



SIVILOMBUDSMANNEN

ÅRSMELDING FOR 2020

DOKUMENT 4 (2020–2021)



8 % AV DE SAKENE SOM BLIR REALITETSBEHANDLET
ENDER MED KRITIKK ELLER MED HENSTILLING OM Å SE PÅ SAKEN PÅ NYTT

8%

Avsluttet med kritikk eller henstilling

25%

Løst underveis

KLAGER I 2020:

4009



66%

Avsluttet uten kritikk eller henstilling

DETTE KLAGER VI MEST PÅ:

Saksbehandlingstid
og manglende svar

Plan og bygg

Trygd og pensjon

Ansettelsessaker

ANTALL INNSENDE
KLAGER VIA
ELEKTRONISK SKJEMA
PÅ NETTSIDENE:



1974

DISSE KLAGER VI PÅ:

Statsforvaltere og kommunal forvaltning

NAV

Politi- og påtalemyndighet

Utlendingsmyndighetene

ANTALL PUBLISERTE
UTTALELSER:



108



ANTALL
INNGÅENDE BREV

13 517

ANTALL
UTGÅENDE BREV

10 654



Dokument 4 (2020–2021)

Melding for året 2020 fra Sivilombudsmannen

Avgitt til Stortinget 23. mars 2021

Forord

Mitt første år som sivilombudsmann ble ikke slik noen av oss hadde forestilt seg det. Etter min første måned på jobb, stengte landet ned, og vi hos Sivilombudsmannen fortsatte vårt arbeid fra hjemmekontor. I det store og hele har vi likevel kunnet jobbe med vårt viktige mandat; å bekjempe urett mot den enkelte borger.

Stortinget besluttet i 1962 å oppnevne en sivilombudsmann, med oppgaven å forsvare og ivareta den enkeltes rettigheter i møtet med forvaltningen. Den oppgaven ble også utført gjennom hele 2020.

Formålet i alt arbeid vi hos Sivilombudsmannen gjør, er at forvaltningen skal gjøre ting riktig. Sivilombudsmannen mottok og behandlet rekordhøye 4009 klager i 2020. Med samme antall ressurser som tidligere skal vi behandle et økende antall klager. Dette er utfordrende, da kvaliteten er avgjørende for vår tillit og posisjon.

Prioriteringer

For meg har det vært viktig å se nærmere på om vi mottar og behandler de riktige klagen. Med dette mener vi først og fremst klager som det er grunn til å gå videre med og som innebærer store konsekvenser for borgerne hvis forvaltningen gjør feil. Mer enn halvparten av sakene ombudsmannen mottar blir avvist. Dette skyldes ulike forhold og vi jobber med å gjøre informasjonen om klagerett og forutsetninger så tydelig som mulig.

I 2020 har vi jobbet internt med å se nærmere på våre prioriteringskriterier for å sikre at vi i størst mulig grad behandler de klagen som vi antar er de mest alvorlige, eller hvor vi ser gjentakende feil. Dette arbeidet skal fortsette.

Vi har hatt stor nytte av å snakke med dem som vet hvor skoen trykker. Høsten 2020 gjennomførte vi en rekke møter med det sivile samfunn som interesseorganisasjoner, studentforeninger, Advokatforeningen og Pressens offentlighetsutvalg. I disse

møtene fikk vi svært nyttig informasjon og ble gjort oppmerksom på saker som både bekreftet vår oppfatning, men også om nye og alvorlige forhold.

I tillegg til klagebehandlingen prioriterer vi å sette i gang undersøkelser på eget initiativ på områder hvor vi har mistanke om at det begås gjentakende urett, såkalte eget tiltak-saker. I 2020 har vi arbeidet med en rekke slike større undersøkelser. Mer om dette arbeidet kan du lese på side 56.

Viktige temaer

I årsmeldingen redegjøres det for tendenser, utviklingstrekk og statistikk for saker vi har mottatt i 2020. I artikkelen *Nytter det å klage?* har vi tatt for oss utfallet av noen av klagen vi behandlet i 2020. Sivilombudsmannen har ingen sanksjonsmuligheter, men våre anbefalinger blir som regel tatt til følge i forvaltningen. Noen få ganger er imidlertid forvaltningen ikke enig i vår kritikk, og dette belyses også i kapittelet.

Som i tidligere årsmeldinger presenterer vi også i denne årsmeldingen grundig viktige temaer, som det er ønskelig å gjøre Stortinget oppmerksom på. Disse er eksempler på grunnleggende rettigheter som har betydning for borgernes rettssikkerhet. Et tema vi har valgt å belyse er dispensasjonsvedtak i strandsonen. Av eget tiltak iverksatte vi i desember 2019 en undersøkelse i kystkommunene Askøy, Kragerø og Mandal (nå Lindesnes) hvor vi så på dispensasjonsvedtak. Flertallet av vedtakene var mangelfulle, begrunnet med ulovlige hensyn, eller begrunnet med hensyn som har liten vekt. Vi har fått mye oppmerksomhet om denne undersøkelsen, og i artikkelen skriver vi litt om hvordan vi jobbet og mer om funnene.

Arbeid under pandemien

Pandemien rammet Norge i mars. Stortinget ble 24. mars 2020 enige om en ny kriselov. Sivilombudsmannens rolle i denne sammenhengen var – som vårt mandat sier – å *kontrollere* forvaltning

gens bruk og oppfølging av den loven Stortinget vedtar. Viktigheten av at en slik kontrollmekanisme eksisterer også for kriseloven, ble understreket av Stortinget. Sivilombudsmannen fulgte dette opp både ved å iverksette undersøkelser av eget tiltak og gjennom tradisjonell klagesaksbehandling. Vi skriver mer om arbeidet med covid-19-relaterte klager i artikkelen på side 18.

Det siste året har Sivilombudsmannen undersøkt tre saker hvor klagere har fått avslag på å beholde skoleplassen i forbindelse med skolebytte. I disse sakene har vi kritisert klagebehandlingen, i hovedsak på grunnlaget av håndteringen av hensynet til barnets beste. Hensynet til barnets beste begrenser kommunens skjønnsfrihet ved behandlingen av søknader om skolebytte, og dette skriver vi mer inngående om i artikkelen *Barnets beste* på side 14.

Forebyggingsarbeidet

Forebyggingsenhetens særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler ble behandlet i en åpen høring i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i januar 2020. At kontroll- og konstitusjonskomiteen besluttet å holde en åpen høring, utgjorde en viktig milepæl for arbeidet med å begrense isolasjon i norske fengsler. Arbeidet med forebyggingsmandatet ble annerledes i 2020 da besøk på institusjoner ble vanskelig grunnet smittevern hensyn og covid-19. Pandemien endret risikobildet og synliggjorde sårbarhet for nye grupper mennesker. For første gang gjennomførte vi digitale undersøkelser som en kombinasjon av fysisk tilstedeværelse, telefon- og videointervjuer og dokumentgjennomgang. For forebyggingsmandatet utgir sivilombudsmannen en egen årsmelding, og mer om dette viktige arbeidet er beskrevet i denne.

Ny sivilombudslov

Sivilombudsmannen har en sentral samfunnsfunksjon i å ivareta folks rettssikkerhet. Siden opprettelsen i 1962 har Sivilombudsmannen arbeidet under gjeldende lov om Stortingets ombudsmann



Foto: Mona Ødegård

for forvaltningen (sivilombudsmannsloven). I 2020 utarbeidet utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon et forslag til ny sivilombudslov. Vi har gitt våre innspill til lovforslaget, og vi ser frem til å få et godt og oppdatert lovverk for det viktige arbeidet med å bekjempe urett.

Helt til slutt, i kapittelet *Rapport fra virksomheten og måloppnåelse* side 78, peker vi på noen utfordringer vi tror kan komme i framtiden, og hvordan vi tenker å møte disse.

God lesning!

Hanne Harlem
sivilombudsmann



Innhold

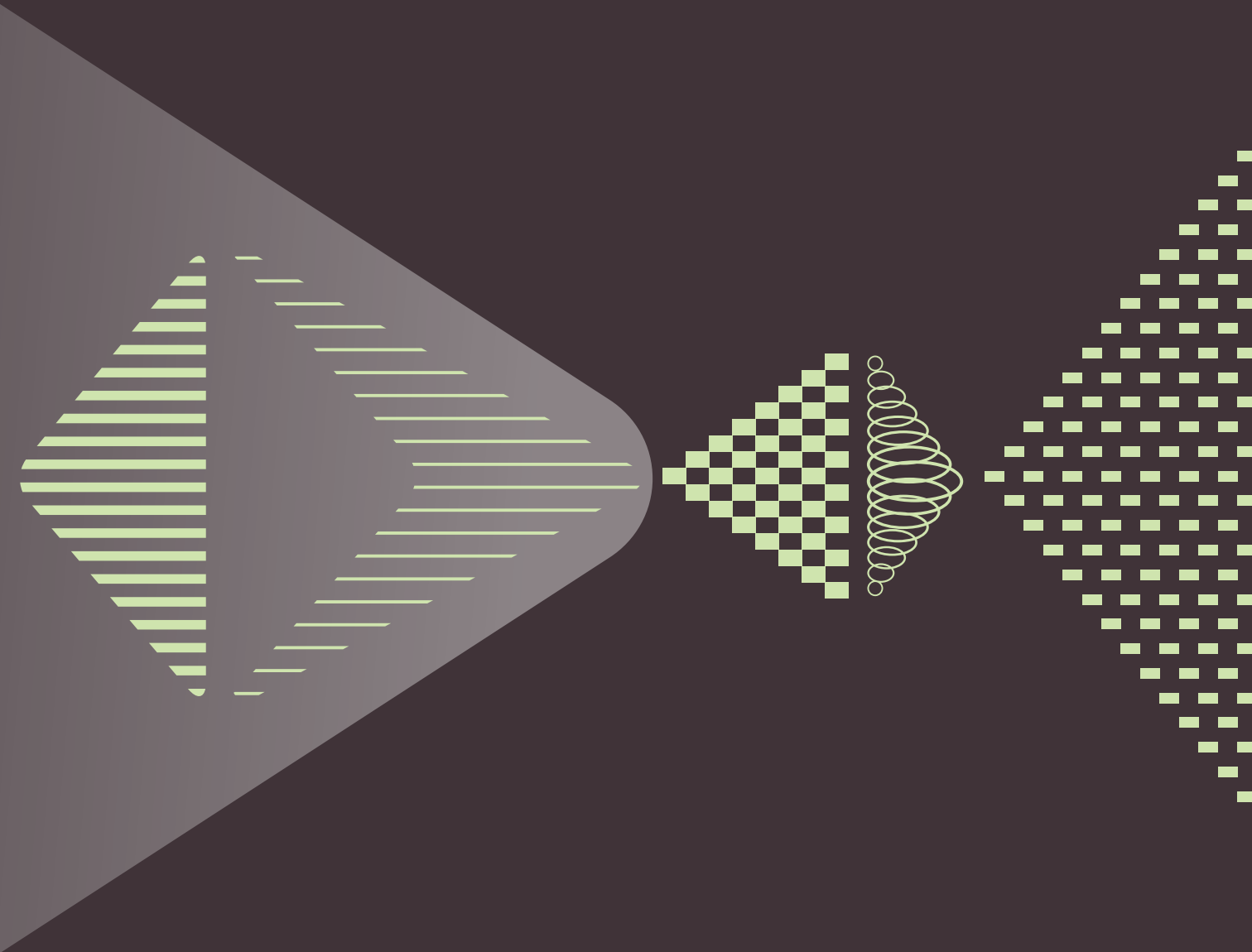
Forord	2
Artikler	
› Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen	7
› Skolebytte – hensynet til barnets beste	14
› Sivilombudsmannens arbeid under pandemien	18
› Nytter det å klage? – Sivilombudsmannens gjennomslag i forvaltningen	24
› God forvaltningsskikk	34
› Arbeidet med menneskerettigheter	38
Oversikt over saker i 2020	44
Statistikk	54



Sivilombudsmannens ledergruppe i oktober 2020. Fra venstre mot høyre: Annette Dahl, Bjørn Dæhlin, Trude Julie Dommerud, Helga Fastrup Ervik, Hanne Harlem, Jostein Løvøll, Solveig Antila og Gustav Haver. Foto: Mona Ødegård

Om oss	68
› Introduksjon til virksomheten	69
› Om organisasjonen	70
› Årets aktiviteter og resultater	74
› Styring og kontroll i virksomheten	77
› Vurdering av framtidsutsikter	78
› Årsregnskap for Sivilombudsmannen 2020	81
› Utadrettet virksomhet	92
› Lov og forskrift	96

Artikler



Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen

Tilgjengeligheten til rekreasjonsområder ved sjøen er et gode som det er viktig å ta vare på. Stortinget har derfor fastsatt et generelt byggeforbud i strandsonen. Hvert år gir likevel norske kommuner et stort antall dispensasjoner til å bygge i strandsonen.

Høsten 2019 iverksatte Sivilombudsmannen av eget tiltak en større, systematisk undersøkelse av kommunale vedtak om dispensasjon for oppføring av tiltak i strandsonen. Undersøkelsene tok for seg alle dispensasjonsvedtakene i Mandal¹, Kragerø og Askøy kommuner i perioden 2016 til 2019 – i alt 881 vedtak.

Ombudsmannens funn er foruroligende. Kommunene praktiserte sentrale deler av dispensasjonsbestemmelsen feil eller mangelfullt i flertallet av vedtakene. Dette gjelder særlig der kommunene innvilget søknader om dispensasjon. Avslagene var langt bedre. Det kan tyde på at kommunene tar for lett på lovens krav der de innvilger dispensasjon. Kommunene begrunnet ofte vedtakene på en måte som gjorde det vanskelig for ombudsmannen å avgjøre om vurderingene var grundige nok og riktige. I denne artikkelen gir vi et sammendrag av undersøkelsenes mest sentrale funn.²

Hva sier loven?

Utbygging i strandsonen har i lang tid vært et kontroversielt tema. Allmenne interesser, som friluftsliv og naturmangfold, står ofte i sterk motsetning til private interesser, som utbygging til bolig- og fritidsformål. Det kan være krevende for

forvaltningen å sikre en god balanse mellom disse interessene. Lovens utgangspunkt har imidlertid vært klart helt siden vedtakelsen av midlertidig strandlov i 1954: Bygging i strandsonen er forbudt.

Ferdes man langs kysten i Norge, enten på land eller i sjø, er det mange steder klart at byggeforbudet ikke har oppnådd ønsket effekt. Langs Oslofjorden, sørlands- og vestlandskysten og enkelte steder i nord er strandsonen dominert av bebyggelse. Følgelig er allmennhetens ferdselsmuligheter tilsvarende begrenset. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser for eksempel at kun 30 prosent av strandsonen langs indre Oslofjord er tilgjengelig for allmenn ferdsel.

Lovens utgangspunkt om byggeforbud i strandsonen kan fravikes på to måter. For det første kan kommunene vedta planer for utbygging i strandsonen. Det følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-8 tredje ledd at byggeforbudet i 100-metersbeltet ikke gjelder der «annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan».³ Kommunene har her fått vide fullmakter til å tillate utbygging i strandsonen. Forutsetningen er at dette skjer gjennom planer.

1 Den 1. januar 2020 ble Lindesnes, Mandal og Marnardal kommuner slått sammen til Lindesnes kommune. Ettersom denne undersøkelsen gjelder vedtak truffet av Mandal kommune, brukes dette kommunenavnet i artikkelen.

2 For en mer detaljert gjennomgang viser vi til de tre rapportene som er publisert på ombudsmannens nettsider: Mandal kommune (sak 2019/4028), Kragerø kommune (sak 2019/4817) og Askøy kommune (sak 2020/989).

3 Dersom kommuneplanens arealdel eller reguleringsplanen ikke inneholder særskilt byggegrense mot sjø, vil byggeforbudet i pbl. § 1-8 gjelde, se Innst. 181 L (2016-2017) s. 8.

For det andre kan kommunene dispensere fra lovens byggeforbud, jf. pbl. § 19-2. Med vedtakelsen av plan- og bygningsloven i 2008 ønsket lovgiver å stramme inn kommunenes adgang til å gi dispensasjon til utbygging i strandsonen. Det fremgår av forarbeidene at det skal «svært mye til» før kommunene kan gi dispensasjon til bygging i strandsonen etter den nye dispensasjonsbestemmelsen.⁴ Dette gjelder spesielt i områder med stort utbyggingspress. To vilkår i pbl. § 19-2 andre ledd må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon. For det første må hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke bli vesentlig tilsidesatt. For det andre må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulemperne.

Dersom kommunene gir dispensasjon uten at det fremgår av vedtaket at begge vilkårene er vurdert, vil vedtaket være mangelfullt begrunnet, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.⁵ Det fremgår uttrykkelig av lovens forarbeider at vurderingen etter pbl. § 19-2 andre ledd er å anse som rettsanvendelse.⁶ Det betyr at både statsforvalterne⁷, ombudsmannen og domstolene kan kontrollere om vilkårene er oppfylt i den enkelte saken.

