlig inngripende form for isolasjon, fordi stimuli og innredning er begrenset til et absolutt minimum. Med utgangspunkt i anbefalinger fra CPT, har ombudsmannen anbefalt at personer i sikkerhetscelle bør sikres daglig opphold i friluft, at døgnkontinuerlig belysning som forstyrrer nattesøvn unngås, at innsatte i sikkerhetscelle ikke rutinemessig kroppsvisiteres og at de ikke må oppholde seg der nakne. Ved konkret selvmordsrisiko bør den innsatte i stedet gis egnede selvmordsforebyggende klær.

EMD har avsagt dommer i flere saker som gjelder isolasjon av særlig farlige personer og CPT har utarbeidet standarder for høyrisikoavdelinger. Både EMD-praksis og CPTs standarder, i tillegg til FNs nye Mandela-regler og rapport fra FNs spesialrapportør mot tortur, lå til grunn for ombudsmannens anbefalinger etter besøket til avdeling for særlig høyt sikkerhetsnivå i Telemark fengsel, Skien avdeling 2.–4. juni 2015.

« Også i fengsel er tilgang til helsehjelp viktig »

Helsetjenester

Av CPTs standarder for politiarrest fremgår det at arrestanter bør ha tilgang til helsetjenester ved behov, og at tillitsforholdet mellom lege og pasient må ivaretas under helseundersøkelser. I FNs prinsipper om medisinsk etikk fra 1982 understrekes også dette. Forebyggingsenheten har blant annet sett nærmere på håndteringen av hensynet til konfidensialitet i forbindelse med helsevurdering og behandling av arrestanter på legevakten, og på bakgrunn av funnene har ombudsmannen kommet med flere anbefalinger for bedre gjennomføring av slike undersøkelser.

Også i fengsel er tilgang til helsehjelp viktig. CPT anbefaler at det foretas helsevurdering i forbindelse med innkomstsamtaler, herunder kartlegging av selvmordsfare. Åpningstidene i fengselets helseavdeling og rutiner for bestilling av time er også forhold som påvirker tilgangen til helsehjelp for innsatte, og som ombudsmannen har kommet med anbefalinger om.

Dette er bare noen eksempler på hvordan Sivilombudsmannens forebyggingsenhet samler og anvender informasjon fra ulike internasjonale kilder i arbeidet med å forebygge tortur og umenneskelig behandling av personer som er fratatt friheten.

Sivilombudsmannens samarbeid med andre aktører på menneskerettighetsfeltet

Det brede rettskildet bildet på menneskerettighetsfeltet gjør det viktig å følge med på den internasjonale rettsutviklingen og dens betydning for norske forhold.

Blant annet på bakgrunn av dette, har Sivilombudsmannen etablert tett kontakt med den frivillige organisasjonen *The Association for the Prevention of Torture* (APT), en sveitsisk organisasjon med ekspertise på torturforebyggende arbeid.

Europarådet finansierer et elektronisk nyhetsbrev som heter *European NPM network* som Sivilombudsmannen bidrar til. Her sammenstilles oppdatert informasjon fra EMD, CPT, SPT og forebyggingsorgan i ulike land kan ta opp ulike spørsmål til diskusjon.

Internasjonale ombudsmannsnettverk som EU-ombudsmannsnettverket og det globale ombudsmannsnettverket (IOI) bidrar til å bringe representanter fra traktatorganene og ombudsmenn sammen, og har regelmessig problemstillinger knyttet til torturforebygging på agendaen under sine konferanser og seminarer.

I 2015 tok Sivilombudsmannen initiativ til et nordisk nettverk av nasjonale forebyggingsenheter, hvor representanter for ombudsmennene i Norge, Sverige, Danmark og Finland deltar.

Sivilombudsmannen har også et rådgivende utvalg som bidrar med kompetanse, informasjon, råd og innspill til forebyggingsarbeidet hvor blant andre nasjonal institusjon for menneskerettigheter er fast medlem. Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter ble 1. juli 2015 etablert som en institusjon under Stortinget, noe som legger til rette for et tettere samarbeid med Sivilombudsmannen enn før.

Sak 2014/1906

En sykepleier klaget over forbigåelse ved en intern tilsetning ved et sykehus. Stillingen var ikke utlyst, verken internt eller eksternt. I behandlingen av klagesaken ved ombudsmannen ble det klart at det ikke forelå et skriftlig referat fra intervju, referanseinnhentinger eller den kvalifikasjonsvurderingen som ble gjort under tilsettingsprosessen. Heller ikke vedtakene var skriftlige. Sykehuset ble derfor blant annet bedt om å redegjøre for sine rutiner ved tilsetninger. Ombudsmannen uttalte at den manglende skriftligheten i tilsetningssaken er i strid med god forvaltningsskikk og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, og understreket at disse prinsippene gjelder i helseforetak på lik linje som forvaltningen for øvrig. Ombudsmannen hadde også merknader knyttet til den manglende kunngjøringen av stillingen, om saken var godt nok utredet, kvalifikasjonsvurderingen og om sykehusets behandling av klageren under sakens gang hos ombudsmannen. Sykehuset tok senere kritikken til etterretning og opplyste at de ville endre sine rutiner.

Når ombudsmannen retter kritikk mot forvaltningens praksis, bes det aktuelle forvaltningsorganet å redegjøre for hvordan de vil følge opp merknadene eller henstillingene.

Sak 2015/1353

En journalist krevde innsyn i en oversikt over integreringstilskudd til norske kommuner i 2014. Dette ønsket han å motta i et annet filformat enn pdf, fordi han mente pdf-formatet medførte at data fra det opprinnelige dokumentet ikke ble vist og kolonner forskjøv seg slik at det var vanskelig å se hvilke data som hørte sammen. Journalisten ba derfor Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi, om å utlevere informasjonen i excel-format, eventuelt som regneark eller rådata. Dette fikk han avslag på med henvisning til at han hadde fått utlevert arkivformatet som var pdf. IMDi mente at de ikke hadde plikt etter offentleglova til å opprette en fil i et annet format enn arkivformatet for å kunne etterkomme innsynsbegjæringen. Journalisten klaget til Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), som opprettholdt vedtaket. Han klaget deretter til ombudsmannen, som ba BLD svare på om det ville være praktisk mulig å gi innsyn i opplysningene i excel-format eller et annet filformat som ga bedre gjengivelse av innholdet og hvilke ressurser dette eventuelt ville kreve.

I svaret til ombudsmannen skrev BLD at de i arbeidet med å besvare ombudsmannens spørsmål, hadde fått ny informasjon om at det forelå en excel- fil med den etterspurte informasjonen hos IMDi. IMDi var imidlertid av den oppfatning at dette ikke var et saksdokument i offentleglovas forstand, fordi filen ikke var arkivert, og at de derfor ikke hadde plikt til å gi innsyn. BLD viste til at retten til kopi etter offentleglova gjelder «alle eksisterende format», og gjorde sitt avslag. IMDi ble deretter bedt om å utlevere informasjonen i excel-format.

Ombudsmannen behandlet 229 klager som gjaldt offentlighet, taushetsplikt og dokumentinnsyn i 2015.

Sak 2014/3131

En journalist ba om innsyn i samtlige statsråders og statsministerens telefonregninger. Departementene og statsministerens kontor (SMK) avsto av hensyn til personlige forhold og nasjonal sikkerhet. Journalisten klaget avslagene til ombudsmannen.

I undersøkelsene ble Statsministerens kontor og departementene bedt om å gjøre rede for hvilke konkrete opplysninger som fremkommer av fakturaene som var omfattet av offentleglovas bestemmelser om unntak fra innsyn. Etter dette ga Kunnskapsdepartementet innsyn i fakturaene, med unntak av opplysninger om statsrådets hemmelige telefonnummer. Dette ble sladdet i henhold til unntaksbestemmelsen om personlige forhold.

Statsministerens kontor svarte på vegne av de øvrige departementene. De mente at saken reiste prinsipielle spørsmål om grenser for innsynsretten. SMK viste videre til at offentleglovas bestemmelser om unntak fra innsyn i taushetsbelagte opplysninger gir hjemmel for å unnta noens personlige forhold. Dette ville for eksempel være opplysninger som viser når statsrådene kommuniserer, hvordan de kommuniserer på reise, hvem de snakker med, hyppighet i samtaler og bruk av sms, slik at det ikke skal være mulig å kartlegge de enkelte statsrådenes preferanser med hensyn til kommunikasjon og nettaktivitet, både jobberelatert og privat. SMK mente derfor at kun en kostnadsoversikt kunne gis ut.

Ombudsmannen mente at dersom opplysninger skal gjelde «personlige forhold», må det dreie seg om opplysninger av personlig art som det er vanlig at den enkelte ønsker å holde for seg selv. Når opplysningene er knyttet til offentlig ansattes utførelse av arbeid, skal det mer til for at de skal være taushetsbelagte enn om opplysningene gjelder en alminnelig borger. Ombudsmannen så ikke bort fra at noen av opplysningene i telefonregningene kunne gjelde «personlige forhold». Dette måtte i så fall sladdes etter en konkret vurdering i hvert enkelte tilfelle, og ikke løses ved å unnta samtlige. Det samme gjelder opplysninger som kan unntas av hensyn til nasjonal sikkerhet. Det framgikk ikke av fakturaene hvem statsministeren eller den enkelte statsråd har snakket med. Fakturaene ga lite presis informasjon om hvor statsrådene hadde oppholdt seg. I de fleste tilfeller er reiseplanene til statsministrene og statsrådene kjent på forhånd. Dette var derfor ikke en grunn til å unnta fakturaene fra innsyn. I uttalelsen konkluderte ombudsmannen med at SMK og departementene ikke kunne nekte innsyn på generelt grunnlag. SMK og departementene ble bedt om å vurdere innsynskravet på nytt.

Statsministerens kontor vurderte saken på nytt og ga journalisten innsyn i flere opplysninger i telefonregningene som tidligere var unntatt.

Når ombudsmannen undersøker en sak, bes forvaltningen om å oversende saksdokumentene. Dette har ombudsmannen krav på å få, jf. sivilombudsmannsloven § 7.