Ombudsmannens undersøkelser

Ombudsmannen undersøkte hvordan kommunene tolket og håndhevet vilkårene i § 19-2 andre ledd. I tillegg undersøkte vi blant annet:

- › om og eventuelt hvordan kommunene utøvet «kan»-skjønn etter § 19-2 første ledd
- › i hvilken grad kommunene la vekt på statlige og regionale rammer og mål i dispensasjonsvurderingen
- › i hvilken utstrekning kommunene oversendte dispensasjonssøknader til statsforvalteren for uttalelse
- › hvor ofte kommunene ga dispensasjon i strid med statsforvalterens frarådning

4 Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243.

5 De nærmere kravene til begrunnelse følger av forvaltningsloven § 25, som er omtalt i blant annet ombudsmannens uttalelse 7. juni 2012 (SOM-2011-2812).

6 Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.

7 Tidligere fylkesmann, fra 1. januar 2021 statsforvalter.

Et overordnet funn var at det var feil eller mangler ved flertallet av vedtakene der dispensasjon var innvilget.

Undersøkelsen funn

Ombudsmannens undersøkelser viste at de tre kommunene har innvilget mange dispensasjonssøknader for tiltak i strandsonen. Av de 881 dispensasjonsvedtakene som ble truffet i perioden 2016 til 2019, var om lag 750 av vedtakene innvilget. Dette indikerer at kommunene i stor grad har åpnet for ny utbygging gjennom enkeltvise dispensasjoner, i stedet for å utarbeide og revidere kommuneplanen og reguleringsplaner slik lovgiver har forutsatt.

Et overordnet funn, som gir grunn til bekymring, var at det var feil eller mangler ved flertallet av vedtakene der dispensasjon var innvilget.

For det første var kommunenes vurderinger av vesentlighetsvilkåret ofte mangelfulle. Ingen vedtak inneholdt en vurdering av om hensynene i lovens formålsbestemmelse ble vesentlig tilsidesatt. Mange vedtak inneholdt svært knappe vurderinger eller bygget på mangelfulle vurderinger av hensynene bak bestemmelsen det ble dispensert fra. Et gjennomgående funn var at kommunene ofte la til grunn at vilkåret var oppfylt ettersom dispensasjonen gjaldt et lite tiltak, eller at det skulle oppføres i et område som allerede var bebygget. Både tiltakets størrelse og graden av eksisterende utbygging i det omsøkte området er relevante

momenter i vesentlighetsvurderingen.⁸ Samtidig må kommunene vurdere konkret om vilkåret er oppfylt i den enkelte saken. Det er nettopp gjennom enkeltvise dispensasjoner at strandsonen mange steder har blitt utbygd bit for bit. Loven krever derfor at kommunene vurderer konkret om ny utbygging vil medføre *ytterligere* forringelse av området, til skade for blant annet de hensynene som er nevnt i pbl. § 1-8 første ledd. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig å kun henvise til at tiltaket er lite, eller at området allerede er privatisert. Dette kan også etterlate et feilaktig inntrykk av at det er kurant å få dispensasjon i slike saker.

—

Det er gjennom enkeltvise dispensasjoner at strandsonen mange steder har blitt utbygd bit for bit.

—

For det andre avdekket undersøkelsene flere mangler ved kommunenes vurderinger av vilkåret om at dispensasjonen medfører klar overvekt av fordeler. Flertallet av vedtakene mangler beskrivelse av relevante fordeler, eller er begrunnet med hensyn som ikke er relevante eller som kun har liten vekt i fordel-/ulempevurderingen. For eksempel har kommunene i mange vedtak lagt avgjørende vekt på tiltakshaverens ønsker og behov, fremfor å vurdere areal- og ressursdisponeringshensyn. En slik praksis er lite forenlig med lovens krav. Det følger av forarbeidene at det bare er i tilfeller der det foreligger «helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn» at personlige interesser kan tillegges vekt, samt at slike hensyn «normalt ikke har avgjørende vekt i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven».⁹ Videre har kommunene

sjelden pekt på ulemper ved dispensasjonen, og i flere tilfeller har kommunene brukt fravær av ulemper som begrunnelse for at vilkåret er oppfylt. Dette er ikke tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret om at fordelene er klart større enn ulempene.

For det tredje viste undersøkelsene at *ingen* av vedtakene inneholder en særskilt «kan»-vurdering slik pbl. § 19-2 første ledd krever. Kommunene synes å ha gitt dispensasjon automatisk dersom vilkårene i § 19-2 andre ledd er oppfylt. Det blir da vanskelig for statsforvalterne, ombudsmannen og domstolene å kontrollere om kommunenes skjønnsutøvelse ligger innenfor de rammene myndighetsmisbrukslæren setter.

For det fjerde viste undersøkelsene at kommunene i varierende grad har sendt dispensasjonssøknader til andre myndigheter for uttalelse, og at det ofte mangler en begrunnelse i vedtakene for hvorfor dette ikke ble gjort. Videre avdekket undersøkelsene at kommunene i mange tilfeller har innvilget dispensasjon til tross for statsforvalterens frarådning. Også dette ble gjort uten at kommunene begrunnet hvorfor de har et annet syn enn statsforvalteren på om vilkårene for dispensasjon er oppfylt. Ombudsmannen har derfor stilt spørsmål om kommunene i stor nok grad har involvert andre myndigheter og tillagt statsforvalterens uttalelser tilstrekkelig vekt.

Samlede betraktninger og veien videre

Samlet sett viste undersøkelsene store mangler ved Mandal, Askøy og Kragerøs dispensasjonspraksis i strandsonen. Dette er urovekkende. Flertallet av vedtakene etterlater dels tvil om kommunene har foretatt den vurderingen loven krever, og dels tvil om kommunene har forstått loven korrekt. Det er derfor positivt at alle tre kommunene har uttrykt at de vil følge ombudsmannens foreløpige anbefalinger. Formålet med undersøkelsene rekker imidlertid lenger enn å rette

8 Se Agder lagmannsrett LA-2019-8060.

9 Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.

opp feil i disse kommunene. Det er sannsynlig at andre kommuner med kystlinje gjør lignende feil i ulik grad. Ombudsmannen har derfor utarbeidet konkrete anbefalinger som trolig vil være aktuelle for samtlige kommuner som behandler søknader om dispensasjon til utbygging i strandsonen. Vi håper dette kan bidra til at det treffes flere gode dispensasjonsvedtak i fremtiden.

Mens disse undersøkelsene ble gjennomført har Kommunal- og moderniseringsdepartementet

foreslått endringer i dispensasjonsbestemmelsen. Blant annet er det foreslått at kommunene skal få større rom til å utøve skjønn i dispensasjonssaker. Ombudsmannen vil ikke uttale seg om hvordan loven bør være. Hvorvidt, og eventuelt i hvilken utstrekning, kommunene bør få større frihet til å avgjøre dispensasjonssøknader, må avgjøres av Stortinget. Ombudsmannen understreker likevel at våre undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen viser at det er behov for rettslig kontroll med kommunenes praksis.



Nikolai Winge,
seniorrådgiver, Sivilombudsmannen

Thea Jåtog Trygstad
seniorrådgiver, Sivilombudsmannen

Åse Bækkevold Kloster,
seniorrådgiver, Sivilombudsmannen



Sivilombudsmannens funn og anbefalinger

Funn 1: Det gis mange dispensasjoner til tiltak i strandsonen – 85 % av de undersøkte vedtakene er innvilget.

Kommunene må foreta en grundig vurdering av hvilke hensyn bestemmelsene det søkes dispensasjon fra skal ivareta. Ombudsmannen anbefaler at arealbruken i større grad styres gjennom planer.

Funn 2: Mangelfulle vurderinger av vesentlighetsvilkåret.

Ombudsmannen anbefaler at kommunene foretar en grundig vurdering av hvilke hensyn bestemmelsene det søkes dispensasjon fra skal ivareta. Kommunene må være tydelige på hvilke hensyn som gjør seg gjeldende i den enkelte saken, og begrunne hvorfor de mener vilkåret er – eller ikke er – oppfylt. Kommunene må vurdere om hensynene bak lovens formål blir vesentlig tilsidesatt ved dispensasjonen. Også denne vurderingen må komme fram i vedtaket og inngå i begrunnelsen.

Funn 3: Mangelfulle vurderinger av fordeler og ulemper.

Kommunenes behandling av fordel-/ulempevilkåret må bli vesentlig bedre. Ombudsmannen anbefaler at kommunene utreder og vurderer alle fordeler og ulemper som følge av en dispensasjon grundig. Kommunene må være oppmerksomme på at det er areal- og ressursmessige hensyn som skal vurderes, og at utbyggers egne ønsker og behov kun unntaksvis skal tillegges vekt.

Funn 4: Kommunene begrunner ikke fravikelse fra fagmyndighetenes uttalelser.

Kommunene bør legge stor vekt på statsforvalterens anbefalinger i dispensasjonssaker. Kommunene må gi en grundig begrunnelse for at kommunene mener vilkårene i § 19-2 andre ledd er oppfylt om de skal gi dispensasjon i strid med statsforvalterens frarådning.

Funn 5: Manglende vurdering av statlige og regionale rammer og mål.

Ombudsmannen anbefaler at kommunene vurderer hver enkelt dispensasjonssøknad opp mot regionale og nasjonale retningslinjer og mål for strandsonen. I vedtaket skal disse vurderingene synliggjøres, og det skal fremgå uttrykkelig hvilken vekt retningslinjene og målsetningene er tillagt i vurderingen av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

Funn 6: Kommunenes «kan»-vurdering mangler i alle vedtakene.

Ombudsmannen anbefaler kommunene å gjøre det til en fast rutine å foreta en «kan»-vurdering dersom vilkårene i § 19-2 andre ledd er oppfylt.

Sak 2020/326

Ulovlig lange behandlingstider i UDI

Etter det store antallet asylsøkere som kom til Norge i 2015 har restansene i tilbakekallsenheten i UDIs asylavdeling bygget seg opp. Gjennomsnittlig behandlingstid i saker om permanent oppholdstillatelse hvor det også er opprettet tilbakekallssak er nå 838 dager. Flere har ventet betydelig lenger, da 20 % av søkerne har ventet på svar i mer enn 1346 dager, mens 10 % har ventet mer enn 1508 dager.

I enkeltsaken som var grunnlag for Sivilombudsmannens undersøkelser, brukte UDI nesten fem år på å behandle søknaden. Dette er klart i strid med forvaltningsloven.

Situasjonen i tilbakekallsenheten blir mer kritikkverdig etter hvert som tiden går uten at behandlingstidene nærmer seg et lovlig nivå. Det er positivt at UDI har iverksatt tiltak for å behandle flere klager, men det er usikkert om tiltakene er tilstrekkelige. Ombudsmannen vil derfor fortsette å følge med på UDIs behandlingstider og ba UDI om å oversende oppdaterte tall 1. desember 2020. UDI orienterte oss da om at gjennomsnittlig behandlingstid i saker om permanent oppholdstillatelse hvor det også er opprettet tilbakekallssak nå er 746 dager. Flere har ventet betydelig lenger. 20 % av søkerne har ventet på svar i mer enn 1212 dager, mens 10 % har ventet mer enn 1526 dager. UDI opplyste også at de har satt i verk flere tiltak, samt at de fleste sakene fra 2014 og 2015 nå har saksbehandler.

Sak 2019/4658 og 2020/9

Helseklages behandlingstider i pasientskadesaker

Sivilombudsmannen har kritisert Helseklages behandlingstid på 49 måneder i en sak om utmåling av pasientskadeerstatning. Ombudsmannen slo fast at dette er altfor lang tid og i strid med lovens krav. Helseklage har hatt svært lange behandlingstider i pasientskadesaker siden flyttingen av Pasientskadenemndas sekretariat til Bergen i 2016. Behandlingstidene har gjennom flere år vært uakseptable, noe ombudsmannen også tidligere har påpekt. Situasjonen blir mer kritikkverdig etter hvert som tiden går uten at behandlingstidene nærmer seg kravene i forvaltningsloven.

Sivilombudsmannen har også kritisert Helseklages behandlingstid på nær tre år i en sak om ansvar for pasientskadeerstatning. Behandlingstiden er også i denne saken altfor lang og i strid med forvaltningslovens krav. Helseklage fikk også kritikk i en sak for ikke å ha prioritert en sak som allerede hadde versert lenge for forvaltningen og domstolene, uten at klageren var skyld i dette.

Helse- og omsorgsdepartementet ble orientert om uttalelsene og bedt om å vurdere tiltak for å bøte på situasjonen.

Departementet har senere orientert ombudsmannen om at Helseklage ble styrket med 12 millioner kroner til behandling av pasientskadesaker i statsbudsjettet for 2021. Departementet har også opplyst at de har hatt god dialog med Helseklage om oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport fra høsten 2020 om behandlingstidene på pasientskadeområdet, og at Helseklage har fått i oppdrag å følge opp forslagene i rapporten.

Sak 2019/4150, sak 2018/683 og sak 2018/756

Saksbehandlingstiden i byggesaker

Sivilombudsmannen mottok i en periode mange klager over saksbehandlingstiden i byggesaker i Frogn kommune. Etter å ha tatt saksbehandlingstiden opp av eget tiltak med kommunen, konkluderte sivilombudsmannen med at tiden det tok å behandle byggesaker var for lang. Ombudsmannen kritiserte også at kommunen over tid ikke hadde gitt søkere og klagere informasjon under sakens gang. Utviklingen i behandlingen av byggesaker var likevel positiv, blant annet på grunn av økt bemanning i byggesaksavdelingen. Ombudsmannen forutsatte at kommunen sørget for at lovpålagte frister for saksbehandlingen og reglene om informasjon til søkere og klagere, ble fulgt for fremtiden.

Ombudsmannen har også, over en lengre periode, fulgt med på saksbehandlingstiden for byggesaksklager som blir behandlet politisk i Oslo og Bergen kommune. Ombudsmannen har kritisert saksbehandlingstiden i Oslo og Bergen kommune flere ganger, og følger fortsatt opp disse kommunene.

Sak 2019/3155 og 2020/2959

Elektronisk kommunikasjon med Nav via advokat

Sivilombudsmannen har fått flere henvendelser fra advokater om manglende mulighet til å kommunisere elektronisk med Nav.

Retten til å la seg bistå av advokat følger av forvaltningsloven § 12, og i Navs rundskriv til bestemmelsen åpnes det for at krav om trygdeytelser, samt klager og anker, kan fremsettes av advokat på vegne av andre. Elektronisk kommunikasjon i forvaltningen er regulert i forvaltningsloven § 15 a og den utfyllende eForvaltningsforskriften. Forvaltningsorganene har stor grad av frihet til å velge form og kanaler for kommunikasjon.

I saker med personlig eller taushetsbelagt informasjon, bør e-post som kommunikasjonsform unngås. Nav har tilrettelagt godt for sikker elektronisk kommunikasjon med brukere, men dette krever personlig innlogging. Advokater og andre som har fått fullmakt fra brukeren kan ikke bruke denne løsningen, og er henvist til å skrive brev eller ringe.

Kommunikasjonsordninger som legger til rette for effektiv bistand fra advokater og andre rettshjelpere, vil styrke rettsikkerheten. Det er uheldig at Nav ikke har ferdigutviklet og tilbyr sikre og smidige kommunikasjonsformer for dem som bistår brukere. Problemstillingen gjelder større deler av forvaltningen, og ikke bare Nav. Ombudsmannen vil følge med på utviklingen, og vurdere tiltak som kan bidra til fremgang i disse prosessene.

Sak 2020/2207 og 2020/239

Refusjon av helseutgifter i utlandet

Ombudsmannen har behandlet to klager på avslag på søknad om refusjon av utgifter til helsetjenester som er gjennomført i utlandet. I en sak var det spørsmål om klageren hadde overholdt fristen på seks måneder for å kunne kreve refusjon overfor norske myndigheter for en operasjon i Portugal. Ombudsmannen kom til at Helseklages vedtak om avslag på refusjon var riktig. Klageren hadde ikke fått misvisende opplysninger fra norske myndigheter som kunne begrunne en lengre frist. Det var heller ikke slik at hun ikke hadde vært i stand til å sette frem kravet tidligere.

I en annen sak gjaldt spørsmålet gjenopptak av en avgjørelse fra Helseklage, der klageren hadde fått avslag på krav om refusjon av utgifter til en operasjon i Tyskland. Avslaget fra Helseklage var begrunnet med at klageren ikke var henvist til operasjonen i Norge. Klageren mente blant annet at dette var i strid med EØS-regelverket som Norge er forpliktet av. Ombudsmannen var enig med Helseklage i at det ikke var nye opplysninger som gjorde at klagerens sak burde gjenopptas. Videre mente ombudsmannen at det ikke så ut til å være i strid med EØS-regelverket at man i Norge krever en henvisning til operasjon her i landet for at det skal kunne gis refusjon til tilsvarende operasjon i et annet EU-/EØS-land.

Sak 2020/1574

Hvordan skal en søknad om sosialhjelp se ut?

Sivilombudsmannen mener at det ikke kan stilles for strenge krav til søknader om økonomisk sosialhjelp. Dersom terskelen settes for høyt, er det fare for at henvendelser som dreier seg om et reelt behov for bistand ikke fanges opp. I 2020 behandlet vi en sak som gjaldt spørsmålet om hvilke krav som kan stilles til en søknad om økonomisk sosialhjelp. Klageren sendte et brev til Nav der han blant annet skrev at han trengte penger til livsopphold. Brevet ble ikke behandlet av Nav som en søknad om økonomisk sosialhjelp, men de sendte ham et generelt orienteringsbrev. Fylkesmannen var enig med Nav i at brevet ikke var å anse som en søknad, og begrunnet sin vurdering overfor ombudsmannen med at klagerens brev var gitt tittelen «Kjære Nav...» og at det ikke konkretiserte hva han trengte sosialhjelp til og fra hvilket tidspunkt. Sivilombudsmannen kom fram til at klageren hadde gitt uttrykk for et hjelpebehov, og at brevet burde blitt fulgt opp som en søknad. Vi ba også Fylkesmannen om å ta vårt syn i betraktning i fremtidige saker om økonomisk sosialhjelp.

Skolebytte – hensynet til barnets beste

I løpet av det siste året har Sivilombudsmannen undersøkt tre saker om skolebytte. Alle tre sakene gjaldt søknader om å beholde skoleplass på den tidligere nærskolen (ungdomsskolen) etter flytting ut av skolekretsen. I alle sakene fant ombudsmannen grunn til å kritisere klagebehandlingen, primært på grunnlag av håndteringen av hensynet til barnets beste.

Regler for skolebytte

Etter opplæringslova § 8-1 har grunnskoleelever rett til å gå på sin nærskole. Kommunen fastsetter hva som er elevens nærskole, og det vil ofte – men ikke alltid – være skolen som ligger nærmest elevens hjem. Opplæringslova åpner opp for at elever kan søke om å gå på en annen skole enn nærskolen. De nærmere vilkårene for når et skolebytte kan skje, reguleres vanligvis i kommunale forskrifter eller retningslinjer. Der er kommunen gjerne gitt et skjønn til å vurdere om et skolebytte skal innvilges. Den enkelte kommune har frihet til å bestemme hvilken terskel som skal gjelde for innvilgelse av skolebytter. Et resultat av dette er at det i noen kommuner må mer tungtveiende grunner til for å få innvilget et skolebytte, enn i andre kommuner.

Hensynet til barnets beste begrenser kommunens skjønnsfrihet ved behandlingen av søknader om skolebytte. Det følger av Grunnloven § 104 første og annet ledd at barn har rett til å bli hørt i saker som omhandler dem, at deres meninger skal tillegges vekt, og at hensynet til barnets beste er grunnleggende ved alle avgjørelser som gjelder barn. Forvaltningen er også forpliktet til å følge FN's barnekonvensjon. Denne gjelder som norsk lov med forrang fremfor annen lovgivning. I barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 er det slått fast at hensynet til barnet skal være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser som berører barn.

I vurderingen av hva som er barnets beste skal det foretas en konkret og individuell vurdering av hvilken skole det er best for barnet å gå på. Hva som er barnets beste, er en rettslig vurdering som statsforvalteren, i klagebehandlingen, skal foreta på selvstendig grunnlag. Statsforvalteren er derfor ikke bundet av kommunens eller de foresattes oppfatning av hva som vil være til barnets beste.

—
Det følger av Grunnloven at barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle avgjørelser som gjelder barn.
—

Resultatet av barnets beste-vurderingen skal være et «grunnleggende hensyn», og tillegges stor vekt i den videre vurderingen av om en søknad om skolebytte skal innvilges. Dette betyr imidlertid ikke at en søknad *må* innvilges selv om hensynet til barnets beste tilsier det. Det avgjørende for resultatet i saken vil være en avveining mellom hvor klart det er at barnets beste er å få innvilget søknaden om skolebytte, opp mot de hensynene som taler for at søknaden avslås.

Hva som er barnets beste er en sammensatt vurdering

Ombudsmannens undersøkelser i skolebyttesaker har vist at kommunen og statsforvalteren ofte vurderer hensynet til barnets beste som et gjennomgående moment i vurderingen av om en søknad om skolebytte skal innvilges. Fremfor å foreta denne vurderingen fortløpende og sammen med andre øvrige momenter, anbefaler ombudsmannen at barnets beste fastlegges *innledningsvis* i søknads- og klagebehandlingen. I denne vurderingen kan man blant annet se hen til:

- › særtrekk ved det enkelte barnet
- › barnets relasjoner til medelever
- › barnets reiseavstand til skolen(e)
- › barnets behov for tilknytning til nærmiljøet
- › skolens mulighet for eventuell tilpassing og tilrettelegging i forbindelse med utfordringer

Et skolebytte etter skolestart vil medføre at eleven må bryte ut av sitt tidligere miljø, noe som kan være en påkjenning. I noen tilfeller vil det imidlertid være en større påkjenning å bli værende på skolen barnet allerede går på, enn å gjennomføre et skolebytte. Det må i den enkelte sak vurderes hvordan eleven som søker om skolebytte vil håndtere påkjenningen et skolebytte kan innebære. I denne vurderingen vil det blant annet være relevant å se på om barnet er spesielt sårbart eller utrygt, slik at skolebytte vil utgjøre en større belastning enn for barn flest.

Jo eldre barnet blir, desto sterkere kan barnets tilknytning til det eksisterende skolemiljøet være. I saker som involverer skolebytte av eldre barn, særlig barn på ungdomsskolen, vil dette momentet derfor ofte tillegges større vekt enn i øvrige skolebyttesaker.

Hensynet til barnets beste må begrunnes

Det er ikke tilstrekkelig bare å fastslå at det vil være til barnets beste å innvilge en søknad om skolebytte, uten at årsaken til dette begrunnes nærmere. Ombudsmannen har i tidligere saker, blant annet sak 2020/2786, kritisert Fylkesmannen for ikke å ha gitt en tilstrekkelig konkret begrunnelse for hvorfor hensynet til barnets beste tilsier at en søknad om skolebytte skal innvilges. Dersom det ikke gjøres en tilstrekkelig konkret og individuell vurdering av hensynet til barnets beste, vil det senere være vanskelig å foreta en balansert avveining av dette hensynet opp mot andre relevante hensyn i saken.

I ombudsmannens sak 2020/2786 hadde både kommunen og Fylkesmannen, uten noen nærmere begrunnelse, fastslått at det ville være til barnets beste å fortsette på den tidligere nærskolen etter flytting. Eleven hadde et særlig behov for trygghet og forutsigbare rammer, og et skolebytte til den nye nærskolen ville derfor kunne få svært negative konsekvenser for barnets videre skolegang. Fylkesmannen opprettholdt likevel kommunens avslag på søknaden om skolebytte til den tidligere nærskolen. Det var imidlertid ikke klarlagt hvilke utfordringer et skolebytte ville medføre for klageren eller vurdert hvordan den nye skolen ville kunne ivareta klagerens særskilte behov. På bakgrunn av dette kritiserte ombudsmannen Fylkesmannen for ikke å ha tilstrekkelig klarlagt og vurdert hensynet til barnets beste. Det ble også ansett som tvilsomt om Fylkesmannen hadde vektlagt hensynet til barnets beste slik man etter gjeldende rett skal. På bakgrunn av dette ba ombudsmannen om at klagen ble vurdert på nytt. Resultatet av Fylkesmannens fornyede behandling ble at det tidligere vedtaket ble omgjort, og skolebyttet innvilget.

I sak 2019/4219 hadde eleven, på grunn av senvirkninger av at hun var født svært prematurt, et særlig behov for å kunne fortsette i skolemiljøet hun kjente

selv om hun flyttet til nabokommunen. Eleven søkte derfor om å kunne fortsette på sin tidligere nærskole. Alle de vedlagte medisinske erklæringene ga uttrykk for at selv om klageren fungerte godt sosialt på tidspunktet for søknaden, var det fare for at hun med tiden kunne utvikle alvorlige problemer dersom hun måtte bytte skole. Fylkesmannen hadde ikke foretatt en konkret gjennomgang eller vurdering av hvordan klagerens utfordringer ville kunne ivaretas av den nye ungdomsskolen. De individuelle og konkrete hensynene som talte for at søknaden skulle innvilges, var veid opp mot en generell vurdering av at skolemiljøet ved den nye ungdomsskolen var ansett som godt av de elevene som allerede gikk der.

Ombudsmannen pekte i dette tilfellet på at det ikke er tilstrekkelig å vise til at skolen generelt er i stand til å ivareta elevens skolemiljø, med henvisning til at skolen har en lovbestemt plikt til dette, uten at det foretas en konkret vurdering av om dette også vil gjelde for eleven som har søkt om skolebytte. For en elev som sliter med overganger og etablering av vennskap, må det vurderes *hvilke* utfordringer overgangssituasjonen som skolebyttet utgjør, vil medføre for den aktuelle eleven, og hvordan den nye nærskolen konkret vil søke å ivareta behovene som begrunner søknaden om skolebytte. På bakgrunn av manglene ved Fylkesmannens vurdering av hva som var barnets beste, ba ombudsmannen om at Fylkesmannen foretok en ny vurdering av søknaden om skolebytte. Resultatet av denne vurderingen ble at skolebytte ble innvilget.

Hensynet til barnets beste i helhetsvurderingen som skal foretas

Når det er endelig avklart om, og eventuelt med hvilken styrke, hensynet til barnets beste tilsier at skolebytte bør innvilges, må øvrige relevante hensyn i saken vurderes. Dette vil ofte være hensynet

til avstandsforhold og skolevei, og hensynet til kapasiteten ved de aktuelle skolene. Det kan også være relevant å vektlegge det generelle hensynet til at andre elever har rett til å gå på sin nærskole (nærskoleprinsippet), i tilfeller der lave elevtall gjør det utfordrende å opprettholde et lokalt skoletilbud. Ved skolebytte over kommunegrensen er det relevant å legge vekt på hensynet til økonomi. I disse tilfellene er det bostedskommunen som har det økonomiske ansvaret for eleven, og det vil normalt innebære en større økonomisk belastning for en kommune å kjøpe en skoleplass i nabokommunen.

Når statsforvalteren skal kontrollere at kommunens vedtak er gjort i tråd med reglene som regulerer skolebytte, følger det av opplæringslova § 15-1 at det skal legges vekt på hensynet til det kommunale selvstyret. For at statsforvalteren skal kunne prøve, og i neste omgang legge vekt på, kommunens skjønn, krever det at kommunen i tilstrekkelig grad har dokumentert hvilke hensyn de har lagt vekt på, og hvordan hensynene er veid mot hverandre. Med andre ord må det fremgå av kommunens begrunnelse hvordan hensynet til barnets beste, nærskoleprinsippet, hensynet til avstand og skolevei, osv. er vurdert og vektet mot hverandre. Kommunens vurdering av hvilken skole det er «best» at barnet går på, er en del av det faktiske grunnlaget vedtaket bygger på, og statsforvalteren kan derfor prøve denne vurderingen fullt ut.

Dersom disse vurderingene ikke i tilstrekkelig grad er synliggjort i kommunens vedtak, vil det medføre at statsforvalteren ikke har et godt nok grunnlag til å kunne legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret. Kommunens vedtak må da oppheves, og saken sendes tilbake for ny behandling i kommunen. Eventuelt må statsforvalteren omgjøre vedtaket etter å ha foretatt en selvstendig vurdering av barnet beste og andre relevante hensyn.

Både i sak 2019/3190 og 2020/2786 mente ombudsmannen at kommunens begrunnelse for å avslå søknaden om skolebytte var så knapp at det ikke var mulig å få innblikk i kommunens skjønnsutøvelse. Ombudsmannen kom derfor til at kommunens vedtak ikke ga Fylkesmannen godt nok grunnlag til å kunne legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret.

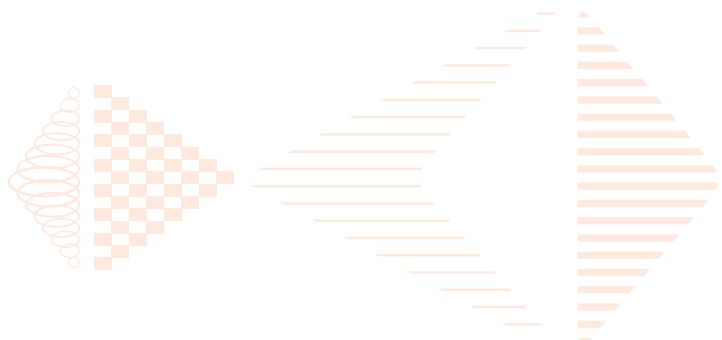
Oppsummering

I skolebyttesaker skal hensynet til barnets beste danne utgangspunktet for kommunens og statsforvalterens behandling av henholdsvis søknaden og klagen. Barnets beste bør derfor vurderes innledningsvis, og ikke fortløpende eller avslutningsvis, i søknads- og klagebehandlingen. Dersom utfallet av barnets beste-vurderingen tilsier at søknaden om skolebytte skal innvilges, må det vurderes om det er andre hensyn i saken som tilsier at søknaden skal avslås. Desto klarere hensynet til barnets beste tilsier at en søknad innvilges, desto sterkere må argumentene imot å innvilge søknaden være dersom søknaden skal avslås.

Barnets beste bør vurderes innledningsvis i søknads- og klagebehandlingen.



Kjersti Birkeland Rudslı,
førstekonsulent,
Sivilombudsmannen



Sivilombudsmannens arbeid under pandemien

Sivilombudsmannens arbeid i 2020 var preget av pandemien som rammet Norge i mars. Våre medarbeidere har i stor grad jobbet fra hjemmekontor, med samme type arbeidsoppgaver som vanlig. Pandemien har imidlertid preget arbeidsmetodene spesielt for forebyggingsenheten, og vi har mottatt en rekke covid-19-relaterte klager.

I denne artikkelen vil vi se litt nærmere på hvordan Sivilombudsmannen arbeidet med covid-19-relaterte saker i 2020, både når det gjelder klagesaksbehandling og arbeidet med å forebygge umenneskelig behandling i institusjoner.

Oppfølging av ny kriselov

Stortinget ble 24. mars 2020 enige om en ny kriselov. Sivilombudsmannens rolle i denne sammenhengen var – som vårt mandat sier – å kontrollere forvaltningens bruk og oppfølging av den loven Stortinget vedtar. Viktigheten av at en slik kontrollmekanisme eksisterer også for kriseloven, ble understreket av Stortinget. Sivilombudsmannen fulgte dette opp både ved å iverksette undersøkelser av eget tiltak og gjennom tradisjonell klagesaksbehandling.

Covid-19-relaterte saker tatt opp av eget tiltak

Vi har løpende vurdert å ta opp relevante covid-19-saker av eget tiltak. Vi har blant annet stilt Statens helsetilsyn spørsmål om de midlertidige retningslinjene for fylkesmennenes håndtering av tilsynssaker i helse- og omsorgstjenesten under pandemien. Bakgrunnen for at vi tok opp denne saken, var at ombudsmannen mottok to klager på saker hvor vi ble bedt om å se på pliktbrudd etter pasient- og brukerrettighetsloven § 7-4.

I disse sakene hadde Fylkesmannen i Vestfold og Telemark avsluttet sakene under henvisning til de midlertidige retningslinjene.

– **Sivilombudsmannen har løpende vurdert å ta opp relevante covid-19-saker av eget tiltak.**

– En sak om lang saksbehandlingstid hos Nav under pandemien ble avsluttet med et brev fra oss. I brevet uttrykte vi forståelse for at brukere opplever det belastende at behandlingstiden trekker ut i tid, og at de reagerer på at ankesaker blir forsinket på grunn av manglende elektroniske løsninger. Vi kommuniserte imidlertid også forståelse for at den offentlige forvaltningen sto overfor ekstraordinære og store utfordringer da de omfattende smittevern-tiltakene ble iverksatt i mars. Nav ble særlig berørt da situasjonen også medførte betydelig økning i antall søknader om støtte fra det offentlige. I tider

der det skjer en brå og betydelig økning i antall søknader, var det etter ombudsmannens syn forsvarlig av Nav å prioritere søknader fremfor klage- og ankesaker. Vi konkluderte med at vi ikke hadde grunn til å tro at Navs prioritering ikke hadde vært forsvarlig (2020/1873).

Høringsuttalelse om karantenehotell

I desember ga vi en høringsuttalelse i forbindelse med forslag til endringer i covid-19-forskriften § 5 om krav til oppholdssted for personer i innreisekarantene, og opphold på såkalte koronahotell. I høringsuttalelsen påpekte vi at Sivilombudsmannens skriftlige klagebehandling i begrenset grad vil være egnet til å kontrollere om reglene anvendes i tråd med forskriften og øvrig regelverk. Særlig gjelder dette muligheten til å kontrollere den muntlige veiledningen som gis ved ankomst til landet.