Oversikt over saker i 2015

Dette kapittelet inneholder en oversikt over saker av alminnelig interesse, saker ombudsmannen har tatt opp av eget tiltak og saker der ombudsmannen har gjort forvaltningen oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller forvaltningspraksis. De fleste sakene er publisert i fulltekst på sivilombudsmannen.no, på Lovdata og på Gyldendal rettsdata.

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. Kriterier for dette er om saken er representativ for sakstypen, om den er relevant som eksempel på saksbehandlingsfeil som er gjort, om saken er prinsipiell og rettsavklarende og om saken reiser spørsmål av rettssikkerhetsmessig karakter. Oversikten er sortert etter de ulike rettsområdene.

Alminnelig forvaltningsrett

- 2013/2792** Kriminalomsorgens utlevering av dokumenter til politiet og påtalemyndigheten
- 2013/3258** Tildeling av driftstilskudd til privatpraktiserende fysioterapeut. Kommunens saksbehandling og kvalifikasjonsvurdering
- 2013/3330, 2013/3335, 2014/419, 2014/471** Tildeling av driftstilskudd til fysioterapeut. Habilitet, kvalifikasjonsvurderinger og krav til innhold i klager mv
- 2014/1963** Dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 i personalsak
- 2014/2206** Forvaltningens veiledningsplikt og klageorganets begrunnelse. Innbytte av førerkort fra EØS-land
- 2014/2594** Krav til begrunnelse av vedtak om å nekte takst
- 2014/3290** Orientering til bruker om reell forventet saksbehandlingstid og om forvaltningsenhet/klageenhet
- 2014/3496** Plikt til å omgjøre ugyldig vedtak
- 2014/3510** Taushetsplikt om opplysninger fra Skatteetatens i salgsbevillingssak
- 2015/234** Behandlingen av en anmodning om vurdering av pliktbrudd i tjenesten - adgangen til ikke å opprette tilsynssak m.v.
- 2015/253** Betaling av egenandel for opphold på sykehjem – fylkesmannens prøving av kommunens skjønnsutøvelse mv.
- 2015/1145** Sak om avslag på krav om erstatning – mangelfull veiledning fra Nav om opptjeningsreglene for foreldrepenger
- 2015/1530** Sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 – kontrollunntaket
- 2015/2269** Dekning av sakskostnader i saker som avgjøres av Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Familie og person

- 2014/3357 og 2014/3361** Godtgjøring til advokater oppnevnt som verge

Landbruk, skogbruk og reindrift

- 2014/2729** Svensk reindrift i Norge. Forholdet mellom reindriftsloven og grensereibeiteloven

Møteoffentlighet

- 2015/91** Manglende møteoffentlighet i Herøy kommune
- 2014/3082** Manglende møteoffentlighet i Hobøl kommune

Næring, bevilning, tillatelser og løyver

2014/3344 Adgangen til administrativt tilbakekall av kjøreseddel etter Yrkestransportlova §37 f

Offentlighet og innsyn

2014/1865 Innsyn i opplysninger om skattefunnprosjektene

2014/1882 Avslag på innsyn i søkjarliste til dommarstillingar i Høgstrett

2014/2291 Innsyn i en sammenstilling av opplysninger fra politiets straffesaksregister (strasak).
Antall drapssaker i Norge fordelt på politidistrikt

2014/2514 Innsyn i fratredelsesavtale

2014/3085 Dokumentinnsyn. Forsvarsbyggs rapport om kjøp av renholdstjenester

2014/3131 Innsyn i telefonregningene til statsministeren og statsrådene

2015/487 Innsyn i dokument hos Finansdepartementet

2015/803 Avslag på innsyn i dokument med sperrefrist

2015/905 Skatteetatens anvendelse av ligningsloven § 3-13 i saker om begjæring om innsyn i Skatteetatens aksjonærregister

2015/949 og 2015/1458 Innsyn i dokumenter om forsvarers salg av fartøy. Spørsmål om taushetsplikt for opplysninger om lovbrudd

2015/1210 Innsyn i dokumenter i erstatningssak – spørsmål om taushetsplikt for personlige forhold

2015/1403 Arkiv- og journalføringsplikt for uttrekk fra offentlige registre

2015/2459 Saksbehandlingen ved innsyn i dokumenter knyttet til møter i forberedende byråd og byrådskonferanser – spørsmål om hvilket regelverk som skal anvendes

2015/2474 Avslag på innsyn i upublisert kronikk – spørsmål om taushetsplikt

Plan og bygg

2014/576 Kommunedelplan for Bø kommune

2014/2104 Dispensasjon fra reguleringsplanbestemmelse om boligens grunnflate. Relevante hensyn

2014/2809 Byggeforbudet i strandsonen – forholdet til eldre reguleringsplaner

2014/3195 Krav om privatrettslig sikret tilknytning til vann, avløp og atkomst

2014/3445 Dispensasjon fra eldre reguleringsplan – spørsmål om hensynene bak planen er vesentlig tilsidesatt

2015/8 Adgang til å unnlate å forfølge overtredelser av plan- og bygningsloven – overtredelser av «mindre betydning»

2015/561 Dispensasjon for oppføring av enebolig – spørsmål om tilstrekkelige opplysninger om tiltaket

2015/947 Byggesaksgebyrforskriften uten bestemmelse om adgang til å fravike de standardiserte satsene

2015/2090 Adgangen til å dispensere fra vilkår i et dispensasjonsvedtak

2015/1194 Bestemmelse i kommunedelplan om bruk av utbyggingsavtaler ved gjennomføring av tiltak

2015/1365 Dispensasjon fra bestemmelse om utnyttelsesgrad i reguleringsplan

2015/1370 Betydningen av økonomiske og praktiske konsekvenser i en etterhåndssøknad om dispensasjon

Politi og påtalemyndighet

2014/606 Politiets vedtak om innlevering av pass på grunn av fare for ulovlig virksomhet

Skatt og ligning, eiendomsskatt

2015/1477 Eiendomsskattetaksering av bebygget eiendom i regulert friområde med byggeforbud

2015/1681 Sakskostnader i eiendomsskattesaker

2015/2236 Skattekontorets veiledningsplikt ved pensjonisters forespørsler om skattemessig emigrasjon m.m.

2015/2323 Underretning om klageadgang og klagefrist ved utskrivning av eiendomsskatt

2015/2395 Sak om eiendomsskatt på støls/seterhytte i Volda kommune

2015/2511 Sak om eiendomsskatt på reindriftshytte

2015/2702 Skattedirektoratets frist for å kreve overprøving i riksskattenemnda

Tilsettingssaker

2014/1745 og 2014/1834 Tilsetting og omplassering i stillinger som brannkonstabel

2014/1789 Tilsetting av kirkeverge og innsyn i søkerliste

2014/1906 Saksbehandlingskrav og kvalifikasjonsvurderinger ved tilsetting i helseforetak

2014/2434 Tilsetting av turnusleger – kvalifikasjonsvurderingen og bruken av forhåndsdefinert poengsystem

2014/2469 Tilsetting av turnuslege. Skriftlighet og kvalifikasjonsvurderingen

2014/2472 Tilsetting av turnusleger. Skriftlighet og kvalifikasjonsvurderinger

2014/3528 Tilsetting i stilling som utrykningsleder i brann- og redningstjenesten

2015/2059 Kvalifikasjonskrav ved tilsetting i stilling som brannsjef

2015/2142 Utarbeidelse av søkerliste

Toll og avgift, merverdiavgift

2013/967 Forståelsen av kompensasjonsloven § 2 første ledd bokstav c

2014/1276 Fradragsrett for inngående merverdiavgift ved mangelfull salgsdokumentasjon

Trygd og pensjon

20144/2612 Summarisk fellesoppgjør – særlig om forenklet vedtak kan være gyldig fastsettelsesgrunnlag

2015/1135 Navs behandlingstid i saker som er hjemvist fra Trygderetten

2015/2817 Saksbehandlingstiden ved Nav Internasjonalt

Utlendingssaker

2013/1852 Utlendingnemndas avgjørelse i sak om beskyttelse – konvertitt fra Afghanistan

2013/2041 Omgjøring av beslutning om reintegreringsstøtte til borgere av Kosovo

2014/2319 Vurdering av foreldreansvar i sak om oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjenforening med mor i Norge

Vegtrafikk

- 2014/2522 Tilbakekall av førerett på grunn av manglende edruelighet
- 2014/2891 Tilbakekall av førerett ved manglende oppfyllelse av helsekrav – vegtrafikkloven § 34 annet ledd
- 2015/1491 Førerkort Beregning av ansiennitet ved tildeling av drosjeløyve

Ytringsfrihet

- 2015/940 Undersøkelse av eget tiltak – offentlig ansattes ytringsfrihet

Saker tatt opp av eget tiltak

I tillegg til å behandle klagesaker, kan ombudsmannen undersøke saker på eget initiativ. Det ble opprettet 26 slike saker 2015. Enkelte av dem publiseres ikke på nettsidene fordi de ikke bringer noe nytt til en juridisk problemstilling, fordi de ikke har prinsipiell verdi eller på grunn av andre vurderinger. Sakene under er av alminnelig interesse.

| Saksnr | Tittel |
|-----------|--|
| 2014/2885 | Det rettslige grunnlaget for utbetalinger av trygdeytelser til kommuner, som betaling av egenandel for opphold i institusjoner |
| 2014/3290 | Foreløpige svar med reell forventet saksbehandlingstid – Arbeids- og velferdsdirektoratet |
| 2014/3344 | Adgangen til administrativt tilbakekall av kjøreseddel etter yrkestransportlova § 37f |
| 2014/3422 | Saksbehandlingstid i klagesaker etter plan- og bygningsloven – Asker kommune |
| 2015/169 | Utestenging fra arbeids- og velferdsetatens (Navs) lokaler |
| 2015/372 | Forståelsen av plan- og bygningsloven § 29-4 tredje ledd – Kommunal og moderniseringsdepartementet |
| 2015/905 | Finansdepartementets anvendelse av taushetsplikten etter ligningsloven § 3-13 |
| 2015/940 | Offentlig ansattes ytringsfrihet |
| 2015/947 | Gebyrforskrift for Kristiansand kommune 2015 |
| 2015/1057 | Rutiner for journalføring av dokumenter i innsynssaker – Kulturdepartementet |
| 2015/2112 | Skattefradrag for minstepensjonister – behov for presiseringer i Lignings-ABC |
| 2015/2236 | Skattekontorets veiledning etter forespørsel fra pensjonister som vurderer skattemessig utflytting fra Norge |
| 2015/2269 | Dekning av sakskostnader i saker som avgjøres av Likestillings- og diskrimineringsnemnda |
| 2015/2357 | Sak om dekning av utgifter til helsetjenester i utlandet |
| 2015/2817 | Saksbehandlingstiden ved Nav Internasjonalt |
| 2015/2824 | Informasjon om Mitt Nav |

Saker som viser mangler i lov, forskrift eller praksis

I arbeidet med klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak avdekkes av og til mangler ved lover, forskrifter eller administrativ praksis. Ombudsmannen kan gi det aktuelle departementet underretning om dette, jf. sivilombudsmannsloven § 11.