Klager på avslag på innsynskrav

Medienes aktive rolle under pandemien har gitt seg utslag i klager på avslag i innsyn i dokumenter fra forvaltningen. En journalist ba om innsyn i situasjonsrapporter om koronasituasjonen som Barne- og familiedepartementet hadde hentet fra flere virksomheter. Departementet avsto kravet delvis med henvisning til offentleglova § 15 første og andre ledd. De begrunnet avslaget med at en effektiv håndtering av pandemien er avhengig av åpenhjertige råd og innspill fra mange ulike organer, og at denne type dialog ikke kan gjøres tilgjengelig for offentligheten.

Ombudsmannen mente at det er tvil om dokumentene kan unntas med den begrunnelsen departementet har gitt. Mange av dokumentene inneholder kun en beskrivelse av faktiske forhold, for eksempel hvilke smitteverntiltak som allerede er gjennomført eller hvordan pandemien har påvirket virksomhetene så langt.

Medienes aktive rolle under pandemien har gitt seg utslag i klager på avslag i innsyn i dokumenter fra forvaltningen.

Departementet vurderte saken på nytt etter vårt påtrykk og besluttet at det likevel skulle gis innsyn i dokumentene (2020/1736).

En annen journalist ba Helse- og omsorgsdepartementet om innsyn i kalenderen til helseminister Bent Høie for perioden 1. januar 2020–15. mars 2020. Journalisten presiserte at det ikke var den offisielle kalenderen hun ønsket innsyn i, men «alle kalenderoppføringer av profesjonell karakter i Outlook eller lignende kalendertjenester».

Departementet avsto journalistens krav fordi kalenderoppføringer, som kun inneholder opplysninger om når, hvor og hvem statsråden skal møte, ikke er å betrakte som et saksdokument etter offentleglova § 3. Departementet mente at slike kalenderoppføringer «er først og fremst et hjelpemiddel for å kunne planlegge statsrådens ukeplan». Ombudsmannen er enig med Helse- og omsorgsdepartementet i at kalenderoppføringer som er private oppføringer, oppføringer knyttet til statsrådets verv eller medlemskap i Høyre, og rene administrative oppføringer slik som bestilling av bil, flyreferanser osv., i utgangspunktet ikke er å anse som saksdokumenter for departementet. Videre er ombudsmannen enig med departementet i at de kalenderoppføringene som ikke er sendt ut av departementet eller mottatt fra eksterne, er å anse som organinterne dokumenter, jf. offentleglova § 14 (2020/1700).

Klage på hytteforbudet

I påsken fikk vi en klage på det såkalte hytteforbudet – forbudet mot å oppholde seg på fritidseiendommer i andre kommuner enn bostedskommunen. Spørsmålet i saken var om § 5 (hytteforbudet) i forskrift om isolasjon, karantene og forbud mot opphold på fritidseiendom mv. i anledning covid-19, hadde tilstrekkelig hjemmel i lov. Vi besluttet å ikke undersøke saken nærmere. Helse- og omsorgsdepartementet varslet at de ville vurdere situasjonen fortløpende. Sivilombudsmannens skriftlige klagesaksbehandling ville nødvendigvis ta noe tid, samtidig som hytteforbudet var midlertidig. Klagen var derfor ikke egnet for alminnelig klagesaksbehandling hos ombudsmannen.

Klage på straffavbrudd under covid-19

På bakgrunn av en klage, besluttet vi å undersøke kriminalomsorgens bruk av straffavbrudd etter utbruddet av covid-19, jf. straffegjennomføringsloven § 35. Vi har blant annet stilt kriminalomsorgen spørsmål om bruk av straffavbrudd mot den domfeltes ønske. Videre spurte vi om kriminalomsorgen har vektlagt den innsattes eget ønske og de negative virkningene straffavbruddet ville få for vedkommende da de fattet avgjørelsene.

Avviste klager

For å kunne klage til ombudsmannen, må saken ha vært klaget inn og avgjort i forvaltningen det siste året. Vi har fått inn flere koronarelaterte saker hvor klageren ikke har benyttet seg av klageretten hos forvaltningen først, og sakene har derfor blitt avvist for videre behandling hos oss.

Klager på fengsler

Vi har mottatt flere klager over soningsforholdene i fengsler under covid-19. Klagen har blant annet omhandlet bruk av karantene i fengsel og innføring av besøksforbud. Klagen har foreløpig blitt avvist, med henvisning til at klagerne må ta opp forholdet med forvaltningen før de klager til oss.

Klage på hyttekarantene

Høsten 2020 fikk vi flere henvendelser fra personer med hytte i Sverige som klaget over at de måtte i karantene etter å ha overnattet på hyttene. De argumenterte med at karantenereglene for hytteeiere ikke hadde en smittevernlig begrunnelse og var i strid med grunnloven og EØS-retten. Klagen ble avvist fordi de handlet om en generell forskrift som var behandlet i statsråd. I klagen var det også varslet at hytteeierne skulle reise søksmål om lovligheten av karantenereglene. Det følger av sivilombudsmannsloven § 4 andre ledd bokstav b og c at avgjørelser truffet i statsråd og domstolens virksomhet er unntatt fra ombudsmannens arbeidsområde. Klagen ble derfor avvist for videre behandling av Sivilombudsmannen.

Klage på besøks- og portforbud

Vi har også fått inn en klage på besøks- og portforbud grunnet covid-19 i et bofellesskap for personer med nedsatt funksjonsevne. Saken var imidlertid ikke tatt opp med kommunen og ble besvart med at det måtte sendes klage til kommunen først. Vi tok likevel kontakt med bofellesskapet for å innhente mer informasjon. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet tok også kontakt med flere bofellesskap over telefon. Dette resulterte i et brev til Helse- og omsorgsdepartementet hvor vi ba om informasjon, spesielt med tanke på særskilte risikofaktorer for frihetsberøvede. I svarbrevet viste Helsedirektoratet til at det var gitt ny informasjon til kommunene. Der var det presisert at kommunene ikke har anledning til å innføre generelle besøksforbud i hjemmene til personer med utviklingshemming.

Arbeidet med torturforebygging

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet arbeider for å forebygge umenneskelig behandling i institusjoner. En viktig del av arbeidet er å besøke steder hvor mennesker er fratatt friheten. Den 11. mars besluttet vi å stanse denne type besøk for ikke å utsette dem som er plassert på institusjonene for

smittefare. Myndighetene har imidlertid ansvar for å ivareta helsen og rettighetene til mennesker som er, eller kan være, fratatt friheten også i ekstraordinære situasjoner. Nye metoder for å følge opp mandatet vårt uten å være fysisk til stede ble derfor utarbeidet våren og sommeren 2020.

Ivaretagelse av innsatte i fengsel under covid-19-pandemien

Forebyggingsenheten undersøkte våren 2020 hvilke konsekvenser pandemien har hatt for innsatte i fengsler. Formålet med undersøkelsen var å bidra til redusert risiko for umenneskelig og nedverdiggende behandling i forbindelse med håndteringen av et eventuelt nytt smitteutbrudd. Undersøkelsen ble gjort blant annet gjennom en spørreundersøkelse blant et utvalg innsatte i fire fengsler, samt dokument- og informasjonsinnhenting, møter med Kriminalomsorgsdirektoratet og frivillige organisasjoner og muntlige intervjuer av et utvalg fengselsledere i ti fengsler. Våre funn viste at mange innsatte opplevde soningen som tung i pandemiens tidlige fase, på grunn av begrensningene som fulgte av smitteverntiltakene. Funnene fra undersøkelsen resulterte i åtte sentrale tilbakemeldinger til ansvarlige myndigheter.



Trude Julie Dommerud,
kommunikasjonssjef,
Sivilombudsmannen



Sak 2020/280 og 2020/1017

Rivingen av Y-blokka

Sivilombudsmannen mottok to klager på rivingen av Y-blokka i Regjeringskvartalet. Den første klagen gjaldt rammetillatelsen til å rive Y-blokka. Normalt er saker av stor samfunnsmessig betydning og om menneskerettigheter særlig prioritert hos Ombudsmannen, men denne saken var likevel ikke egnet for behandling hos oss. Dette var blant annet fordi Stortinget hadde tatt stilling til deler av saken, den var bedre egnet for domstolene, og klagen delvis gjaldt et planvedtak som var foreldet for Ombudsmannens behandling. Den andre saken gjaldt beslutningen om ikke å utsette selve rivingen av Y-blokka frem til endelig dom forelå. Ombudsmannen ble – gjennom mediene – kjent med at klagerne hadde inngitt stevning og begjæring om midlertidig forføyning til Oslo tingrett. Klagerne hadde lagt ned påstand om at rivingstillatelsen var ugyldig, og at rivingen ikke kunne starte før saken var avgjort i domstolene. Ombudsmannen behandler ikke klager som gjelder en sak som er avgjort eller bragt inn for en domstol. Ingen av de to klagen ga dermed grunn til behandling og ble avsluttet uten nærmere undersøkelser.

Sak 2020/213

Kontakt med pårørende organdonorer

En journalist klaget til Sivilombudsmannen over at Oslo Universitetssykehus (OUS) ikke ville formidle en forespørsel til pårørende til avdøde organdonorer om de ønsket å dele synspunkter om og erfaringer med en ny metode for organdonasjon. En viderefremming av denne forespørselen ville innebære at taushetsbelagte opplysninger om den avdøde personen ble gjort kjent. En bestemmelse i offentleglova pålegger forvaltningen å legge frem spørsmålet om innsyn i taushetsbelagte opplysninger for den som har krav på taushet, dersom den som ber om innsyn krever det. Ombudsmannen fant ikke grunn til å tro at nærmere undersøkelser kunne lede til kritikk av Helse- og omsorgsdepartementets og OUS' standpunkt om at de ikke kunne bistå med en slik viderefremming. Pårørende kan samtykke til at det gis ut taushetsbelagte opplysninger om dem selv. Pårørende kan derimot som hovedregel ikke samtykke til at det gis ut taushetsbelagte opplysninger om den avdøde.

Sak 2019/534

Innskrenkning av ytringsfriheten i en kommune

Sivilombudsmannen ble via en klagesak kjent med at Brønnøy kommunes reglement for kommunestyret innebar en betydelig innskrenkning i de folkevalgtes og de ansattes ytringsfrihet. Det var blant annet regler om at møtedeltakere i lukkede møter i kommunestyret som hovedregel hadde taushetsplikt om det som ble diskutert og vedtatt i slike møter. Etter å ha undersøkt saken av eget tiltak, ba sivilombudsmannen kommunen om å endre reglementet på dette punktet. Kommunen endret deretter reglementet.

Sak 2019/3486

Avslag på innsyn i operasjons- og lydlogg etter moskéangrepet i Bærum

Sivilombudsmannen kritiserte Politidirektoratets saksbehandling og deler av direktoratets avgjørelse om avslag på krav om innsyn i politiets operasjons- og lydlogg etter moskéangrepet i Bærum. Direktoratet hadde ikke hatt tilgang til dokumentene det var bedt om innsyn i under behandlingen av saken, og hadde dermed ikke oppfylt plikten til å sørge for at saken var så godt opplyst som mulig. Ombudsmannen mente at operasjonsloggen vanskelig kunne anses taushetspliktig i sin helhet. Taushetspliktavurderingen var dessuten noe mangelfull. Ombudsmannen ba om at denne delen av saken ble behandlet på nytt. Direktoratets standpunkt om at det ikke utgjorde et brudd på EMK art. 10 om ytringsfrihet, å nekte innsyn, ga ikke grunnlag for kritikk. Etter en fornyet vurdering opprettholdt direktoratet avslaget på innsyn, men med en utdypende begrunnelse. Direktoratet viste særlig til at en fullstendig oversikt over politiets oppdrag for et gitt tidsrom kan hindre politiets operative virksomhet ved at opplysningene kan benyttes av kriminelle som ønsker å teste politiet, herunder teste hvilke hendelser politiet ikke har fanget opp og registrert, for eksempel en forberedelsehandling. Ombudsmannen lot saken bero med den nye begrunnelsen.

Sak 2019/4519 og 2020/1816

Rettslig klageinteresse i sak om bygging av landbruksvei

Etter forvaltningsloven kan enkeltvedtak påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse. At noen har rettslig klageinteresse innebærer at de, uten å være part i saken, har en slik interesse i saken at de har rett til å klage. Sivilombudsmannen har behandlet to saker som gjelder rettslig klageinteresse i sak om bygging av landbruksvei. I den ene saken klaget en gårdbruker, som har allmenningsrett til seter og beite i området, på kommunens godkjenning av veien. Fylkesmannen kom til at gårdbrukeren ikke hadde rettslig klageinteresse og avviste klagen. Fylkesmannen la imidlertid til grunn at veien ville berøre beiteretten både ved å redusere beitearealet, og ved at økt ferdsel kunne forstyrre beitedyrene. Ombudsmannen mente det var begrunnet tvil om saken kunne avvises og viste til at det var klart at veien ville berøre beiteretten, noe som vanligvis er nok til at det skal foreligge klagerett. Fylkesmannen omgjorde avvisningsvedtaket etter ombudsmannens uttalelse.

I den andre saken klaget en bruksrettsforening på kommunens godkjenning av en landbruksvei. Fylkesmannen avviste klagen uten å vurdere om saken var omfattet av foreningens formål og virkeområde. Etter undersøkelser av Sivilombudsmannen omgjorde Fylkesmannen avvisningen. I den nye vurderingen vektla Fylkesmannen at foreningens formål er å ivareta medlemmenes rettigheter på andre eiendommer, hovedsakelig rett til seter og beite. Fylkesmannen vektla videre at foreningen også tidligere har arbeidet for medlemmenes interesser i saker om inngrep i utmarksområder. I tillegg har flere medlemmer bruksrettigheter i området. På den bakgrunn kom Fylkesmannen til at foreningen hadde rettslig klageinteresse.

Sak 2020/573

Vindkraftanlegg i Våler

I Våler kommune konstaterte kommunestyret at en dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for utbyggingen av et vindkraftverk i Kjølberget *ikke* var bortfalt. En naturvernorganisasjon klaget konstateringen inn for Sivilombudsmannen. Spørsmålet var om byggingen av vindkraftverket var «satt i gang» innen fristen på tre år etter at dispensasjonen ble gitt. Kommunestyret mente at påbegynte anleggsveier, inntransportering av maskiner, fjerning av vegetasjon og så videre var å regne som oppstart av selve byggeprosjektet. Sivilombudsmannen kom til at kommunestyrets begrunnelse for at dispensasjonen ikke var bortfalt, ikke var rettslig holdbar. Kommunestyret hadde vektlagt momenter som ikke var relevante for vurderingen av om tiltaket var «satt i gang» senest tre år etter at dispensasjonen ble gitt. Ombudsmannen mente også at det var vanskelig å finne holdepunkter for at tiltaket var igangsatt innen fristen, og i så fall var dispensasjonen bortfalt.

Sak 2020/1869

Veiledning til strømkunder om AMS-målere

Sivilombudsmannen henvendte seg til Reguleringsmyndigheten for energi (RME) om uheldig veiledning til strømkunder som søker fritak fra kravet til installasjon av avanserte måle- og styringssystemer (AMS-måler). Bakgrunnen var en klage fra en strømkunde, som hadde fått avslag på sin søknad om fritak på grunn av helseplager. Et fritak krevde legeattest, noe som ikke var mulig å få. Legen viste til Helsedirektoratets uttalelse om at det ikke er dokumentert sammenheng mellom helseplager og stråling fra smarte målere og at det vil bryte med helsepersonelloven å utstede en legeattest om slike plager.

Ombudsmannen pekte på at det er uheldig at RME både i konkrete tilbakemeldinger til strømkunder og gjennom informasjon på nettsidene gir inntrykk av at det er mulig å få slik dokumentasjon. Ombudsmannen oppfordret derfor RME til å vurdere om informasjonen som gis er hensiktsmessig. RME var enig i ombudsmannens bemerkninger og vil nå endre informasjonen slik at kundene blir oppmerksomme på utfordringene med å dokumentere helseplager.

Nytter det å klage? – Sivilombudsmannens gjennomslag i forvaltningen

Sivilombudsmannen er oppnevnt av Stortinget for å føre kontroll med forvaltningen. Enhver som mener å ha blitt utsatt for feil eller urett fra forvaltningen, kan klage til ombudsmannen. I denne artikkelen omtales virkningen av å klage til ombudsmannen, og forvaltningens oppfølging av ombudsmannens uttalelser.

Innledning

Sivilombudsmannens virksomhet er forankret i Grunnloven § 75 bokstav l. Bestemmelsen angir samfunnsoppdraget: Stortingets oppnevnte tillitsperson skal «føre kontroll med den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, for å søke å sikre at det ikke øves urett mot den enkelte borger». Ordningen ble først etablert ved lov i 1962 i kjølvannet av etterkrigstiden med en voksende forvaltning og en betydelig regelverksutvikling.¹ Behovet for å styrke rettssikkerheten til den enkelte borger i møte med myndighetene økte tilsvarende. Grunnlovfesting i 1995 gjorde ombudsmannsordningen til en fast del av det norske styrings-systemet.² Sivilombudsmannens funksjon som en rettssikkerhetsgaranti ble da fremhevet som en viktig del av demokratiet vårt.³

Borgernes mulighet til å få prøvet et forvaltningsvedtak uten å måtte gå veien om en kostbar domstolprosess står også sentralt i begrunnelsen for ombudsmannsordningen. For en del borgere innebærer dette at Sivilombudsmannen ofte er

siste instans. Ombudsmannens uttalelser er ikke juridisk bindende, og ombudsmannen kan heller ikke instruere eller omgjøre avgjørelser truffet av forvaltningen. Utførelsen av ombudsmannens samfunnsoppdrag hviler derfor på en forutsetning om at forvaltningen i alminnelighet likevel følger ombudsmannens uttalelser. Denne forutsetningen er uttrykt i forarbeidene til sivilombudsmannsloven,⁴ og er senere gjentatt i Stortingets kontrollpraksis.⁵

Vår gjennomgående erfaring er at forvaltningen anser ombudsmannens påpekninger som positive bidrag til virksomheten, og at forvaltningen retter seg etter ombudsmannens syn. I noen saker velger likevel forvaltningen å fastholde sitt standpunkt. Dette kan utfordre ombudsmannens mandat.

I denne artikkelen tar vi for oss utvalgte saker fra 2020 som er egnet til å belyse ombudsmannens gjennomslagskraft.

1 Lov 22. juni 1992 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven).

2 Grunnlovsvedtak 7. juni 1995.

3 Innst. S. nr. 171 (1994–1995).

4 Ot.prp. nr. 30 (1959–1960) side 20 og merknader til § 10.

5 Innst. 376 S (2015–2016), se «Særskilt melding fra Sivilombudsmannen – Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger ikke Sivilombudsmannens uttalelser», Dokument 4:2 (2015–2016), jf. sivilombudsmannsloven § 12 andre ledd.

Sivilombudsmannens bidrag til en bedre forvaltning

Ivaretakelsen av borgernes rettssikkerhet omfatter ikke bare det å påpeke feil og forsømmelser i etterkant, men også å bidra til en bedre og tillitsskapende forvaltning. Vi har flere eksempler på saker fra 2020 som har ført til forbedringer i forvaltningens praksis.

I sak 2019/3765 om adgangen til å ta i betraktning fremtidige inntektsendringer ved fastsettelse av beregningsgrunnlaget i barnebidragssaker, hadde ombudsmannen ingen innvendinger til Navs vedtak. Derimot mente ombudsmannen at Nav burde gi tydeligere informasjon om gjeldende praksis, og hvilke faktiske forhold bidragsmyndigheten tar i betraktning når den fastsetter beregningsgrunnlaget. Arbeids- og velferdsdirektoratet ble derfor bedt om å gjennomgå aktuelle rundskriv. Direktoratet har gitt tilbakemelding om at rundskrivet på området nå er endret i tråd med ombudsmannens uttalelse.

I sak 2020/253 uttalte ombudsmannen at Fylkesmannen i Vestlands vedtak etterlot tvil om Fylkesmannen hadde foretatt en reell klagebehandling av avslag på søknad om kvalifiseringsprogram etter sosialtjenesteloven. Ombudsmannen ba Fylkesmannen vurdere om det var grunn til å forbedre rutinene for å sikre at klagebehandlingen gjennomføres i tråd med regelverket. Fylkesmannen har gitt tilbakemelding om at praksisen for behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven har blitt skjerpet.

Ivaretakelsen av borgernes rettssikkerhet omfatter ikke bare det å påpeke feil og forsømmelser i etterkant, men også å bidra til en bedre og tillitsskapende forvaltning.

I sak 2020/3815 etterlyste ombudsmannen av eget tiltak en bestemmelse om foreldelsesfrist for illeggelse av overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven. I henvendelsen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet viste ombudsmannen til uttalelser fra Stortingets justiskomiteé i forbindelse med vedtakelsen av forvaltningslovens bestemmelser om administrative sanksjoner. Justiskomiteen hadde enstemmig gitt uttrykk for «at det ved forberedelse av nye særlover eller endring av disse, bør inngå bestemmelser om foreldelse».⁶ Komiteen pekte på hensynet til forutberegnelighet og betydningen av foreldelsesregler som en rettssikkerhetsgaranti. Som svar på ombudsmannens etterlysning, har departementet gitt tilbakemelding om at det tas sikte på å utrede et lovforslag om foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven i 2021.

Saker som er ordnet under

Sivilombudsmannens saksgang

Av 1452 saker som ble avsluttet etter realitetsbehandling i 2020, ble 368 saker ordnet eller omgjort av forvaltningen under saksgangen hos ombudsmannen. Dette viser at en del klagesaker til ombudsmannen får sin løsning allerede på undersøkelsesstadiet.

—

En del klagesaker til ombudsmannen får sin løsning allerede på undersøkelsesstadiet.

—

I sak 2020/3979 besluttet Nav å omgjøre tidligere vedtak om stans av arbeidsavklaringspenger. Stansvedtaket var truffet på grunnlag av at trygdemottakeren hadde oppholdt seg i et annet EØS-land. Etter at ombudsmannen hadde bedt om å få oversendt sakens dokumenter, besluttet Nav å omgjøre stansvedtaket. Klageren fikk etterbetalt arbeidsavklaringspenger, og klagesaken for ombudsmannen ble avsluttet.

I sak 2020/1415 hadde klageren bedt om en endring av tidligere skattefastsetting. Ombudsmannen fant grunn til å undersøke saken nærmere. Skattedirektoratet besvarte undersøkelsesbrevet med at skattekontorets avgjørelser ikke var i tråd med regelverket, og at kontoret ville foreta en ny behandling. Saken ble dermed avsluttet hos ombudsmannen.

I sak 2019/2912 besluttet ombudsmannen å undersøke Fylkesmannen i Trøndelags stadfestelse av avslag på omsorgsstønad. I svaret til ombudsmannen beklaget Fylkesmannen at saken ikke hadde fått en grundigere behandling. Fylkesmannen vurderte saken på nytt, og kom til at avslaget var ugyldig. Klageren ble innvilget omsorgsstønad, og ombudsmannssaken ble avsluttet.

I sak 2020/747 hadde Møre og Romsdal fylkeskommune avvist en privatpersons klage på vedtak om tillatelse til endring av akvakulturanlegg for matfisk. Endringen innebar utvidelse og endret anleggsareal. Fylkeskommunen mente at personen, som bodde i nærheten av anlegget, ikke hadde rettslig klageinteresse. Avvisningsvedtaket ble opprettholdt etter klage til Fiskeridirektoratet. På bakgrunn av ombudsmannens undersøkelser i saken, besluttet direktoratet likevel å omgjøre vedtaket sitt, og fylkeskommunens avvisning ble opphevet. Ombudsmannen avsluttet etter dette sin behandling av saken.

Saker der forvaltningen har rettet seg etter Sivilombudsmannens uttalelse

I 2020 har ombudsmannen gitt kritikk til forvaltningen i 122 saker. I flere av disse har ombudsmannen bedt om en tilbakemelding fra forvaltningsorganet. Antallet tilbakemeldinger fra forvaltningen i 2020 inkluderer også tilbakemeldinger som ombudsmannen har mottatt på bakgrunn av uttalelser i 2019.

Dette omfatter blant annet sak 2018/2412, der ombudsmannen mente at voldsoffererstatningsmyndighetenes tolkningspraksis knyttet til vilkåret om «straffbar handling» var feil. Ombudsmannen uttalte at myndighetene ikke hadde hjemmel for å stille tilleggsvilkår til handlinger som ligger i kjerneområdet for voldsoffererstatningsordningen.

Avslaget var etter ombudsmannens syn ugyldig, og Erstatningsnemnda for voldsofre ble bedt om å vurdere saken på nytt. I den nye vurderingen fulgte Erstatningsnemnda ombudsmannens rettslige forståelse, og omgjorde vedtaket slik at klageren ble innvilget erstatning.

Ombudsmannen har behandlet flere klager på vergemålsforvaltningens avgjørelser. I sak 2019/3520 uttalte ombudsmannen at vergemålsmyndighetenes vedtak om å frata en mor vergeoppdraget for sin voksne sønn bygget på et utilstrekkelig utredet og til dels usaklig vurderingsgrunnlag. Ombudsmannen kom til at vedtaket var ugyldig, og Statens sivilrettsforvaltning (SRF) ble bedt om å behandle saken på nytt. SRF omgjorde vedtaket på grunnlag av de feilene som var gjort i saken, og beklaget konsekvensene disse hadde hatt for de involverte.

Skatteetaten har på bakgrunn av ombudsmannens behandling av sak 2020/2116 avdekket en saksbehandlingsfeil som berører i overkant av 4000 skattevedtak. Feilen går ut på at Skatteetaten ikke har overholdt tidsfristen for å sette ned den pensjonsgivende inntekten for personer som har gjennomført avtale om gjeldsordning. Dette kan ha ført til for lite beregning av ytelser fra Nav. Skatteetaten har på denne bakgrunn foretatt en gjennomgang av sakene til de som er berørt tilbake til 1993, da gjeldsordningsloven trådte i kraft. I den konkrete klagesaken for ombudsmannen erkjente Skattedirektoratet at det ikke var adgang til å sette ned den pensjonsgivende inntekten til klageren, og at saksbehandlingen ikke var forsvarlig. Det aktuelle vedtaket ble dermed omgjort.

Under koronapandemien har det vært en økning i antall klager på innsynsavslag i forvaltningen. I sak

2020/1572 hadde for eksempel en journalist bedt om innsyn i et dokument med opplysninger om antall pasienter innlagt på sykehus med covid-19. Dokumentet inneholdt også informasjon om hvor mange av de innlagte som var på intensivavdeling og i respirator. Tallene var oppgitt for hver helse-region, helseforetak og sykehus, i tillegg til for Norge totalt. Helse- og omsorgsdepartementet avsto kravet med den begrunnelse at tallene var relativt små, og at innsyn ville utgjøre en risiko for å utgi informasjon om behandlingsforløpet til identifiserbare pasienter. Ombudsmannen uttalte at det var begrunnet tvil om det kunne nektes innsyn i alle de unntatte opplysningene. Usikkerheten knyttet seg særlig til tallene for helseregionene, men også til enkelte av tallene for de større sykehusene. Departementet ble bedt om å vurdere saken på nytt. I den nye vurderingen kom departementet til at det skulle gis innsyn i de samlede tallene for antall i respirator og på intensivavdeling i regionene Helse Sør-Øst RHF og Helse Vest RHF. I tillegg oppga departementet hvor mange som er på intensivavdeling og i respirator for seks av foretakene i Helse Sør-Øst RHF. Koronarelaterte saker omtales nærmere i en egen artikkel, se side 18.

Saker der manglende etterlevelse skyldes forvaltningens kapasitet

I 2020 har ombudsmannen realitetsbehandlet 390 klager på sen saksbehandlingstid i forvaltningen. I mange av disse sakene tar ombudsmannen kontakt med forvaltningsorganet på telefon. Ombudsmannen sendte undersøkelsesbrev i 36 saker. Av disse endte 21 saker med kritikk. Forvaltningens etterlevelse av ombudsmannens uttalelser eller muntlige henvendelser i slike saker beror i stor grad på forvaltningsorganets kapasitets- og ressursituasjon.

Vi vil her særlig trekke frem den svært lange behandlingstiden som Helseklage har hatt i pasientskadesaker siden flyttingen av Pasientskadenemndas sekretariat til Bergen. Etter opprettelsen av Helseklage i januar 2016 har ombudsmannen uttalt seg flere ganger om behandlingstiden i pasientskadesaker, sist i sak 2020/9. Etter nærmere tre år hadde klageren ennå ikke mottatt en avgjørelse i saken. Ombudsmannen ga uttrykk for at behandlingstidene er uakseptable, og at de har vært det over flere år. Uttalelsen ble oversendt Helse- og omsorgsdepartementet, som er bedt om å vurdere tiltak for å bedre situasjonen.

Det samme gjelder Utlendingsdirektoratets (UDI) behandlingstid i saker om permanent oppholdstillatelse og tilbakekall av midlertidig oppholdstillatelse. I sak 2020/326 var en søknad om permanent oppholdstillatelse til behandling i nærmere fem år. Den lange saksbehandlingstiden ble forklart med at UDI først måtte vurdere om det var grunnlag for å tilbakekalle søkerens midlertidige oppholdstillatelse. Årsaken til at det tok så lang tid å avklare grunnlaget for tilbakekall, ble opplyst å være restansesituasjonen i tilbakekallsporføljen i UDIs asylavdeling. Ombudsmannen uttalte at problemene som følge av den økte asyltilstrømningen i 2015, og nedprioriteringen av tilbakekallssaker som ble foretatt i den forbindelse, vanskelig kan forsvares i lengden. Ombudsmannen vil fortsette å følge med på UDIs håndtering av disse sakene.

Ombudsmannen har også behandlet flere klager på sen saksbehandlingstid i Nav. Dette er tidligere tatt opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet. I 2020 har Nav vært særlig berørt av koronapandemien og smitteverntiltakene som er iverksatt i den sammenheng. Det er derfor forståelig at Nav har hatt behov for å prioritere de mest presserende oppgavene i denne ekstraordinære situasjonen.

Saker der forvaltningen har fastholdt sitt standpunkt

I noen tilfeller ønsker forvaltningen ikke – helt eller delvis – å rette seg etter ombudsmannens syn. I praksis skjer dette i et lite antall saker, og sakene er ikke alltid åpenbare.

–

I noen tilfeller ønsker forvaltningen ikke – helt eller delvis – å rette seg etter ombudsmannens syn.

–

Et eksempel fra 2020 er sak 2019/4292 om dispensasjon fra kommuneplanens krav om reguleringsplan. Ombudsmannen kom til at det var begrunnet tvil om hensynene bak det generelle plankravet ikke ville bli vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon. Ombudsmannen påpekte også at vurderingen av fordelene og ulempene ved å gi dispensasjon var mangelfull. Fylkesmannen i Rogaland vurderte saken på nytt, men fastholdt sin rettslige forståelse av vilkårene for å dispensere fra plankravet. Selv om ombudsmannen etter en konkret helhetsvurdering har besluttet å avslutte saken, særlig av hensyn til tredjepartsinteresser, har ombudsmannen i et brev til fylkesmannen personlig understreket at det rettslige innholdet i uttalelsen står fast, og at Fylkesmannen forventes å rette seg etter ombudsmannens syn i behandlingen av fremtidige saker om dispensasjon fra plankrav.

Fylkesmannen har i etterkant henvendt seg til Kommunal- og moderniseringsdepartementet med anmodning om at departementet tar stilling til uttalelsens innhold og konsekvenser. I brevet til

departementet er det samtidig gitt uttrykk for at Fylkesmannen likevel vil rette seg etter ombudsmannens syn.

I sak 2018/4025 kom ombudsmannen til at Utlendingsnemndas (UNE) rettsanvendelse i en familieinnvandringssak var feil.⁷ I den nye behandlingen opprettholdt UNE sitt syn på at referansepersonen (det familiemedlemmet som bor i Norge) må være enslig. I et oppfølgende brev til UNEs direktør ga ombudsmannen uttrykk for at det var beklagelig at nemnda ikke rettet seg etter ombudsmannens syn. Justis- og beredskapsdepartementet ble orientert om uttalelsen og UNEs manglende oppfølging av den. I svar til ombudsmannen 16. januar 2020 sa departementet seg enig i ombudsmannens oppfatning av gjeldende rett. Departementet er imidlertid avskåret fra å instruere UNE om lovtolking etter utlendingsloven, og har uttalt at det derfor vil se nærmere på behovet for klargjøring av regelverket.

Saker der Sivilombudsmannen har anbefalt søksmål

Når forvaltningen ikke følger ombudsmannens uttalelse, kan ombudsmannen anbefale klageren å gå til søksmål. I slike tilfeller vil klageren bli innvilget fri rettshjelp.⁸ Dette dekker også motpartens sakskostnader.⁹ I løpet av det siste tiåret har ombudsmannen anbefalt søksmål i underkant av 30 saker. I 2020 har vi anbefalt søksmål i to tilfeller.

Den første saken (2018/4777) gjaldt en lærer som fikk en skriftlig advarsel av kommunen for en kommentar hun hadde skrevet på Facebook i sin fritid. Kommunen mente at læreren hadde brutt de forventningene som arbeidsgiver må kunne ha til lærere. Ombudsmannen kom til at lærerens kommentar var vernet av yringsfriheten, og kommunen ble bedt om å trekke tilbake

advarselen. Da advarselen ble stående, besluttet ombudsmannen å anbefale søksmål. Kommunen har i etterkant orientert om at advarselen vil bli trukket. På denne bakgrunn anså ombudsmannen saken for avsluttet.