I 2015 ba ombudsmannen forvaltningen vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis i 12 saker. Et utvalg av dem presenteres her.

- 2013/2014** Klage på avslag av reintegreringsstøtte til borgere av Kosovo
- 2014/2434** Tilsetning av turnusleger – kvalifikasjonsvurderingen og bruken av forhåndsdefinert poengsystem
- 2014/2612** Klage på tre vedtak fra Sentralskatteskjemat for utenlandssaker – summarisk fellesoppgjør samt to etterfølgende avvisningsvedtak
- 2014/2885** Det rettslige grunnlaget for utbetalinger av trygdeytelser
- 2014/3344** Adgangen til administrativ tilbakekalling av kjøreseddel etter yrkestransportlova § 37f – sak av eget tiltak
- 2015/947** Gebyrforskrift for Kristiansand kommune – sak av eget tiltak
- 2015/1057** Rutiner for journalføring av dokumenter i innsynsaker – sak av eget tiltak
- 2015/1135** Lang behandlingstid i sak hjemvist fra Trygderetten
- 2015/1491** Beregning av ansiennitet ved tildeling av drosjeløyve
- 2015/2112** Skattefradrag for minstepensjonister – behov for presiseringer i Lignings-ABC – sak av eget tiltak
- 2015/2236** Skattekontorets veiledning etter forespørsel fra pensjonister som vurderer skattemessig utflytting fra Norge
- 2015/2817** Saksbehandlingstiden ved Nav Internasjonalt

Særskilt melding

30. oktober 2015 Særskilt melding - Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger ikke ombudsmannens uttalelser

Statistikk

Dette kapittelet inneholder en oversikt over sakstilfanget i 2015, ombudsmannens saksbehandlingstid, utfallet av sakene og fordelingen av saker på forvaltningsorganer. Tallmaterialet er også gjengitt på sivilombudsmannen.no sammen med en oversikt over fordelingen av saker på saksområder og etter geografisk beliggenhet.

Nye saker

I 2015 kom det inn 3053 saker til ombudsmannens kontor. I tillegg ble 26 saker tatt opp av eget tiltak. De siste fire årene har sakstilfanget vært stabilt på rundt 3000 saker. Fra 2014 regnes ikke lenger ombudsmannens besøk til forvaltningen som eget tiltak. Antallet saker av eget tiltak er redusert i 2015 i forhold til 2014. Dette er blant annet en konsekvens av arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden for klagesaker. Ombudsmannen ser at det ikke er kapasitet i dagens klageavdelinger til både å gjennomføre arbeidskrevende saker av eget tiltak, samtidig som den korte saksbehandlingstiden for innkomne klagesaker opprettholdes. I 2015 er det blant annet arbeidet med en organisasjonsendring der flere klagesaksavdelinger slås sammen til større enheter, og der det i tillegg opprettes en egen avdeling som blant annet skal arbeide med saker av eget tiltak.

| | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------------|------|------|------|
| Klagesaker og skriftlige forespørsler | 2942 | 3109 | 3053 |
| Saker tatt opp av eget tiltak | 45 | 35 | 26 |
| I alt | 2987 | 3144 | 3079 |

Avsluttede og uavsluttede saker

Beholdningen av uavsluttede saker ble ytterligere redusert i 2015. Samtidig har antall innkomne saker gått noe ned. Fra 2013 er beholdningen med uavsluttede saker redusert med 82.

| | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|------|
| Saker avsluttet i løpet av året | 3076 | 3211 | 3093 |
| Uavsluttede saker ved utgangen av året | 329 | 260 | 247 |

Innsynsbegjæringer og telefonhenvendelser

Antallet innsynsbegjæringer økte noe igjen i 2015. At nivået fortsatt ligger under 2013 kan skyldes at dokumenter i stadig større grad er tilgjengelig via nettstedet til Sivilombudsmannen.

Det kom færre telefonhenvendelser til ombudsmannen i 2015 sammenliknet med året før. Det er et mål at de som kan det, etter hvert kan finne mest mulig informasjon på nettsidene. Ingen blir henvist til nettsidene dersom de ønsker å snakke med en saksbehandler.

| | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------------------|------|------|------|
| Antall innsynsbegjæringer | 1208 | 719 | 842 |
| Fullt innsyn gitt | 959 | 493 | 494 |
| Delvis innsyn gitt | 65 | 56 | 195 |
| Innsyn avslått helt | 184 | 170 | 153 |
| Antall telefonforespørsler | 1722 | 2041 | 1900 |

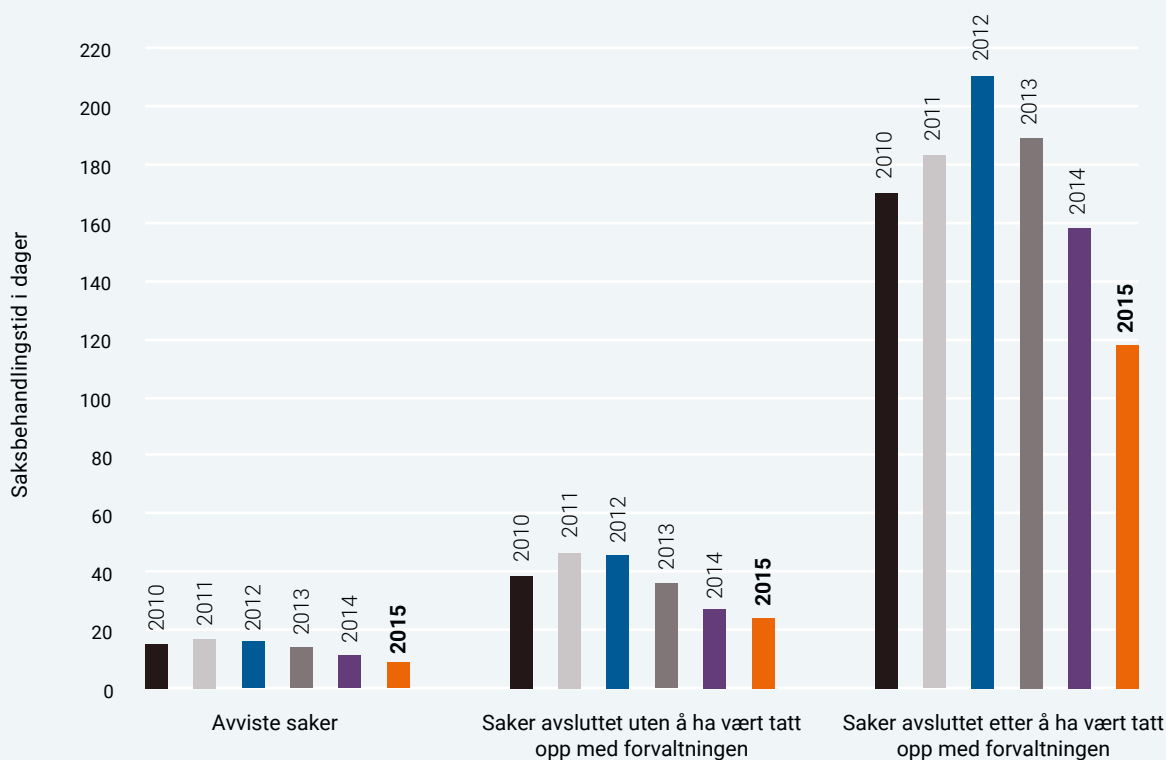
Fullt innsyn – dokumentene oversendes uredigert.

Delvis innsyn – dokumentene sladdes delvis.

Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstiden går ned for alle kategorier saker. Størst er nedgangen i saker som avsluttes etter å ha vært tatt opp med forvaltningen. I 2015 ble saksbehandlingstiden redusert med 40 dager i forhold til 2014. Fra 2013 er tiden redusert med drøyt 70 dager.

Utviklingen i saksbehandlingstid fra 2010 – 2015



Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall dager

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|------|------|------|
| Avviste saker | 17 | 16 | 14 | 11 | 9 |
| Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen | 47 | 46 | 36 | 27 | 24 |
| Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen | 183 | 210 | 189 | 158 | 118 |

Utfallet av sakene

Utfallet av sakene som behandles kan deles i to hovedkategorier; avviste og realitetsbehandlede saker.

Avviste og realitetsbehandlede saker

Saker der det ikke foreligger en avvissningsgrunn, regnes som realitetsbehandlede. Når ombudsmannen foretar en foreløpig undersøkelse om det er tilstrekkelig grunn til å behandle klagen, regnes den også som realitetsbehandlet selv om saken avsluttes uten å tas opp med forvaltningen. Saker som ordner seg for klageren, regnes også som realitetsbehandlet. Disse kan inneholde kritikk av det aktuelle forvaltningsorganet. Generelle forespørsler uten tilknytning til en konkret klagesak og henvendelser til orientering, regnes som avviste saker

I 2015 ble det behandlet over 3000 klager og henvendelser til Sivilombudsmannen. Av disse ble drøyt halvparten avvist. Antallet klagesaker og avviste saker har vært stabilt de siste tre årene. Hovedårsaken til avvissningene er at saken fortsatt er til behandling i forvaltningen. Øvrige hyppige avvissningsgrunner er at saken er uegnet eller har utilstrekkelig klagegrunn, at sakene er bedre egnet for domstolene, at de er foreldet eller at de kun er sendt til orientering.