Den andre saken (2018/2414) gjaldt Utlendingsnemndas (UNE) forståelse av vilkårene for opphør av flyktningstatus når utlendingen er domfelt i en straffesak.¹⁰ En afghansk gutt fikk i 2010 innvilget flyktningstatus. Om lag åtte år senere ble han utvist fra Norge på bakgrunn av ilagt straff, og det ble fattet vedtak om opphør av hans flyktningstatus. Ombudsmannen kom til at UNEs rettsanvendelse var feil da det i opphørssaken var foretatt en ren nåtidsvurdering av behovet for beskyttelse. Ombudsmannen uttalte at vilkårene for opphør ikke kan forstås annerledes i saker som er opprettet etter ilagt straff, det vil si at det ikke kan kreves mer for å beholde flyktningstatus i tilfeller der klageren har utløst opphørsgrunnen ved å begå straffbare handlinger. Også i slike saker skal det foretas en vurdering av om de forholdene som tidligere begrunnet innvilgelse av flyktningstatus, har endret seg i tilstrekkelig grad.

Ettersom UNE ikke hadde foretatt en slik vurdering, konkluderte ombudsmannen med at vedtaket var ugyldig. UNE behandlet saken på nytt i stornemnd, og flertallet opprettholdt UNEs syn på gjeldende rett. Dette til tross for at Borgarting lagmannsrett enstemmig hadde lagt til grunn samme rettslige forståelse som ombudsmannen i en annen sak med tilsvarende problemstilling. Lagmannsrettens dom er rettskraftig,¹¹ og ble avsagt i tidsrommet mellom ombudsmannens uttalelse¹² og den fornyede behandlingen i stornemnda.¹³ Klageren ble uttransportert til Afghanistan i mai 2019.

7 Utlendingsloven § 43.

8 Rettshjelploven § 16 første ledd nr. 3.

9 Rundskriv om fri rettshjelp, SRF-2017-1 punkt 8.2.

10 Utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e.

11 26. februar 2020 (LB-2018-148797). Anke til Høyesterett ble ikke tillatt fremmet, se HR-2020-1199-U.

12 11. juli 2019.

13 17. juli 2020.

I august 2020 anbefalte ombudsmannen klageren å gå til søksmål.

Den 19. oktober 2020 avsa Borgarting lagmannsrett dom i en annen sak der ombudsmannen etter en uttalelse i 2018 (sak 2017/1642) hadde anbefalt klageren å gå til søksmål. Også denne saken gjaldt UNEs rettsanvendelse. Spørsmålet var hvilket skjæringstidspunkt som skulle legges til grunn for avbrytelse av søknadsfrist for familieeigenforening.¹⁴ Ombudsmannen kom til at ettårsfristen ble avbrutt idet søknaden var registrert elektronisk og saksbehandlingsgebyret var betalt. Ifølge ombudsmannen måtte ventetiden hos ambassaden for å levere vedlegg til søknaden anses som en hindring utenfor klagerens kontroll. UNE behandlet saken på nytt i stornemnd, og flertallet opprettholdt synet om at fristen først ble avbrutt ved innlevering av dokumenter og personlig oppmøte ved ambassaden. Lagmannsretten kom enstemmig til at UNEs rettsanvendelse var feil. Ombudsmannens forståelse av regelverket fikk dermed fullt gjennomslag. Dommen er rettskraftig.¹⁵

Det har stor betydning at forvaltningen følger Sivilombudsmannen

Ombudsmannens mandat er å foreta en uavhengig, nøytral og objektiv vurdering av om offentlige myndigheter har begått urett mot borgerne. Ettersom ombudsmannens uttalelser ikke er rettslig bindende for forvaltningen, skal ombudsmannen først og fremst virke gjennom sin faglige kompetanse og autoritet. Denne autoriteten underbygges av at ombudsmannen er oppnevnt av Stortinget.

Selv om det er tilfeller der forvaltningen kan ha grunn til å fastholde sitt standpunkt, for eksempel i saker som byr på rettslig tvil eller saker av stor praktisk eller prinsipiell betydning, kan det være uheldig for ombudsmannsordningen at forvaltningen ikke retter seg etter ombudsmannens uttalelser. Manglende gjennomslag vil på sikt kunne undergrave ombudsmannens funksjon som en rettssikkerhetsgaranti, og bidra til å svekke den parlamentariske kontrollen med forvaltningen.

Domstolkommisjonens funn i delutredningen 30. september 2020 viser at det er behov for ombudsmannens mandat. Ifølge kommisjonen blir et fåtall av forvaltningssaker behandlet i domstolene. Andelen saker som kan kategoriseres som forvaltningsrettslige, utgjør i underkant av syv prosent av alle alminnelige tvistesaker som ble ført for norske tingretter i perioden 2016–2018.¹⁶ Samtidig peker utredningen på at forvaltningens virksomhet av betydning for borgernes rettigheter og plikter, har økt vesentlig, og at det hver dag treffes et høyt antall enkeltvedtak.

Å reise søksmål mot forvaltningen, også når dette er anbefalt av ombudsmannen, kan være forbundet med ulike belastninger for borgeren. I tillegg kan det faglige styrkeforholdet mellom det offentlige og den private part i en rettssak være ujevnt. Stortingets forutsetning er derfor at myndighetene i alminnelighet skal bøye seg for ombudsmannens syn.

¹⁴ Utlendingsforskriften § 10-8 femte ledd, slik bestemmelsen lød frem til 1. august 2017.

¹⁵ Anke til Høyesterett ble ikke tillatt fremmet, se HR-2021-215-U.

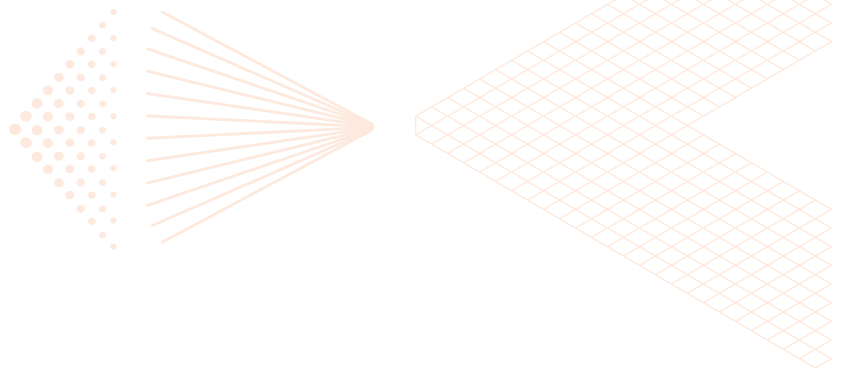
¹⁶ NOU 2020: 11 «Den tredje statsmakt – Domstolene i endring» punkt 7.3.2.

Antallet klager til ombudsmannen har økt de siste årene. Dette fordrer en bevisst og treffsikker prioritering av hvilke saker som ombudsmannen bør gå videre med for å bekjempe mest mulig urett for flest mulig borgere. I et slikt perspektiv, der ombudsmannens undersøkelser er utslag av prioriteringsmessige avveininger, er det uheldig at forvaltningen i noen tilfeller ikke følger ombudsmannens uttalelser.

—
**Stortingets forutsetning
er at myndighetene i
alminnelighet skal bøye seg
for ombudsmannens syn.**
—



Mona Keiko Løken,
seniorrådgiver,
Sivilombudsmannen



Sak 2019/3344

Adopsjon av stebarn som har nådd myndighetsalderen

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) avsto en stefars søknad om å få adoptere sitt voksne stebarn (voksenadopsjon). Grunnen til avslaget var at stebarnets mor, som stefar var skilt fra, ikke samtykket til adopsjonen. Sivilombudsmannen mente at vilkåret om at foreldre må samtykke til stebarnsadopsjon etter skilsmisse, ikke gjelder der stebarnet har fylt 18 år. Vi ba Bufdir behandle saken på nytt, og forutsatte at fremtidige saker blir behandlet i tråd med ombudsmannens oppfatning. Vi anmodet også Barne- og familiedepartementet om å redigere sine retningslinjer om stebarnsadopsjon.

Bufdir opphevet sitt vedtak som ugyldig og sendte saken tilbake til Bufetat Region Vest for ny behandling. Direktoratet sendte også brev til regionene i Bufetat med pålegg om at regionskontorene skulle behandle fremtidige saker om voksenadopsjon i tråd med ombudsmannens rettsforståelse. Bufdir har fulgt opp ombudsmannens anmodning.

Sak 2020/603

Uriktig informasjon om omgåelsesekteskap på UDIs nettsider

Det er viktig at informasjonen utlendingsmyndighetene gir på sine nettsider er riktig, og så presis og dekkende som mulig.

Sivilombudsmannen har av eget tiltak undersøkt og funnet flere feil ved informasjonen om vilkårene for familieinnvandring til ektefelle i Norge som UDI gir på sine nettsider. Feilene omfatter bruk av begrepet proformaekteskap på reelle ekteskap, informasjon om hvilke søknader som etter loven skal avslås og opplysninger om hvilke forhold som kan være straffbare.

I svarbrevet til ombudsmannen opplyste UDI blant annet at de hadde vurdert begrepsbruken på UDI.no, og endret informasjonen om bestemmelsen i utlendingsloven. UDI opplyste at dersom det nå søkes på begrepene «omgåelsesekteskap» eller «proforma» på UDI.no, vil man få opp relevant informasjon ved søk på begge begrepene.

Sak 2019/4302, 2019/4297 og 2019/5052

Feil begrunnelse i sak om taushetsplikt eller meldeplikt

I tre saker lot Fylkesmannen være å vurdere om to skolers bekymringsmeldinger til barnevernet var i tråd med meldeplikten, eller i strid med taushetsplikten. Fylkesmannen begrunnet sin avgjørelse med at Sivilombudsmannen tidligere har uttalt at fylkesmannens saksbehandling ikke er egnet for å avklare om taushetsplikten er brutt i en konkret sak. Fylkesmannen skrev videre at Sivilombudsmannen har gitt føringer om at tilsyn i slike saker bør innrettes mot aktuelle systemer/rutiner.

Sivilombudsmannen konstaterte at det ikke var dekning for Fylkesmannens slutninger, samt at Fylkesmannen hadde tolket Sivilombudsmannen uriktig. Fylkesmannen ble bedt om å vurdere de aktuelle sakene på nytt. Uttalelsen ble sendt til Statens helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet, med oppfordring om å vurdere om deres retningslinjer og veiledninger blir riktig forstått av Fylkesmannen.

Sak 2019/3520

Fratakelse av vergeoppdrag

Statens sivilrettsforvaltning (SRF) fratok en mor vergeoppdraget for sønnen fordi de mente dette var til vergehavers beste. Begrunnelsen var i hovedsak at mor hadde hatt innsigelser til en medisinsk vurdering av betydning for tjenestetilbudet til sønnen i saken.

SRF hadde hverken vurdert om mors innsigelser skyldtes at det forelå tvangsvedtak overfor sønnen, eller om innsigelsene var saklige på annet grunnlag. Sønnen var heller ikke tilstrekkelig hørt. Sivilombudsmannen kom derfor til at saken var for dårlig utredet, og at vedtaket var ugyldig.

Ombudsmannen forutsatte at SRF behandler fremtidige vergemålsaker i tråd med ombudsmannens synspunkter. Ombudsmannen ba også SRF vurdere tiltak som kunne bøte på den urett vergehaver og mor var blitt utsatt for. Etter vår uttalelse omgjorde SRF vedtaket som følge av de saksbehandlingsfeilene som ble påpekt av ombudsmannen.

Sak 2020/3632, 2020/29, 2020/1360, 2020/35 og 2020/3408

Klager på skatt og avgift

Sivilombudsmannen får jevnlig klager på skatt, avgift og offentlige register. Et gjentakende tema er Skatteetatens vurderinger om endring av skattefastsettingen når klagefristen er utløpt. Vi har av eget tiltak fulgt opp Skatteetatens arbeid med å forbedre saksbehandlingen ved slike anmodninger. Skattedirektoratet har opplyst at det er iverksatt flere tiltak som skal sikre en korrekt behandling av denne typen henvendelser. Ombudsmannen er positiv til de tiltakene som er iverksatt. Flere av de sakene vi har tatt opp med Skatteetaten i 2020 har ordnet seg for klagerne.

Sivilombudsmannen har behandlet en sak om forståelsen av overgangsregelen til eiedomsskattelova §§ 3 og 4. Ordningen ble innført etter at adgangen til å skrive ut eiendomsskatt på maskiner opphørte og går ut på at kommunene har rett til å beskatte et særskilt grunnlag gjennom en nedtrappingsmodell over sju år. Ombudsmannen kom til at kommunen hadde forstått regelen feil. Overgangsregelen gir kommunene rett til å skattlegge den delen av differansen mellom skattegrunnlaget etter de nye og gamle reglene som er knyttet til maskiner. Eventuell annen differanse i skattegrunnlaget er ikke omfattet av overgangsregelen.

Vi har også behandlet en klage på Tolletatens kvoteapp fra en som ble ilagt et forenklet forelegg for ikke å ha fortollet TaxFree-varer som var kjøpt i forbindelse med et utenlandsopphold på under 24 timer. Klageren mente at en slik regel om fortolling ikke gikk frem av kvoteappen. Ombudsmannen var enig med Tolletaten i at kvoteappen ikke var ment å inneholde uttømmende informasjon om regelverket. Det viste seg for øvrig at Tolletaten, uavhengig av ombudsmannens behandling, oppdaterte kvoteappen med informasjon om den såkalte 24-timersregelen.

Sak 2019/4200, 2020/42, 2019/4697 og 2020/1340

Ansettelse i offentlig sektor

Sivilombudsmannen mottar hvert år mange klager som gjelder påstander om forbigåelse ved ansettelse. Én av sakene, som ble behandlet som to separate saker, gjaldt ansettelse av fysioterapeut for barn i en kommune. To av søkerne til stillingen mente seg urettmessig forbigått og viste blant annet til at de ikke var blitt intervjuet. Ombudsmannen undersøkte sakene og kom til at kommunen skulle ha intervjuet klagerne for å kunne vurdere om de var både formelt kvalifisert og egnet for stillingen. Kommunen hadde ikke saklig grunn til å legge negativ vekt på klagerens videreutdanning i manuellterapi, uten først å avklare hvordan dette påvirket søkerens kunnskap og kompetanse på behandling av barn. Ombudsmannen mente det var tvil om kommunen hadde ansatt den best kvalifiserte søkeren.

Likebehandlingsprinsippet er viktig ved ansettelse. Dette presiserte ombudsmannen overfor en kommune som hadde ansatt ny kommunalsjef, uten å intervjuer personen som klaget til ombudsmannen. Kommunen hadde kontaktet klagerens referanser før det ble besluttet at klageren ikke skulle intervjues. De andre søkerens referanser ble ikke kontaktet på dette tidspunktet i prosessen. Ombudsmannen kom til at klageren dermed ikke var blitt likebehandlet med de andre søkerne. For å sikre likebehandling i en ansettelsesprosess må arbeidsgiver som hovedregel benytte samme grunnlag for siling av kandidatene, i alle ledd av prosessen.

I en del saker finner ikke ombudsmannen grunn til å undersøke ansettelsesprosessen nærmere. Det var tilfellet ved ansettelse av rådgiver i et departement. En annen søker viste til at han hadde fortrinnsrett til stillingen. Der en søker har fortrinnsrett, er det ikke nødvendig at søkeren er den best kvalifiserte. Det er tilstrekkelig å være kvalifisert. Departementet kom til at søkeren ikke var reelt kvalifisert for stillingen fordi vedkommende ikke ble ansatt personlig egnet.

Ombudsmannen var enig i at personlig egnethet er en del av kvalifikasjonsvurderingen som må gjøres når fortrinnsrett til stilling i staten er aktuelt. Det var derfor ikke grunn til å undersøke saken nærmere. Ombudsmannen overprøver normalt ikke de skjønnsmessige vurderinger forvaltningsorganet gjør.

God forvaltnings-skikk

Det er ikke greit om forvaltningen svarer borgerne på en arrogant eller uhøflig måte, henger ut noen i media, eller skriver sine vedtak på en måte som borgerne ikke har noen forutsetninger for å forstå. Dette følger ikke nødvendigvis av noen lov, eller andre skriftlige regler, men slik oppførsel vil være i strid med god forvaltnings-skikk. Å passe på at forvaltningen følger god forvaltnings-skikk, er en av ombudsmannens oppgaver.

God forvaltnings-skikk er et sett med normer som stiller krav til hvordan forvaltningen bør opptre i møtet med borgerne. For eksempel er det god forvaltnings-skikk at forvaltningen er saklig og hensynsfull, åpen og serviceinnstilt. Normene kan ha betydning for hvordan forvaltningen bør organisere sitt arbeid for eksempel gjennom krav til effektivitet, prioriteringer, skriftlighet og god orden. De kan også ha betydning for saksbehandlingsprosessen.

Normene for god forvaltnings-skikk er uskrevne, og kommer i tillegg til de lovfestede reglene for forvaltningens virksomhet. De er basert på de grunnleggende etiske verdiene som forvaltningen må ivareta for å oppfylle sin rolle og ha tillit hos befolkningen. Dette er verdier som saklighet, forutsigbarhet, habilitet, likebehandling, etterprøvbarhet, upartiskhet, tilgjengelighet, åpenhet, effektivitet og hensynsfullhet. Innholdet i kravet til god forvaltnings-skikk vil derfor i stor grad vil ligge fast, men kan også i noen grad variere over tid, ettersom samfunnets forventninger til forvaltningen endrer seg.

Uttrykket «forvaltnings-skikk» kan forstås slik at normene må følge av en etablert skikk eller praksis, men om en slik praksis eksisterer, vil ofte være

uklart og vanskelig å bringe på det rene. Det kan også være tilfellet at den praksisen som følges, ikke er i samsvar med de forventningene samfunnet med rimelighet kan ha til forvaltningen. Ved vurderingen av hva som er god forvaltnings-skikk, er det derfor ofte mest naturlig å bygge på forvaltningsetiske betraktninger.

Det er vanligst å anse god forvaltnings-skikk som en etisk, og ikke en rettslig norm. Det betyr blant annet at brudd på god forvaltnings-skikk ikke i seg selv fører til at et vedtak blir ugyldig.

—
**Alle som arbeider
i forvaltningen, må følge
god forvaltnings-skikk.**
—

Alle som arbeider i forvaltningen, må følge god forvaltningsskikk. Det gjelder både når det utøves myndighet og treffes vedtak, ved faktiske handlinger og når forvaltningen opptrer som eier av offentlig eiendom. Saksbehandleren på Nav-kontoret må følge god forvaltningsskikk når hun veileder klienter og treffer vedtak om sykepenger. Badevakten i det kommunale bassenget må følge god forvaltningsskikk i sin kontakt med badegjestene. Det samme gjelder tollfunksjonæren som kontrollerer reisende ved grensen, og når kommunen leier ut parkeringsplasser.

Sivilombudsmannen vurderer om god forvaltningsskikk er fulgt

Ombudsmannen skal ivareta den enkeltes rettigheter i møte med forvaltningen og behandler klager fra borgere som mener å ha vært utsatt for urett eller feil fra den offentlige forvaltningen. Det følger av sivilombudsmannsloven § 10 andre ledd at om ombudsmannen i sine undersøkelser «[k]ommer ... til at en avgjørelse må anses ugyldig eller klart urimelig, eller klart strid mot god forvaltningspraksis, kan han gi uttrykk for dette». Ved behandlingen av klagesaker vurderer ombudsmannen derfor ikke bare om forvaltningen har brutt rettslige regler, men også om forvaltningen har fulgt god forvaltningsskikk.

Etter ordlyden i sivilombudsmannsloven kan uttalelsen gjelde en «avgjørelse» og det må være «klart» at den er i strid med god forvaltningspraksis. I praksis uttaler ombudsmannen seg ikke bare om «avgjørelser», men også, og oftere, om saksbehandlingen, faktiske handlinger eller unnlater. Ombudsmannen begrenser seg heller ikke til tilfeller der bruddet er «klart». Og selv om loven bruker uttrykket «god forvaltningspraksis», uttaler ombudsmannen seg stort sett om «god forvaltningsskikk», uten at dette innebærer noen forskjell. Denne praksisen er foreslått lovfestet i

Harberg-utvalgets forslag til ny lov om Stortingets ombud for forvaltningen.¹ Etter forslaget § 12 første ledd bokstav a, kan sivilombudet «[p]å grunnlag av behandlingen av en klagesak ... uttale sin mening om saken og innta standpunkt om at forvaltningen har gjort feil, handlet uforsvarlig eller opptrådt i strid med god forvaltningsskikk».

Eksempler fra ombudsmannens praksis om god forvaltningsskikk

Det er ikke mange kilder som sier noe mer konkret om hvilke krav god forvaltningsskikk stiller til forvaltningen. Som nevnt er disse normene i hovedsak ikke nedfelt som skriftlige regler. Ettersom de ikke er rettslige normer, er de også lite behandlet i rettspraksis, og tradisjonelt har de ikke vært mye omtalt i juridisk litteratur. Ombudsmannens uttalelser kan derfor gi nyttige eksempler på det nærmere innholdet i kravet til god forvaltningsskikk.

Gjennom årene har ombudsmannen i flere uttalelser fremhevet at forvaltningen må opptre *saklig, høflig og hensynsfullt* i møte med borgerne. Et eksempel er en sak der Datatilsynet hadde anmeldt en person for brudd på personregisterloven, og tilsynets direktør uttalte seg til pressen om saken. Ombudsmannen uttalte at når forvaltningen har anmeldt noen for et straffbart forhold, er det viktig at den inntar en objektiv og upartisk stilling. Uttalelsene til pressen fremsto som mer bastante og konkluderende i formen enn det som ut fra situasjonen syntes å ha vært nødvendig.²

Kravet om at forvaltningen må behandle borgerne med høflighet og respekt, gjelder også dersom forvaltningen oppfatter kontakten som krevende.³

Ombudsmannen har også uttalt at kravene til god forvaltningsskikk normalt innebærer at forvaltningen må *erkjenne eventuelle feil og beklage disse*.

1 Nedsatt ved Stortingets vedtak 23. mai 2019, jf. Innst. 271 S (2018-2019)

2 SOMB-2002-3

3 SOM-2014-1789

Hvor langt forvaltningen skal gå i å beklage feil eller uheldige hendelser må vurderes konkret, blant annet ut fra sakens karakter og feilens betydning for borgeren.⁴

—

Gjennom årene har ombudsmannen i flere uttalelser fremhevet at forvaltningen må opptre saklig, høflig og hensynsfullt i møte med borgerne.

—

Når forvaltningen i et foreløpig svar har angitt når svar på en henvendelse kan ventes, slik forvaltningsloven § 11 a krever, er det god forvaltningsskikk å *sende forsinkelsesmelding* dersom den angitte fristen ikke kan overholdes. Det er også god forvaltningsskikk å angi årsaken til forsinkelsen og når saken kan forventes ferdigbehandlet.⁵

Forvaltningsloven § 23 oppstiller krav til skriftlighet ved behandling av enkeltvedtak. Ombudsmannen mener god forvaltningsskikk kan tilsi at forvaltningen må *sikre skriftlighet og dokumentasjon* også i tilfeller som ikke gjelder enkeltvedtak. Det kan for eksempel være opplysninger om hvilken veiledning som er gitt. I en klagesak var det spørsmål om utlendingsmyndighetene under behandlingen av klagerens asylsøknad hadde veiledet henne om

muligheten for å søke familieinnvandring med sin mann i Norge. Etter ombudsmannens syn ville det være god forvaltningsskikk at utlendingsmyndighetene nedtegnet opplysninger om hvilken veiledning som ble gitt i asylregistreringen, slik at det var mulig å etterprøve om veiledningsplikten var ivaretatt.⁶ I en sak om tvangsmedisineringsuttalte ombudsmannen at hensynet til god forvaltningsskikk tilsa at muntlige opplysninger gitt av en overlege i saken ble nedtegnet, selv om legen ikke var part, slik at nedtegningsplikten fulgte direkte av forvaltningsloven § 11 d.⁷ Det vil i mange tilfeller også være god forvaltningsskikk at forvaltningen dokumenterer sine interne vurderinger og undersøkelser.⁸ Ombudsmannen har blant annet gitt mange uttalelser om slike krav til skriftlighet i ansettelsesprosesser.⁹

Etter forvaltningsloven § 11 har forvaltningen en viss plikt til å veilede både parter og andre. Ombudsmannens uttalelser viser at *veiledningsplikten må suppleres med god forvaltningsskikk*. For eksempel har ombudsmannen uttalt at det er i strid med god forvaltningsskikk å avvise anmodninger eller krav uten å gi veiledning om hvorfor, og om noe kan gjøres for at saken likevel skal kunne tas til behandling.¹⁰ Dersom det er uklart for forvaltningen hva en klage gjelder, er det god forvaltningsskikk å kontakte klageren for å få klarhet i dette.¹¹

Krav til begrunnelse av enkeltvedtak følger av forvaltningsloven § 24, og i § 25 er det regler om hva begrunnelsen skal inneholde. Ombudsmannen mener god forvaltningsskikk kan tilsi at også avgjørelser som ikke er enkeltvedtak, og derfor ikke omfattes av forvaltningslovens regler, i noen grad må begrunnes. Det kan for eksempel gjelde ved avslag på en begjæring om å omgjøre et

4 SOM-2016-271

5 SOM-2019-4150

6 SOM-2017-2436

7 SOM-2017-3156

8 SOM-2017-1856, SOM-2018-1950

9 SOM-2014-1789, SOM-2014-1582, SOM-2010-816

10 SOM-2011-559, SOM-2019-2174

11 SOM-2016-2946

enkeltvedtak.¹² Ombudsmannen har også uttalt at forvaltningsloven § 25 er «en minimumsregel, og at god forvaltningsskikk tilsier at begrunnelsen tilpasses sakens karakter og partenes forutsetninger».¹³ I denne uttalelsen kritiserte ombudsmannen at Nav i begrunnelsen for et vedtak bare hadde gitt en kortfattet gjengivelse av de nynorske bestemmelsene, til tross for at klageren var svensktalesende.

God forvaltningsskikk er viktig for borgerne

At forvaltningen følger god forvaltningsskikk, er viktig for borgernes tillit til forvaltningen. Det har betydning både for den enkelte som har med forvaltningen å gjøre, og i et større samfunnsperspektiv. Det kan også ha betydning for forvaltningens mulighet til å utføre oppgavene sine på en god og effektiv måte. At borgerne møtes på en saklig og hensynsfull måte, får god veiledning og en begrunnelse som gjør resultatet i saken forståelig, vil for eksempel kunne bidra til å forebygge og dempe konflikter. Det kan også gjøre det lettere for partene i en sak å slå seg til ro med avgjørelser som blir truffet.¹⁴

Klagemuligheten i forvaltningen er som hovedregel begrenset til avgjørelser som er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og klagebehandlingen vil ofte være orientert om forhold som kan få direkte betydning for utfallet av saken. Spørsmålet om god forvaltningsskikk er fulgt vil derfor ikke alltid gis noen utførlig behandling. Dette er spørsmål som vanligvis heller ikke behandles av domstolen. I mange tilfeller vil en klage til ombudsmannen være borgernes eneste praktiske mulighet til å få vurdert om forvaltningen i deres sak har opptrådt i samsvar med god forvaltningsskikk. Ombudsmannskontrollen gir i tillegg korreksjon og veiledning som kan bidra til en enda bedre forvaltning. Kontrollen med at forvaltningen følger god forvaltningsskikk er derfor også en viktig oppgave for ombudsmannen.



Elisabeth Fougner,
seniorrådgiver,
Sivilombudsmannen

12 SOM-2018-1308

13 SOMB-2009-57

14 Se Bernt mfl. God forvaltningsskikk (2018), s.25.

I den årlige meldingen til Stortinget skal Sivilombudsmannen orientere om sitt arbeid med å overvåke og kontrollere at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene. Det fremgår av Stortingets instruks til Sivilombudsmannen § 12 andre ledd.

Arbeidet med menneskerettigheter

Både gjennom det generelle menneskerettighetsmandatet og forebyggingsmandatet bidrar Sivilombudsmannen til at norske myndigheter respekterer og sikrer menneskerettighetene. Sentralt for året er rapporten om innsattes forhold i fengsel under covid-19. Temaer for klagesakene omfattet blant annet barnets beste, retten til rettferdig rettergang og myndighetenes ansvar for å vurdere om menneskerettighetene er ivaretatt.

Sivilombudsmannens behandling av saker som berører menneskerettighetene

Sivilombudsmannen tar på ulike måter hensyn til Norges menneskerettslige forpliktelser i sin klagesaksbehandling. Noen ganger tolker ombudsmannen innholdet i de menneskerettslige forpliktelsene og konkluderer med hvilken betydning de får for den aktuelle saken. Andre ganger nøyer ombudsmannen seg med å påpeke overfor myndighetene at menneskerettslige forpliktelser er relevant for behandling av saken og må tas med i vurderingen. I år 2020 – med mange og inngripende tiltak fra myndighetenes side for å begrense smittespredningen under en pandemi – kunne en forvente en økning i klager om brudd på menneskerettighetene. Hittil har ombudsmannen mottatt få slike saker, og ennå ikke uttalt seg om tiltakene og forholdet til menneskerettighetene i en klagesak.

I 2020 kom Sivilombudsmannen med fem uttalelser hvor hensynet til barnets beste stod sentralt.

Barnets beste

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som gjelder barn. Dette følger av FNs barnekonvensjon og Grunnloven § 104. I 2020 ble det avgitt fem uttalelser hvor dette hensynet stod sentralt. Tre av uttalelsene gjaldt søknad om skolebytte. Disse sakene er nærmere omtalt på side 14.

I en sak, som gjaldt et vedtak etter barnehageloven om spesialpedagogisk hjelp for barnehageåret 2019/2020, var hensynet til barnets beste et vurderingstema. Ved klagebehandlingen kom Fylkesmannen til at kommunens vedtak om fem timer spesialpedagogisk hjelp var ugyldig. Barnet skulle, som i tidligere barnehageår, motta spesialpedagogisk hjelp i ti timer, til individuell oppfølging. Det ble deretter et spørsmål om barnet kunne få tilbakeført fem timer med spesialpedagogisk hjelp per uke for de ukene hun hadde gått glipp av på grunn av kommunens ugyldige vedtak. Ombudsmannen var enig med Fylkesmannen i at hensynet til barnets beste gjør det viktig med en god balanse mellom den individuelle hjelpen og det ordinære barnehagetilbudet, men at det neppe hadde vært vanskelig å få til en slik balanse om de uteblitte timene hadde kommet i tillegg fra september av og ut resten av barnehageåret. Dessuten uttalte ombudsmannen på generelt grunnlag at hensynet til barnets beste taler for at kommunen i en sak som dette, der velferdshensyn gjør seg gjeldende, bør overveie å vente til klagesaken er avgjort med å redusere tilbudet.

Hensynet til barnets beste var også tema i en sak om saksbehandlingstiden ved Utlendingsdirektoratets behandling av en søknad om permanent oppholdstillatelse (sak 2020/326). I dette tilfellet var saksbehandlingstiden nesten fem år, noe ombudsmannen mente ikke var forsvarlig. Ombudsmannen uttalte at hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn ved vurderingen av hvor lenge det er forsvarlig at en sak blir liggende.

Rett til å få vurdert påstander om brudd på menneskerettighetene?

Sivilombudsmannen henvendte seg i april til Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet om utfordringer ved gjennomføringen av tvangsbehandling for særreaksjonsdømte utlendinger uten oppholdstillatelse i Norge (sak 2020/1638). Bakgrunnen for henvendelsen var en enkeltsak, men henvendelsen var generell om menneskerettighetsproblematikk knyttet til behandlingen av denne gruppen. Den konkrete enkeltsaken gjaldt en utlending som i mer enn 15 år har vært underlagt dom på tvunget psykisk helsevern. Det var liten utvikling i saken – verken i behandlingsopplegget i psykiatrien, straffesaken eller utsiktene til at en retur til hjemlandet faktisk skulle bli gjennomført.

For denne gruppen utlendinger er det et spørsmål om den tvangen utlendingen er underlagt i Norge over tid kan utgjøre et brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 3. Sakene ligger i krysningpunktet mellom utlendingsrett, helserett og strafferett, der flere ulike organer deler ansvaret for utlendingens totalsituasjon. Derfor er det en risiko for at organene peker på hverandre, og at ingen vurderer helheten eller om staten Norge ivaretar ansvaret for å overholde sine menneskerettslige forpliktelser. Som svar til ombudsmannen orienterte departementet om at det er et behov for en grundigere vurdering av de utfordringene ombudsmannen tok opp. Departementene vil derfor gi et oppdrag til Utlendingsdirektoratet og Helsedirektoratet, eventuelt i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Oppdraget vil gå ut på å finne praktiske løsninger for denne gruppen innenfor dagens regelverk og systemer eller – dersom dette ikke er mulig – komme med forslag til hvordan situasjonen kan avhjelpes frem til retur til hjemlandet lar seg gjennomføre. Ombudsmannen vil fortsette å følge med på departementenes oppfølging av denne problematikken.

Ombudsmannen tok også i en annen sak opp spørsmålet om hvordan Fylkesmannen hadde vurdert en påstand i en klage om menneskerettighetsbrudd (sak 2020/292). I en klage over et kommunalt vedtak argumenterte Norsk Forbund for Utviklingshemmede med at et krav om flytting til kommunal omsorgsbolig for å motta helse- og omsorgstjenester var ulovlig og i strid med menneskerettighetene. Blant annet var FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 19 om retten til selvbestemmelse i boligforhold tatt opp i klagen, uten at Fylkesmannen hadde tatt stilling til dette. Ombudsmannen uttalte at en klageinstans plikter å vurdere om menneskerettslige anførsler kan føre frem der en klage eller omgjøringsanmodning er begrunnet med at vedtaket er ulovlig. Dette følger både av forvaltningsloven og forutsetningsvis av Grunnloven § 92 og det nasjonale kontrollsystemet med at Norge etterlever sine internasjonale forpliktelser. Ombudsmannen tok til etterretning Fylkesmannens opplysning om at anførselene faktisk ble vurdert, men kom til at det var i strid med god forvaltningsskikk at ikke anførselene ble kommentert i vedtaket.