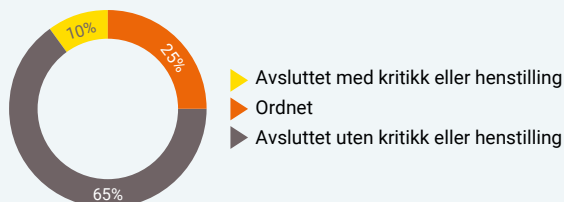
Ombudsmannen har fortsatt praksisen med i større grad å avvise saker som ikke er egnet til behandling. Avvissningen skjer i tråd med prioriteringskriteriene for saksbehandlingen og med henvisning til sivilombudsmannsloven § 6 fjerde ledd.

146 saker ble avsluttet med kritikk eller med henstilling om å se på saken på nytt. Dette utgjør 10 prosent av de realitetsbehandlede sakene. Ofte løser en sak seg, gjerne etter en telefonhenvendelse fra ombudsmannen til det aktuelle forvaltningsorganet. Dette var tilfelle i 359 saker, eller om lag 25 prosent.

| | 2014 | 2015 |
|--|------|------|
| Avviste saker | 1721 | 1667 |
| Realitetsbehandlede saker | 1490 | 1426 |
| 1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen | 1190 | 1188 |
| a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse e.l. | 309 | 310 |
| b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem | 881 | 878 |
| 2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen (foreleggelse) | 300 | 238 |
| a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen | 47 | 49 |
| b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem | 71 | 43 |
| c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt | 182 | 146 |

Realitetsbehandlede saker

Av alle realitetsbehandlede saker ordnet 25 prosent av sakene seg for klageren etter et brev eller telefonhenvendelse fra ombudsmannen. 65 prosent av sakene ble avsluttet uten kritikk og 10 prosent ble avsluttet med kritikk.



Grunnlaget for kritikk i de avsluttede sakene

I saker avsluttet med kritikk, var kritikken knyttet til avgjørelsen i 78 prosent av sakene. Saksbehandlingstiden ble kritisert i 12 prosent av sakene.



Årsak til avvísninger

54 prosent av klagen ble avvist i 2015. Over halvparten av disse var fortsatt til behandling i forvaltningen.



Saksområder

Det klages mest på ytelse ved sykdom, saksbehandlingstid og manglende svar, byggesaker og offentlighet, taushetsplikt og dokumentinnsyn. En klagesak kan klassifiseres etter flere saksområder, summen av dem vil derfor bli langt høyere enn antallet klager.

Utvalgte saksområder (se sivilombudsmannen.no for hele oversikten)

| | |
|---|-----|
| Trygdeytelser | 438 |
| Byggesaker | 453 |
| Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn | 229 |
| Oppholdstillatelse | 109 |

Klager over lang saksbehandlingstid og manglende svar forekommer ofte. Dette gjelder for flere av saksområdene.

Fordelingen av avsluttede saker per forvaltningsorgan

Oversikten viser hvor mange saker som er avsluttet i 2015 fordelt på det enkelte forvaltningsorgan.

Hele den offentlige forvaltningen er representert i klagen, det vil si statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning.

En overvekt av klagen, 76 prosent, retter seg mot statlig forvaltning. De fleste klagen på statlige forvaltningsorganer retter seg mot fylkesmennene og Nav. Av over 500 klager på Nav, ble 195 realitetsbehandlet, men kun åtte av disse endte med kritikk. Et liknende bilde gir også tallene for Utlendingsdirektoratet. Av 109 klager ble 70 realitetsbehandlet, og tre endte med kritikk. Fordelingen av klager på de ulike forvaltningsorganene er på et overordnet nivå stabilt fra år til år.

20 prosent (621) av de avsluttede sakene til ombudsmannen i 2015, var klager på kommunal forvaltning, mens avsluttede klagesaker på den fylkeskommunale forvaltningen utgjorde 1,3 prosent.

Fordeling av saker etter forvaltningsorgan

| | I ALT | AVVIST | REALITET | KRITIKK |
|--|-----------|----------|-----------|----------|
| Statsministerens kontor | 5 | 3 | 2 | 1 |
| Arbeids- og sosialdepartementet | 12 | 4 | 8 | 3 |
| Arbeids- og velferdsetaten (Nav) | 506 | 311 | 195 | 8 |
| Arbeidstilsynet | 6 | 5 | 1 | 0 |
| Statens pensjonskasse | 12 | 8 | 4 | 0 |
| Trygderetten | 51 | 29 | 22 | 1 |
| Kommunal landspensjonskasse – KLP | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Pensjonstrygden for sjømenn | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Petroleumstilsynet | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet | 7 | 3 | 4 | 1 |
| Barne-, ungdoms- og familieetaten | 3 | 1 | 2 | 0 |
| Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Forbrukerrådet | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Forbrukertvistutvalget | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Markedsrådet | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Likestillings- og diskrimineringsombudet | 6 | 3 | 3 | 3 |
| Integrerings- og mangfoldsdirektoratet | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Finansdepartementet | 16 | 6 | 10 | 5 |
| Finanstilsynet | 3 | 1 | 2 | 0 |
| Skatteetaten | 105 | 48 | 57 | 3 |
| Toll- og avgiftsetaten | 14 | 9 | 5 | 1 |
| Statens innkrevingsentral | 20 | 13 | 7 | 0 |
| Finansklagenemnda | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Forsvarsdepartementet | 10 | 2 | 8 | 2 |
| Forsvarsbygg | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Forsvaret | 9 | 8 | 1 | 0 |

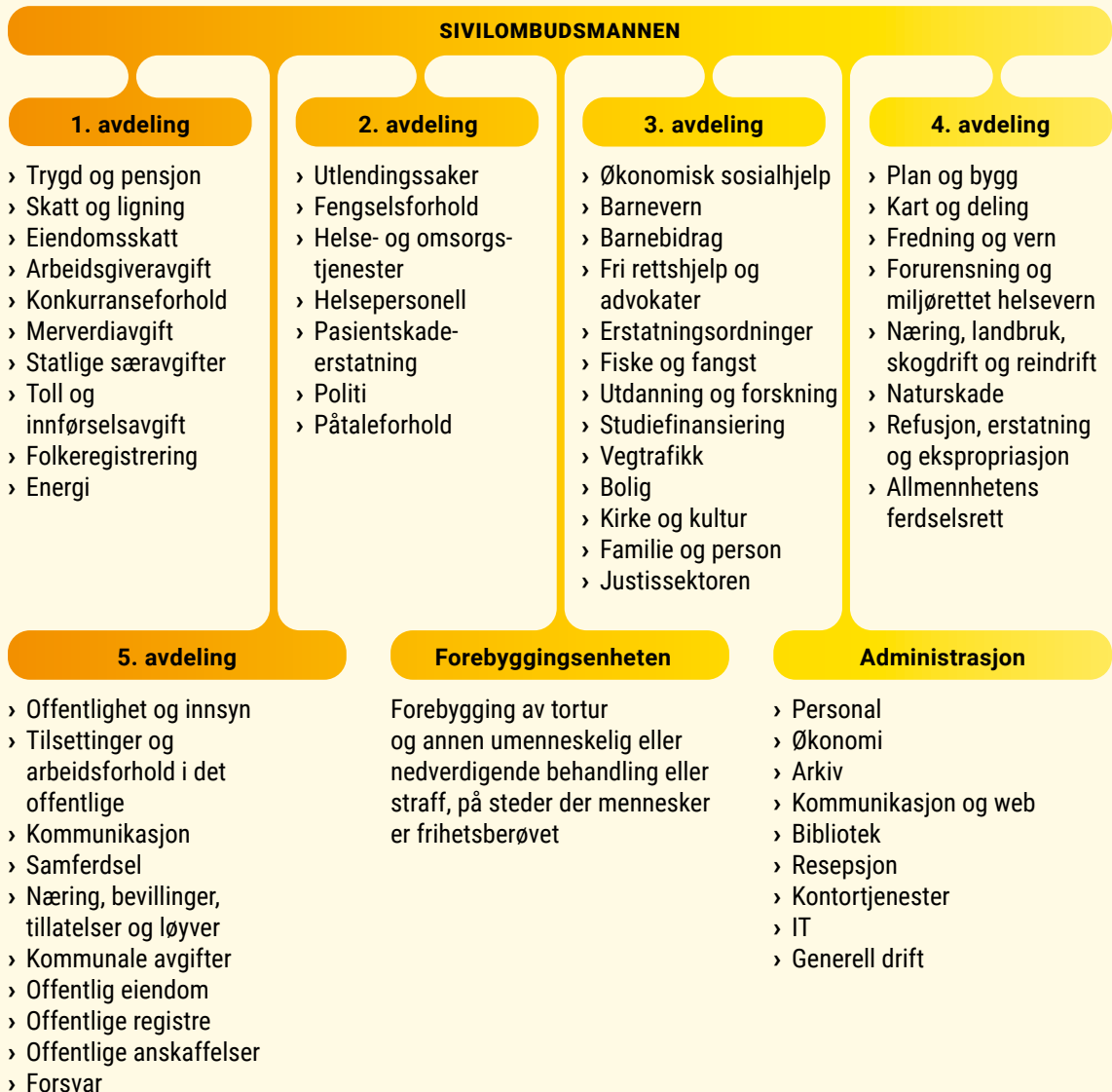
| | I ALT | AVVIST | REALITET | KRITIKK |
|--|-----------|-----------|-----------|----------|
| Klagenemnda for kompensasjon og billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Helse- og omsorgsdepartementet | 13 | 3 | 10 | 3 |
| Kontrollkommisjoner | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Norsk pasientskadeerstatning, Pasientskadenemnda | 22 | 10 | 12 | 0 |
| Helsedirektoratet | 11 | 6 | 5 | 1 |
| Statens helsetilsyn | 8 | 5 | 3 | 0 |
| Sykehus og helseinstitusjoner | 40 | 27 | 13 | 7 |
| Regionale helseforetak | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Helfo (Helseøkonomiforvaltningen) | 15 | 11 | 4 | 0 |
| Klagenemnda for behandling i utlandet | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Legemiddelverket | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Luftambulansetjenesten | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Nasjonalt kompetansesenter for helsetjenesten | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Pasient- og brukerombudene | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Statens autorisasjonskontor for helsepersonell | 6 | 5 | 1 | 0 |
| Statens helsepersonellnemnd | 7 | 2 | 5 | 0 |
| Justis- og beredskapsdepartementet | 24 | 13 | 11 | 4 |
| Politidirektoratet | 52 | 17 | 35 | 5 |
| Utlendingsdirektoratet | 109 | 39 | 70 | 3 |
| Utlendingsnemnda | 56 | 19 | 37 | 2 |
| Kriminalomsorgen | 96 | 61 | 35 | 4 |
| Politi- og påtalemyndighet | 126 | 89 | 37 | 0 |
| Namsmenn | 13 | 13 | 0 | 0 |
| Domstolene | 37 | 35 | 2 | 0 |
| Advokatforeningens disiplinærutvalg | 5 | 5 | 0 | 0 |
| Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap | 3 | 0 | 3 | 0 |
| Disiplinærnemnda for advokater | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Erstatningsnemnda for voldsofre | 2 | 0 | 2 | 0 |
| Husleietvistutvalget | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Kommisjonen for gjenoptakelse av straffesaker | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Kontoret for voldsoffererstatning | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Statens sivilrettsforvaltning | 27 | 9 | 18 | 2 |
| Tilsynsrådet for advokater | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Klima- og miljødepartementet | 9 | 5 | 4 | 1 |
| Miljødirektoratet | 9 | 6 | 3 | 1 |
| Riksantikvaren | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Kommunal- og moderniseringsdepartementet | 19 | 9 | 10 | 4 |
| Husbanken | 8 | 5 | 3 | 0 |
| Statens kartverk | 6 | 2 | 4 | 0 |
| Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Kulturdepartementet | 12 | 6 | 6 | 2 |

| | I ALT | AVVIST | REALITET | KRITIKK |
|---|-------------|-------------|-------------|------------|
| Norsk rikskringkasting | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Den norske kirke | 9 | 6 | 3 | 1 |
| Lotteri- og stiftelsestilsynet | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Klagenemnda for stedsnavnsaker | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Medietilsynet | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Norsk filminstitutt | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Opplysningsvesenets fond | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Kunnskapsdepartementet | 5 | 0 | 5 | 1 |
| Norges forskningsråd | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Statens lånekasse for utdanning | 21 | 12 | 9 | 0 |
| Utdanningsdirektoratet | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Universiteter og høyskoler | 46 | 25 | 21 | 3 |
| Den nasjonale forskningsetiske komité for medisin og helsefag | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Landbruks- og matdepartementet | 6 | 1 | 5 | 0 |
| Mattilsynet | 26 | 11 | 15 | 0 |
| Statsskog | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Statens naturskadefond | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Landbruksdirektoratet | 16 | 7 | 9 | 3 |
| Det veterinærmedisinske rettsråd | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Nærings- og fiskeridepartementet | 6 | 3 | 3 | 2 |
| Sjøfartsdirektoratet | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Brønnøysundsregistrene | 4 | 3 | 1 | 0 |
| Fiskeridirektoratet | 3 | 1 | 2 | 0 |
| Justervesenet | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Mesterbrevnemnda | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Olje- og energidepartementet | 10 | 7 | 3 | 1 |
| Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Samferdselsdepartementet | 13 | 2 | 11 | 2 |
| Avinor AS | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Jernbaneverket | 2 | 0 | 2 | 0 |
| Statens vegvesen | 35 | 19 | 16 | 3 |
| Nasjonal kommunikasjonsmyndighet | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Kystverket | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Luftfartstilsynet | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Transportklagenemnda | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Utenriksdepartementet | 12 | 3 | 9 | 1 |
| Fylkesmenn | 528 | 166 | 362 | 26 |
| Fylkeskommunal forvaltning | 40 | 17 | 23 | 2 |
| Kommunal forvaltning | 621 | 378 | 243 | 34 |
| Andre | 97 | 95 | 2 | 0 |
| I alt | 3093 | 1667 | 1426 | 146 |

Om oss



Avdelingsinndeling og saksområder



Ombudsmannens kontor – personaloversikt

Ombudsmannens kontor hadde per 31. desember 2015 følgende avdelingsinndeling og personalsammensetning.

| 1. avdeling: | 4. avdeling: | Administrasjonen |
|---|--|---|
| <p>Kontorsjef: Bjørn Dæhlin Nestleder: Annicken Sogn Seniorrådgiver: Heidi Quamme Kittilsen Seniorrådgiver: Eirik Namli Rådgiver: Martine Refsland Kaspersen Rådgiver: Harald Ankerstad Førstekonsulent: Hilde Kjensmo Saksbehandler: Stud. jur. Victoria Steen Svendsen Saksbehandler: Stud. jur. Jostein Gulbrandsen Frank Saksbehandler: Stud. jur. Yasaman Aalaei</p> | <p>Kont. kontorsjef: Øystein Nore Nyhus Nestleder: Marianne Aasland Kortner Seniorrådgiver: Sigrid M. Fæhn Oftebro Seniorrådgiver: Thea Játog Trygstad Seniorrådgiver: Janicke Wiggen Seniorrådgiver: Lindy Ulltveit-Moe Rådgiver: Helene Oeding Christensen Førstekonsulent: Ingrid Jerve Aanstad</p> | <p>Administrasjonssjef: Solveig Antila</p> <p>Økonomi, personal, generell drift: Seniorrådgiver: Einar Fiskvik Seniorrådgiver: Marianne Guettler Monrad Rådgiver: Mette Bech Hansen</p> <p>Kontor- og sentralbordtjeneste: Seniorkonsulent: Mary Anita Borge Seniorkonsulent: Torill H. Carlsen Seniorkonsulent: Nina Olafsen Seniorkonsulent: Mette Stenwig, ombudsmannens sekretær</p> <p>Kommunikasjon: Seniorrådgiver: Anette Hansen</p> <p>Arkiv, bibliotek og web: Arkivleder: Annika Båshus Rådgiver: Liv Jakobsen Føyen Rådgiver: Caroline Klæth Eriksen (også tilknyttet Forebyggingsenheten) Rådgiver: Elisabeth Nordby Rådgiver: Anne-Marie Sviggum Seniorkonsulent: Anne Kristin Larsen Seniorkonsulent: Kari Partyka</p> <p>IT, vakt- og resepsjonstjeneste: Eksternt tilsatt personale</p> |
| 2. avdeling: | 5. avdeling: | |
| <p>Kontorsjef: Eivind Sveum Brattegard Nestleder: Jostein Løvoll Seniorrådgiver: Kjetil Fredvik Rådgiver: Lene Stivi Rådgiver: Eivind Vigeland Grøn Rådgiver: Kristin Johanne Eliasson Rydning Førstekonsulent: Jonatan Michaeli Førstekonsulent: Sara Angell Hambro</p> | <p>Kontorsjef: Annette Dahl Nestleder: Elisabeth Fougner Seniorrådgiver: Karen Haug Aronsen Seniorrådgiver: Siv Nylenna Seniorrådgiver: Kari Bjella Unneberg Seniorrådgiver: May-Britt Mori Seim Rådgiver: Jon Sverdrup Efstjed</p> | |
| 3. avdeling: | Forebyggingsenheten: | |
| <p>Kontorsjef: Berit Sollie Nestleder: Bente Kristiansen Seniorrådgiver: Marianne Lie Løwe Rådgiver: Stine Elde Rådgiver: Martin Nikolai Ness Richardsen</p> | <p>Kontorsjef: Helga Fastrup Ervik Seniorrådgiver: Ingvild Lovise Bartels Seniorrådgiver: Kristina Baker Sole Rådgiver: Johannes Flisnes Nilsen Rådgiver: Caroline Klæth Eriksen</p> | |
| | Andre | |
| | <p>Kontorsjef: Harald Gram Spesialrådgiver: Yeung Fong Cheung (Finansiert av UD)</p> | |
| | | Følgende hadde permisjon per 31. desember 2015: |
| | | <p>Seniorrådgiver: Ingeborg M. Nakken Sæveraas Seniorrådgiver: Ingeborg Skonnord Seniorrådgiver: Kari Rørstad Seniorrådgiver: Torbjørn Hagerup Nagelhus Rådgiver: Signe Christophersen Rådgiver: André Klakegg Førstekonsulent: Cathrine Elisabeth Aaseth</p> |

Likestillingsoversikt

Antall ansatte pr. 31.12.2015:



65

Antall timelønne pr. 31.12.2015:



3

Antall ansatte i 100 prosent
permisjon pr. 31.12.2015:

8

Antall årsverk pr. 31.12.2015:



50,5

| | | Lønn | | | |
|-----------------------|------|--------|-----------|--|--------------------------|
| | | Menn % | Kvinner % | Menn gj.snitt per mnd | Kvinner gj.snitt per mnd |
| Totalt i virksomheten | 2015 | 25 % | 75 % | 54 968 | 51 576 |
| | 2014 | 28 % | 72 % | 51 681 | 51 936 |
| Ledergruppen | 2015 | 50 % | 50 % | 88 558 | 86 266 |
| | 2014 | 43 % | 57 % | 88 366 | 85 808 |
| Deltid** | 2015 | 6 % | 14 % | Ombudsmannen inngår ikke i denne statistikken ** andelen av hvert kjønn som arbeider deltid | |
| | 2014 | 10 % | 14 % | | |
| Legemeldt sykefravær | 2015 | 1,1 % | 3,9 % | | |
| | 2014 | 0,8 % | 4,4 % | | |

Elektroniske søknadsverktøy gir søkere med innvandrerbakgrunn eller nedsatt funksjonsevne anledning til å be om en særlig vurdering av søknaden sin. Nødvendig utstyr stilles til rådighet for medarbeidere med spesielle behov for fysisk tilrettelegging av arbeidsplassen.

Ombudsmannens rekrutteringsprosesser legger til rette for mangfold blant de ansatte, særlig med tanke på kjønn, etnisitet, funksjonsevne og alder.

Budsjett og regnskap for 2015¹

| POST | DISPONIBELT BUDSJETT ² | REGNSKAP |
|----------------------------------|-----------------------------------|-------------------|
| Lønnskostnader | 49 620 000 | 44 584 112 |
| Overført fra 2014 | 2 052 000 | |
| Driftskostnader | 18 380 000 | |
| Investeringer | | 937 246 |
| Kjøp av tjenester | | 5 279 080 |
| Andre driftskostnader | | 14 767 054 |
| Totale kostnader | 70 052 000 | 65 567 492 |
| Tilbakeføring ubrukte midler | | 2 904 470 |
| Refusjoner | | - 1 819 962 |
| Resultat – overføres 2016 | | 3 400 000 |

Riksrevisjonen reviderer Sivilombudsmannens regnskap

1 Regnskap og budsjett basert på rapportering til statsregnskapet kap. 4301 inkluderer ikke belastningsfullmakter på andre budsjettkapitler

2 Inkluderer opprinnelig bevilgning for 2015, overførte midler fra 2014 og tilleggsbevilgning i 2015

Utadrettet virksomhet

Sivilombudsmannen selv og medarbeidere ved ombudsmannens kontor gjennomfører et stort antall møter og besøk i løpet av året. I 2015 ble det gjennomført om lag 30 intervjuer med norske og utenlandske medier, holdt 41 foredrag og gjennomført rundt 130 møter og besøk i Norge og i utlandet. Det har vært 1464 artikler om Sivilombudsmannen på nett- og trykte aviser og i etermedier.

MEDIEKONTAKT

| | |
|-----------|--|
| 12. jan. | Artikkel vedr. rapport fra Norsk Institusjon om menneskerettighetssituasjonen i norske sykehjem |
| 5. feb. | Intervju til Stud. Jur. om individenes rettsvern |
| 6. mars | Dagsnytt 18 – Debatt om ytringsfrihet for offentlig ansatte osv. |
| 10. mars | Intervju med P4 |
| 16. mars | Lang saksbehandlingstid for familie-gjenforening ved UDI , intervju i BT. |
| 17. mars | Radiointervju om kritikk av Ringerike fengsel |
| 23. mars | P4 og P5 om rapporten fra Ringerike fengsel. |
| 24. mars | Intervju i Bergens tidene knyttet til Forebyggingsenhetens årsmelding, om fengsler og innsattes soningsforhold. |
| 26. mars | NRK P2 Nyhetsmorgen intervju om manglende klageadgang til enkelte trygdeytelser og tilsvarende fra Arbeids- og sosialdepartementet. |
| 8. april | Intervju med Kommunal Rapport |
| 16. april | Sak i Kommunal Rapport om ansattes ytringsfrihet og skriftlighet i ansettelsessaker. |
| 7. mai | Intervju i NRK P2 m om korte høringsfrister på lovforslag fra Regjeringen. |
| 18. mai | Artikkel i Kommunal Rapport om saksbehandlingen ved tildeling av fysioterapihjelm |
| 21. mai | Intervju i Bergens Tidene om saksbehandlingen hos politiet ved tilbakekalling av førerkort |
| 22. mai | Intervju på TV2 etter uvarslet besøk til Trandum utlendingsinternat |
| 29. mai | Intervju i NRK om edruelighet og førerkortbeslag og undersøkelser om politiets tilbakekalling av førerett og kjøreseddel NRK radio, TV, nett |
| 2. juni | Intervju i Telemarksavisa angående om Forebyggingsenhetenes besøk til Skien fengsel. |
| 4. juni | Intervju med Fædrelandsvennen om midlertidig inndragning av skjenkebevilling var i strid med forbudet mot dobbelstraff (uttalelse). |
| 16. juni | Intervjuer i Romerikes blad og NRK om rapport fra besøk til steder for frihetsberøvelse på Gardermoen. |

| | |
|----------|---|
| 26. juni | Intervju med Kommunal Rapport om innsyn og sperrefrist |
| 26. juni | Intervju med Østlandsposten om homofiles vilkår i fengsel. |
| 28. juni | Intervju i Aftenposten om sak av eget tiltak der det stilles spørsmål til JD og FD om saksbehandlingen og rutiner for innsynsbegjæringer. |
| 3. juli | Intervjuet med P4 om forebyggingsenhetens funn ifm selvmord i fengsel (varetekt). |
| 8. juli | Intervju med Dagsavisen om økning i antall klager i en rekke institusjoner og klageorganer. |
| 12. aug. | Intervju med tysk TV om straffegjennomføring i Nederland |
| 14. okt. | Intervju i Klassekampen om seminaret om åpenhet og ytringsfrihet i forvaltningen. |
| 14. okt. | Dekning i Journalisten av åpningsinnlegg under eget seminar: Det er enkelte gode grunner for å begrense åpenheten |
| 11. nov. | Intervju om rapport fra Skien fengsel på NRK Nyhetsmorgen, Dagsavisen, Nettavisen m. fl |
| 27. nov. | Intervju med bladet Psykisk helse om besøkene til psykisk helsevern (rapporter fra Diakonhjemmet og Telemark sykehus). |
| 9. des. | NRK P2 Nyhetsmorgen, TV2, deltakelse i Aktuelt NRK 2, m.fl.om besøksrapport fra Trandum utlendingsinternat |

FOREDRAG I NORGE

| | |
|----------|--|
| 8. jan. | Innlegg på åpen høring i Stortinget om NI-arbeidsgruppens rapport. |
| 19. jan. | Innlegg om Sivilombudsmannens menneskerettighetsmandat på Norsk senter for menneskerettigheter |
| 10. feb. | «Sivilombudsmannens time – fra det siste årets praksis» på seminaret «Forvaltningsrett – nyheter og ajourføring» i regi av Juristenes Utdanningscenter |
| 12. feb. | Foredrag på Trygderettskurs, i regi av Juristenes utdanningscenter |
| 25. feb. | Innlegg på seminar om offentlighet i Norden, i regi av Pressens offentlighetsutvalg (PFU). |

25. feb. Undervisning på Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS
- 4., 11. og 18. mars Tre foredrag på seminaret «Advokatkurset»: «Opptreden overfor og forholdet til forvaltningen».
17. mars Foredrag om «Fylkesmannens prøving av reguleringsplaner i klagesaker» på Femfylkessamling for jurister ved Fylkesmannen i Hedmark, Oppland, Møre- og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag.
24. mars Sivilombudsmannens årsmeldinger presentert for Kontroll- og konstitusjonskomiteen
26. mars Frokostseminar og lansering av Sivilombudsmannens årsmeldinger
27. mars Foredrag på seminar for Folketingets Ombudsmand, København
- 15.–17. april Deltakelse og innlegg på Vårkonferansen 2015 (Vestliaseminaret), i regi av Forum for plan- og bygningsrett. Foredragene «Nytt fra ombudsmannen» og «§ 19-2 Dispensasjon»
22. april Foredrag for studenter ved Universitetet i Tromsø om forebyggingsarbeidet
23. april Foredrag på seminar i Advokatforeningen, om Høyesteretts historie
23. april Foredrag for aspiranter på Oslo fengsel
4. mai Foredrag for Skatteetaten om rettsikkerhet
2. juni Foredrag for NHO: Hva betyr Sivilombudsmannen for norsk næringsliv og arbeidsliv?
11. juni Innlegg på fagmøte for Forum for plan- og bygningsrett, om byggeforbudet i strandsonen og eldre reguleringsplaner uten byggegrense.
23. juli Foredrag om Sivilombudsmannen på Universitetet i Oslos Human Rights Summer Course.
21. aug. Forelesning på Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS
25. aug. Foredrag for juristene i Skattedirektoratet, om «ombudsmannens refleksjoner over saksbehandlingen i Skatteetaten».
4. sept. Jeløyseminaret 2015, foredrag om Sivilombudsmannens rolle, spesielt innenfor plan- og bygningsretten.
10. sept. Foredrag på landskonferansen for plan- og bygningsrett Bergen, i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
14. sept. Foredrag på faglunsj i Høyesterett – om å være sivilombudsmann.
22. sept. Foredrag om ombudsmannens uttalelser om gebyrer, på Lederkonferanse 2015 om innovasjon og endring i offentlig sektor, i regi av Norsk Kommunalteknisk Forening.
- 25.–27. sept. Rettspolitisk høstseminar på Geilo om tvang i psykiatri og barnevern.
14. nov. Sivilombudsmannens MR-seminar på Litteraturhuset, om betydningen av åpenhet og ytringsfrihet i forvaltningen.
14. nov. Foredrag på Advokatkurset, om «Opptreden overfor forholdet til forvaltningen»
15. nov. Foredrag på avdelingsseminar i Trygderetten, om utvalgte uttalelser fra Sivilombudsmannen.
19. nov. Forelesning for menneskerettighetsstudenter på juridisk fakultet på Universitetet i Oslo
28. nov. Foredrag på Advokatkurset, om «Opptreden overfor forholdet til forvaltningen».
28. okt. Foredrag for Skattedirektoratet om offentlige ansattes ytringsfrihet.
29. okt. Foredrag på det årlige helseretttskurset i regi av JUS, på Farris bad
2. nov. Foredrag for Nav Klageinstans, om barnebidrag og Sivilombudsmannens behandling av slike saker.
9. nov. Foredrag på Rolv Ryssdal-seminaret 2015 i regi av UiO, om FNs menneskerettslige traktatorganer og betydning i norsk rett.
- 12.–13. nov. Kontrollkommisjonskonferansen
25. nov. Foredrag på JUS-kurs, om veilednings- og utredningsplikten.
- 25.–26. nov. Den 8. nasjonale konferansen om menneskerettigheter, tvang og etikk
28. nov. Foredrag om ytringsfrihet for de ansatte i Bærum kommune.
30. nov. Foredrag om utviklingstrekk i offentlighet i forvaltningen for JUC (et nettverk for personer som jobber med offentligrett, kommunalrett, forvaltningsrett og forfatningsrett).
10. des. Seminar arrangert av Kriminalomsorgsdirektoratet om kvinner i fengsel.

MØTER, BESØK OG DELTAKELSE PÅ SEMINARER I NORGE

6. jan. Åpen høring i Stortinget om Nasjonal institusjon for menneskerettigheter – arbeidsgruppens rapport
- 6.–9. jan. Besøk til Ringerike fengsel
7. jan. Møte med Juss-Buss
9. jan. Møte med Statens helsetilsyn
12. jan. Møte med Tor-Geir Myhrer, forsker ved Politihøgskolen, om taushetsplikt og politiets bruk av maktmidler
- 15.–18. jan. Deltakelse på KROM-konferansen
2. feb. Besøk til Lillestrøm sentralarrest, Romerike politidistrikt
4. feb. Møte med organisasjonene Wayback, Retretten og SON

| | | | |
|--------------|---|--------------|--|
| 9. feb. | Besøk av Ole Kr Fauchald fra UiO – foredrag om Aarhuskonvensjonen | 21. april | Etatsledermøte i Kriminalomsorgen |
| 9. feb. | Møte med Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LLH) | 22. april | Besøk til Bjørgvin fengsel Ungdomsenheten |
| 11. feb. | Møte med Njål Høstmælingen, direktør i International Law And Policy Institute AS (ILPI) | 22. april | Besøk til steder for frihetsberøvelse på Gardermoen |
| 11. feb. | Besøk til Bjørgvin fengsel Ungdomsenheten | 24. april | Møte med pasienter og ansatte fra Gaustad sykehus |
| 23. feb. | Faglunsj i Høyesterett med foredrag av Erik Møse; Nytt fra Europarådets menneskerettsdomstol (EMD). | 27. april | Møte i forebyggingsenhetens rådgivende utvalg |
| 23. feb. | Møte i forebyggingsenhetens rådgivende utvalg | 28. april | Deltakelse på høring i Stortinget angående «Samtykke til inngåelse av avtale med Nederland av 2. mars 2015 om bruken av et fengsel i Nederland og endringer i statsbudsjettet 2015 (S-delen)» (Prop. 92 LS (2014–2015)). |
| 24. feb. | Møte med ledergruppa i Justis- og beredskapsdepartementet | 28. april | Møte med helseerettsavdelingen i Helse- og omsorgsdepartementet |
| 24.–27. feb. | Besøk til Diakonhjemmet sykehus | 29. april | Deltakelse på seminar i regi av Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg |
| 26. feb. | Deltakelse på lansering av NOAS rapport «Frihet først – en rapport om alternativer til internering» | 5. mai | Deltakelse på lansering av Årbok om menneskerettigheter i Norge 2014 |
| 3. mars | Deltakelse på høring på Stortinget om Stortingsmelding 12 (2014–2015) om Utbygging av kapasitet i kriminalomsorgen | 12. mai | Kontormøte: Asbjørn Rachlew holder foredrag for oss om avhør og intervjuteknikk i politiet. |
| 4. mars | Samarbeidsmøte med Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet | 19.–22. mai | Besøk til Politiets utlendingsinternat på Trandum |
| 6. mars | Møte med Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat på Trandum | 20. mai | Møte med Evalueringsutvalget for EOS-utvalget |
| 10. mars | Møte med Kontrollkommisjonen for Diakonhjemmet sykehus | 27. mai | Samarbeidsmøte med Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet |
| 11. mars | Møte med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) | 29. mai | Deltakelse på seminar, Spesialenheten for politisaker 10 år |
| 11. mars | Besøk til Ålesund sentralarrest, Sunnmøre politidistrikt | 1. juni | Besøk til Troms politidistrikt |
| 12. mars | Møte med Nav på bakgrunn av to saker | 2.–4. juni | Besøk til Telemark fengsel, Skien avdeling |
| 12. mars | Seminar og middag i anledning av at regjeringsadvokat Sven Ole Fagernæs fyller 70 år. | 15.–16. juni | Besøk til Søndre Buskerud politidistrikt |
| 13. mars | Møte med Politidirektoratet | 16. juni | Jan Fredrik Qvigstad om Norges Bank 1816–2016. |
| 17.–19. mars | Besøk til Trondheim fengsel | 22. juni | Presentasjon av jubileumsskrift i anledning Høyesteretts 200-årsjubileum |
| 18. mars | Slottsmiddag i anledning statsbesøk fra Latvia | 30. juni | Mottakelse og middag i anledning Høyesteretts 200-årsjubileum. |
| 23. mars | Sivilombudsmannens årsmeldinger overleveres Stortingets presidentskap v/første visepresident Marit Nybakk | 4. aug. | Møte med Juss-Buss |
| 24. mars | Møte i Nasjonal institusjon for menneskerettigheters rådgivende utvalg | 17. aug. | Møte i forebyggingsenhetens rådgivende utvalg |
| 24. mars | Deltakelse på dagsseminar i Kriminalomsorgen region øst om utelukkelse fra fellesskap og om bruk av tvangsmidler | 18. aug. | Møte med Rettighetsutvalgets sekretariat |
| 17. mars | Møte med Kontrollkommisjonen for psykisk helsevern i Telemark | 19. aug. | Møte med Røde Kors' besøksordning for Trandum |
| 8. april | Deltakelse på seminar i regi av Antirasistisk Senter «Et kritisk blikk på Trandum utlendingsinternat» | 24.–25. aug. | Besøk til Hedmark politidistrikt |
| 8.–10. april | Besøk til Sykehuset Telemark | 25.–28. aug. | Besøk til Kongsvinger fengsel |
| 17. april | Møte med Kriminalomsorgsdirektoratet | 26. aug. | Møte med Olje- og energidepartementet |
| 21. april | Kontormøte: Jens Edvin Skoghøy holder foredrag for oss om forvaltningssanksjoner og dobbeltstraff | 27. aug. | Møte med regi av Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging region øst (RVTS Øst) |
| | | 2. sept. | Møte med Likestillings- og diskrimineringsombudet og organisasjonen We Shall Overcome (WSO) |
| | | 7.–9. sept. | Besøk til Sørlandet sykehus, Kristiansand |

10. sept. Deltakelse på internseminar hos Legeforeningen om Trandum utlendingsinternat

10. sept. Deltakelse på ICJ-seminar om implementering av CRPD i Norge – med fokus på tvangsinngrep i psykisk helsevern og behovet for lovreform

11. sept. Møte med Facundo Chavez, OHCHR Human Rights and Disability Advisor

17. sept. Menneskerettighetsforum på Norsk senter for menneskerettigheter om ny stortingsmelding om menneskerettigheter

21. sept. Arrangement i regi av Skandinavisk isolasjonsnettverk

22. sept. Lansering av Barneombudets rapport om bruk av tvang i barnevernet og i psykisk helsevern

22. sept. Møte med Fylkesmannen i Rogaland og vedtaksansvarlige ved Stavanger universitetssykehus

2. okt. Offisiell åpning av det 160. storting

14. okt. Sivilombudsmannens menneskerettighetsseminar 2015: «Betydningen av åpenhet og ytringsfrihet i forvaltningen»

19. okt. Konferanse om antipsykotika og tvangsmedisinering i psykiatrien «Medisinering av psyken – mer skade enn gagn?»

19. okt. Møte i regi av Likestillings- og diskrimineringsombudet: «Funksjonshemmedes menneskerettigheter brytes»

21. okt. Møte med PRESS om kommunikasjon med barn og unge

22. okt. Slottsmiddag for stortingsrepresentanter

26. okt. Samarbeidsmøte med Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet

27. okt. Jussprofessor Kjetil Mujezinović Larsen: foredrag om CRPD artikkel 14 og tvang i psykisk helsevern

28. okt. Åpent møte i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om Norges neste rapportering til FNs barnekomité

28. okt. Møte med Barneombudet om kommunikasjon med barn og unge

3. nov. Møte med Røde Kors Ungdom om kommunikasjon med barn og unge

4. nov. Deltakelse på GIGA inspirasjonsdag: barn og unge i psykisk helsevern

9. nov. Møte med KRUS om undervisning av transportledsagere på Trandum

11. nov. Møte med Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) om kvinner i fengsel

17. nov. Studiebesøk til Ullersmo fengsel

20. nov. Lucy Smiths barnerettighetsdag

25. nov. Møte med Dr. Elina Steinerte, forsker ved University of Bristol, om straffegjennomføring i Nederland

30. nov. MR-forum om barnevern og rettssikkerhet på Norsk senter for menneskerettigheter

30. nov. Besøk av Arbeids- og velferdsdirektoratet, presentasjon av «Mitt Nav».

7. des. Møte om forebyggingsenhetens rådgivende utvalg

9. des. Møte med psykiater Petter Andreas Ringen om medisinsk og medisinfritt behandlingstilbud i tvungent psykisk helsevern

15. des. Møte med psykolog Olav Nytingnes ved Akershus universitetssykehus om psykisk helse

MØTER OG BESØK FRA UTLANDET

20. jan. Europarådets menneskerettighetskommisær Nils Muižnecs besøker Norge og møter Sivilombudsmannen

22. april Besøk fra Gyeonggi Provincial Government fra Sør-Korea om «anti-corruption & transparency systems» i Norge

1. juni Møte med høyesterettsjustitiarius og justisministeren i Etiopia, i regi av Utenriksdepartementet.

11. juni SPT-medlem Mari Amos besøkte Norge og møtte de nordiske forebyggingsenhetene

12. juni Samarbeidsmøte hos Sivilombudsmannen med de nordiske forebyggingsenhetene, inkludert besøk til Ila fengsel og forvaringsanstalt

7. sept. Representanter fra den svenske justiskomiteen besøker Sivilombudsmannen

10. sept. Delegasjonsbesøk fra Angola i regi av International Law and Policy Institute (ILPI)

11. sept. Møte med representant for Marokkos menneskerettighetsråd i regi av Utenriksdepartementet

16. sept. Besøk av utvekslingsstudenter og professorer fra Yunnan University Law School i Kina i regi av Norsk senter for menneskerettigheter

8. okt. Besøk av gjesteforskere fra Kina, Vietnam og Indonesia, i regi av Norsk senter for menneskerettigheter

21. okt. Delegasjonsbesøk av ungdommer fra Marokkansk menneskerettighetsorganisasjon (AMDH), i regi av Utenriksdepartementet

18. nov. Møte med ukrainsk parlamentarikerdelegasjon, i regi av Stortinget

MØTER OG BESØK I UTLANDET, DELTADELSE PÅ INTERNASJONALE KONFERANSER M.M.

| | |
|-----------------------|--|
| 2. mars | CPT-konferanse «The CPT at 25: taking stock and moving forward» |
| 27. mars | Deltakelse på markeringer av at Den danske ombudsmannsinstitusjonen er 60 år (Folketingets Ombudsmand) 1. april. |
| 30. mars– 1. april | Deltakelse på konferanse «Strategies for tackling torture and improving prevention», Wilton Park, Brighton |
| 20. april | Representanter fra forebyggingsenheten besøker Justitieombudsmännena i Sverige |
| 27.–29. april | Deltakelse på EU ombudsmann seminar i Polen |
| 5.–6. mai | Nordisk-baltisk training/workshop «Integrating the Preventive Approach» i Helsinki |
| 11.–13. mai | Deltakelse på the 6th ICAC Symposium i Hong Kong – A Future Without Corruption – One Vision, Multiple Strategies |
| 3.–4. juni | Deltakelse på «Jean-Jacques Gautier Symposium» i Genève om frihetsberøvede LHBT personer i regi av the Association for Prevention of Torture (APT) |
| 11.–14. juni | Dommeroppdrag i Det nordiske prosessspill om MR |
| 16.–19. juni | IOI-workshop «Implementing a preventive mandate», Riga |
| 10.–13. aug. | Sommerskole på University of Bristol Law School: «Preventing torture and ill-treatment of female detainees through gender-sensitive monitoring» |
| 19.–23. aug. | Vestnordisk ombudsmannsmøte på Island |
| 24. sept. | Paneldiskusjon om kjønns sensitivt forebyggingsarbeid, side event under OSSE/ODIHR-møtet i Warszawa |
| 29. sept. | Rundebord i London arrangert av Open Society Foundation og University of Bristol Law School om «Pre-trial detention» |
| 1. okt. | Deltakelse på seminar i Stockholm om OPCAT i regi av Justitieombudsmännena i Sverige «Förebygga tortyr i Sverige och Europa» |
| 13.–14. okt. | Europarådets konferanse om ytringsfrihet i Strasbourg |
| 30. okt.– 1. nov. | Deltakelse på det 8. IAACA General Meeting and Conference i St. Petersburg i Russland om anti-korrupsjon. Temaet for konferansen: Prevention and Education |
| 17.–18. nov. | Kina eksamineres om oppfyllelsen av sine forpliktelser etter CAT i Genève. Deltakelse som observatør |

| | |
|------------|---|
| 2. des. | Studiebesøk til Märsta utlendingsforvar i Sverige i regi av Justitieombudsmännena OPCAT-enhet |
| 7.–8. des. | Vestnordisk ombudsmannsmøte i København |
| 11. des. | Møte med de nordiske forebyggingsorganene og besøk til Ellebæk utlendingsforvar |

PRESSEMELDINGER

| | |
|------------|---|
| 10. januar | Trykderetten bør gjøre mer for å sikre rettsikkerhet i arbeidslinja |
| 17. mars | Besøksrapport Ringerike fengsel – Innsattes helsetilbud må bedres |
| 23. mars | <ul style="list-style-type: none"> Sivilombudsmannens årsmelding Manglende rettssikkerhet til sentrale trygdeytelser Årsmelding fra forebyggingsenheten Det skjer brudd på menneskerettighetene i Norge Manglende ytringsfrihet og møteoffentlighet Påpeker mangler ved sanitærforhold i fengsler |
| 12. mai | Når folkevalgte møtes, er møtet offentlig |
| 13. mai | Statens vegvesen må vedlikeholde nettsidene og gi bedre veiledning |
| 5. juni | Beklager uheldig behandling av personopplysninger under fengselsbesøk. |
| 8. juni | Fylkesmannen i Vestfold omgjør ugyldig vedtak etter kritikk fra Sivilombudsmannen |
| 16. juni | Besøksrapport: Visste ikke om innsatt i arrest |
| 22. juni | Departementet hadde ikke anledning til å sette sperrefrist |
| 28. mai | Nav endrer rutineene for fornyet arbeidsevnevurdering etter Sivilombudsmannens kritikk |
| 10. aug. | Kommunedelplanen for Lifjell må behandles på nytt |
| 10. aug. | Nav er erstatningspliktig etter mangelfull veiledning om foreldrepenger |
| 12. aug. | Aksjeeieropplysninger i Skatteetatens aksjonærregister er offentlige |
| 20. aug. | Kvinner får ikke samme tilbud som menn i Trondheim fengsel |
| 11. nov. | Ny besøksrapport: Høyt belegg fører til strengere soningsforhold |
| 4. des. | Seterhytte brukt i gårdsdrift er fritatt for eiendomsbeskatning |
| 9. des. | Kritisk til behandling av internerte ved Trandum |

Kongeriket Norges Grunnlov 75 bokstav 1:

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 forvaltningen og alle som virker i dens tjeneste, for å søke å sikre at det ikke øves urett mot den enkelte borger.*

* Tilføyd ved grunnlovsbestemmelse 23. juni 1995 nr 567

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.

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.

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.

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.

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:

- forhold som Stortinget har tatt standpunkt til.
- avgjørelser truffet i statsråd,
- domstolenes virksomhet,
- Riksrevisjonens virksomhet,
- saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret,
- 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:

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

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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

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.

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.

Endret ved lover 8. feb. 1980 nr. 1 (i kr. 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 tilsetningsråd. 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.

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

§ 15.

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

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.)

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 saker behandlet av Stortingets utvalg for rettsferdsvederlag.

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

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 administrativt veg. Kan klageren ikke få avgjørelsen overprøvd fordi han har oversittet klagefristen, avgjør Ombudsmannen om han etter omstendighetene likevel skal behandle klagen.

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

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

§ 6. Undersøkelse av klager.

(Til ombudsmannslovens §§ 7 og 8.)

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

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

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

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

§ 7. Underretning til klageren når klage ikke tas opp.

(Til ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd.)

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

§ 8. Saker som opptas av eget tiltak.

(Til ombudsmannslovens § 5.)

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

§ 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.

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.

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.

§ 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.

Foto:

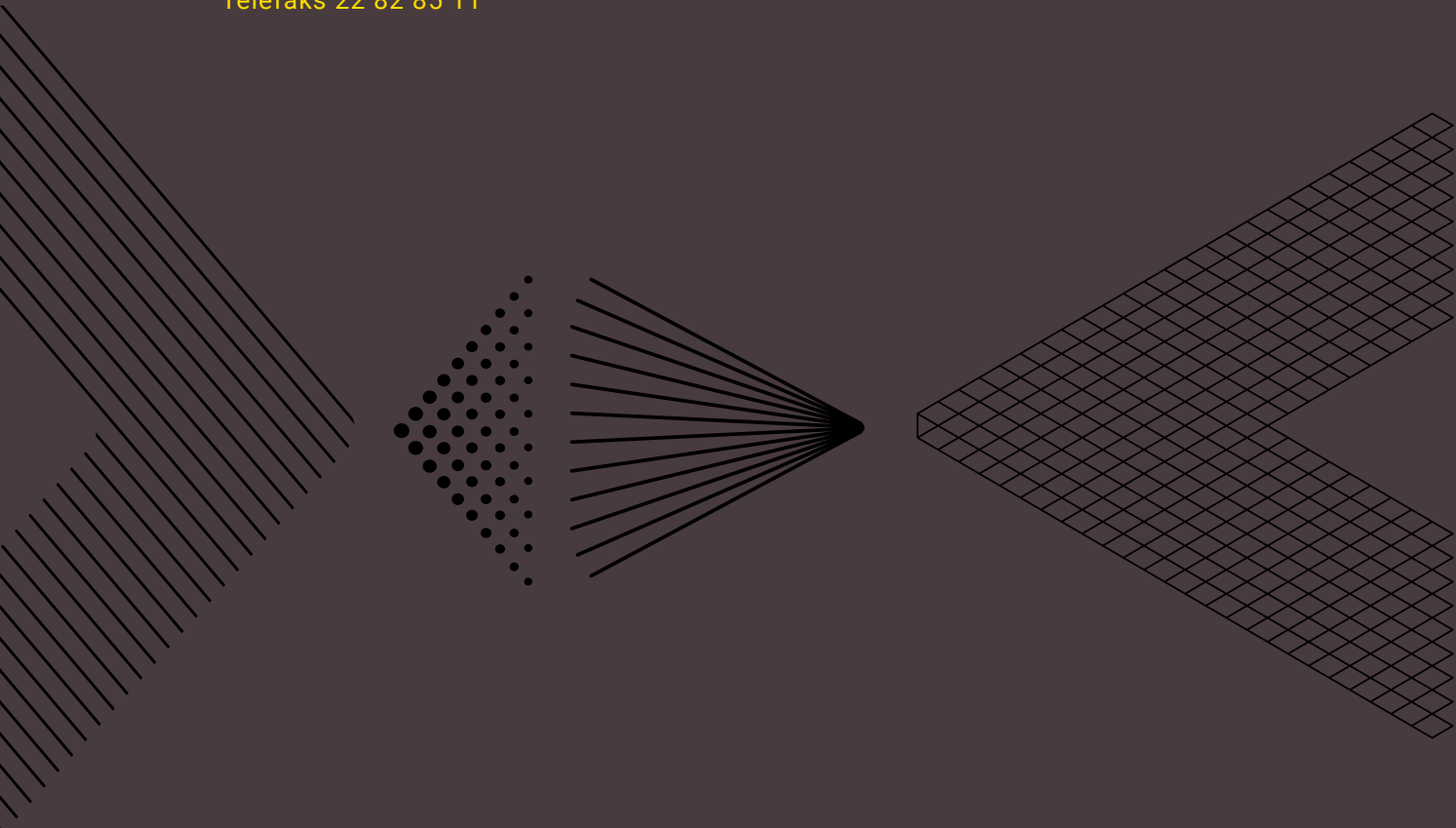
side 2 og 5: Mona Ødegård,

side 11, 16, 18, 25, 26 og 34: Istock

Design: Miksmaster Creative

Trykk: RKGrafisk

www.sivilombudsmannen.no
postmottak@sivilombudsmannen.no
Besøksadresse: Akersgata 8, Oslo
Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo
Telefon 22 82 85 00
Grønt nummer 800 80 039
Telefaks 22 82 85 11



Sivilombudsmannens årsmeldinger er
tilgjengelig på internett: sivilombudsmannen.no