Retten til en rettferdig rettergang

Ombudsmannen tok opp en sak (sak 2019/2367) om tilleggsskatt og kompensasjon for brudd på EMK art. 6 nr. 1 med Skattedirektoratet og deretter med Finansdepartementet. Etter at Høyesterett i år 2000 avgjorde at tilleggsskatt er straff, har gjeldende praksis på skatterettens område vært at brudd på EMK art. 6 nr. 1 kompenseres ved helt eller delvis bortfall av tilleggsskatten. I saken ombudsmannen behandlet hindret endringsfrister i skatteforvaltningsloven en slik reduksjon i tilleggsskatten. Både Skattedirektoratet og Finansdepartementet ga overfor Sivilombudsmannen uttrykk for at lempningsregelen i skatteforvaltningsloven § 9-9 kunne benyttes i tilfeller der endringsfristene hindret skattemyndighetene i å kompensere for

konvensjonsbruddet. Skattebetaleren fikk deretter en betydelig lemping.

Ytringsfrihet

Forholdet til ytringsfriheten var et tema i en sak om Politidirektoratets avslag på innsyn i politiets operasjons- og lydlogg etter moskéangrepet i Bærum (sak 2019/3486). Saken er nærmere omtalt på side 22. Selv om politiets håndtering av angrepet åpenbart hadde stor offentlig interesse, var det på det tidspunktet saken ble behandlet ikke kjent om det relevante informasjonsmateriale i henholdsvis operasjons- og lydfilen var materiale som pressen og allmennheten ellers ikke ville få tilgang til. Det hadde også betydning at lydfilen var skilt ut med det formål å skulle benyttes som bevis i straffesaken. Allmennhetens og pressens kontroll med det offentlige handlemåte syntes dermed langt på vei å kunne ivaretas gjennom tilstedeværelse under straffesaken. Det var i hovedsak disse forholdene som gjorde at ombudsmannen ikke fant grunn til å kritisere direktoratets konklusjon om at nektelsen av innsyn i operasjonsloggen og lydfilen, ikke utgjorde et brudd på EMK art. 10 nr. 1.

Rivingen av Y-blokka

Ombudsmannen har behandlet to klager om riving av Y-blokka (sakene 2020/280 og 2020/1017). I en klage var det anført brudd på menneskerettighetene, særlig konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 15. Spørsmålet var om det er brudd på retten til å delta i det kulturelle livet dersom Y-blokka med sin arkitektur og kunst ble revet. Selv om saker om menneskerettigheter og saker av stor samfunnsmessig betydning i utgangspunktet er prioritert hos ombudsmannen, er saken likevel bedre egnet for behandling i domstolene. Saken ble derfor avsluttet uten at ombudsmannen tok stilling til forholdet til menneskerettighetene. Saken er også omtalt på side 22.

Arbeidet i forebyggingsenheten

I tillegg til den generelle formuleringen i sivilombudsmannsloven § 3 om at ombudsmannen skal bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene, har Sivilombudsmannen et særlig ansvar for å bidra til gjennomføringen av FNs torturkonvensjon. I henhold til mandatet beskrevet i tilleggsprotokollen til torturkonvensjonen (OPCAT) skal Sivilombudsmannen gjennomføre regelmessige besøk til steder hvor mennesker er eller kan være frihetsberøvet. Gjennom besøk og tilgang til alle nødvendige opplysninger av betydning for forholdene under frihetsberøvelse søker forebyggingsenheten å avdekke risikofaktorer for krenkelse. Ansatte i denne enheten har tverrfaglig kompetanse.

I 2020 har Sivilombudsmannens forebyggingsenhetens besøksvirksomhet vært preget av koronasituasjonen på flere måter. I mars ble alle planlagte besøk innstilt. For å likevel ivareta forebyggingsmandatet gjennomførte ombudsmannen derfor for første gang et «besøk» uten fysisk tilstedeværelse. Ved dette besøket undersøkte forebyggingsenheten hvordan covid-19-pandemien påvirket forholdene for innsatte i norske fengsler. Undersøkelsen, rapporten og oppfølgingen av denne er nærmere omtalt på side 21.

—

Sivilombudsmannen skal bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.

—

På bakgrunn av funn fra forebyggingsenhetens besøk over flere år, igangsatte ombudsmannen en undersøkelse av bruk av sikkerhetsseng i norske høysikkerhetsfengsler. I en temarapport i mars kom det fram at bruk av belter i fengslene innebærer en høy risiko for brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig behandling. Sivilombudsmannen anbefalte at beltesengene fjernes fra norske fengsler.

Gulating lagmannsrett slo i sommer fast at Bergen fengsel hadde utsatt en varetektsinnsatt for nedverdiggende behandling i strid med EMK artikkel 3 på grunn av rutinemessig kroppsvisitasjon. I kjølvannet av dommen og på bakgrunn av informasjon om at fengsler opprettholdt praksisen henvendte Sivilombudsmannen seg til Kriminalomsorgsdirektoratet og ba om en orientering om hvordan dommen vil bli fulgt opp. I november 2020 konkluderte også Høyesterett i to dommer med at Bergen fengsels rutinemessige kroppsvisitasjoner utgjorde brudd på EMK artikkel 3.

I 2020 ble det gjennomført besøk til ti steder. Avdelingen besøkte institusjoner innen barnevern og psykisk helsevern. For første gang ble det gjennomført besøk til sykehjem og bofellesskap for mennesker med psykisk utviklingshemming. Nærmere informasjon om de enkelte besøkene og Sivilombudsmannens arbeid under forebyggingsmandatet fremgår av en egen årlig melding til Stortinget.

Foredrag om menneskerettigheter

I april ble sivilombudsmannen invitert til å delta i en samtale om innsattes menneskerettigheter i Nasjonal Institusjon for Menneskerettigheters (NIMs) arrangement «Menneskerettigheter i hagen». Et tema var arbeidet med særskilt melding til Stortinget om bruk av isolasjon i fengsler, som ble overlevert i 2019 og behandlet av Stortinget i 2020. Et annet tema var hvordan koronatiltak og karantenebestemmelser forverrer en allerede krevende situasjon for innsatte.

I mars holdt vi et foredrag om isolasjonsproblematikken i norske fengsler for studenter, i regi av Kriminalomsorgens høgscole og utdanningssenter (KRUS). I oktober deltok vi i en paneldebatt om kroppsvisitasjonspraksis i norske fengsler, i regi av Jussbuss.

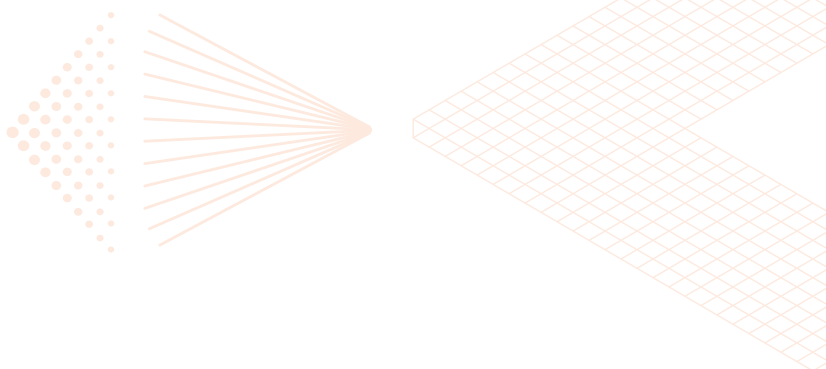
Internasjonalt samarbeid

Sivilombudsmannen mottar normalt jevnlig forespørsler om å ta imot delegasjonsbesøk fra andre land som ønsker å høre om hvordan ombudsmannen arbeider for å ivareta borgernes rettigheter. I 2020 har det på grunn av koronasituasjonen ikke vært noen slike besøk.

Det internasjonale samarbeidet har vært begrenset til digital kontakt dette året. I mai skulle ombudsmannen ha deltatt på det Internasjonale ombudsmannsinstituttets (IOIs) 12. verdenskonferanse, i Dublin, Irland. Temaet for konferansen var «Giving voice to the voiceless». På grunn av koronasituasjonen er konferansen utsatt og endret til digital konferanse i 2021.



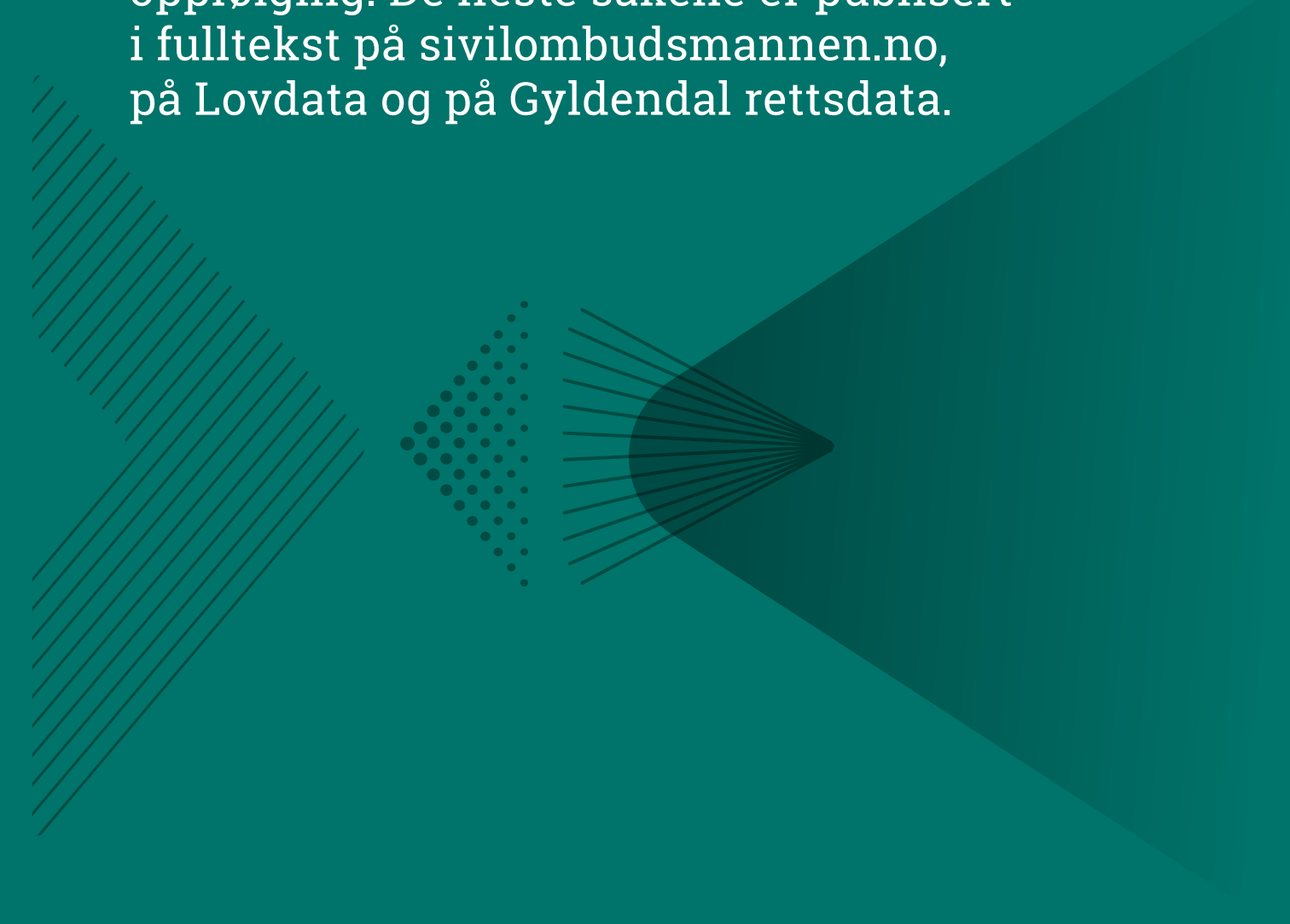
Marianne Lie Løwe,
seniorrådgiver,
Sivilombudsmannen





Oversikt over saker i 2020

Dette kapitlet 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, i tillegg til en oversikt over forvaltningens oppfølging. 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 rettsikkerhetsmessig karakter. Oversikten er sortert etter de ulike rettsområdene. Alle uttalelsene er tilgjengelige på Sivilombudsmannens nettsider.

Alminnelig forvaltningsrett

2019/3089	Fritak fra renovasjonsgebyr – klageorgan, begrunnelse mv.
2019/4519	Rettslig klageinteresse i sak om bygging av landbruksvei
2020/292	Retten til kontradiksjon og håndtering av menneskerettslige anførsler i en sak om helse- og omsorgstjenester
2020/1816	Avsluttende brev om klage på avvisningsvedtak
2020/1452	Pålegg om fjerning av avfall og varsel om tvangsmulkt – kommunens klagesaksbehandling
2020/252	Dekning av sakskostnader til utarbeidelse av klage over et avslag på en søknad – vilkåret om at et vedtak blir endret og nødvendighetsvilkåret
2020/1663	Sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 – spørsmål om vedtaket er endret til gunst for en part
2020/3090	Manglende svar på mottatte henvendelser
2019/5140	Sakskostnader etter forvaltningsloven § 36

Ansettelsessaker, offentlige ansettelsesforhold, driftsavtaler

2019/3515	Skriftlighet i ansettelsessaker i Stavanger kommune
2019/2676	Utilstrekkelig kvalifikasjonsvurdering og manglende skriftlighet
2019/4328	Partsinnsyn i ansettelsessak ved NTNU
2019/2744	Ansettelse i strid med utlysningsteksten
2019/4398	Ansettelse av klinisk ernæringsfysiolog
2019/2008	Brudd på kvalifikasjonsprinsippet ved ansettelse av lærer i videregående skole
2019/594	Tildeling av funksjon ved videregående skole
2019/3124	Tilsetjing av juridisk rådgjevar i strid med eitt av krava i utlysningsteksten
2019/4697	Saksbehandlingen i forbindelse med ansettelse av kommunalsjef
2019/4770	Tildeling av driftstilskudd for fysioterapeut
2019/4200	Ansettelse av fysioterapeut for barn
2020/42	Ansettelse av fysioterapeut for barn
2019/3731	Utredningsplikt ved utvelgelse til intervju av fiolinpedagog
2020/672	Ansettelse i strid med kravet til god forvaltningsskikk
2020/953	Ansettelse av underdirektør i strid med kravene i utlysningsteksten
2020/1870	Vektlegging av tidligere innstilling og fravær ved ansettelse

Barn og barnevern

- 2019/4302** Fylkesmannens behandling av skolers mulige brudd på taushetsplikt
- 2020/3396** Fylkesmannens behandling av klagesak

Barnebidrag

- 2019/3765** Adgangen til å ta i betraktning fremtidige inntektsendringer ved fastsettelse av beregningsgrunnlaget i barnebidragssaker

Barnehager

- 2019/3872** Spesialpedagogisk hjelp – spørsmål om differansen mellom timeantallet i kommunens og Fylkesmannens nye vedtak burde blitt etterlevert

Familie og personsaker

- 2019/3344** Adopsjon av stebarn som har nådd myndighetsalderen (voksenadopsjon)

Helse- og omsorgstjenester m.m.

- 2019/1333** Fylkesmannens behandling av en klagesak om retten til brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
- 2019/4823** Fylkesmannens behandling av anmodning om vurdering av mulig pliktbrudd i den kommunale helsetjenesten
- 2019/4658** Helseklages behandlingstid på 49 måneder i en enkeltsak og behandlingstiden i pasientskadesaker generelt
- 2020/9** Helseklages behandlingstid på nærmere tre år i en sak om ansvar for pasientskade og i pasientskadesaker generelt
- 2020/2152** Helseklages behandlingstid i pasientskadesak – spørsmål om prioritering av sak som har versert lenge
- 2020/291** Fylkesmannens vurdering av mulig brudd på taushetsplikt ved bekymringsmelding til barnevernet

Landbruk, skogbruk og reindrift

- 2019/3083** Livsvarig bruksrett etter jordlova § 12 – utrednings- og begrunnelsesplikt
- 2020/1657** Dekning av sakskostnader i sak om konsesjon – opplysninger om forpliktelsen til å bosette seg på eiendommen

Naturvern

- 2019/4547** Tillatelse til utsetting av fasan og rapphøns for hundetrening
- 2020/632** Forsvarets kurs i snøscooter – rekkevidden av forbudet i motorferdselloven

Næring – bevillinger, tillatelser og løyver

- 2019/1698** Mesterbrevordningen – mesterbrevnemndas praksis med å velge et begrenset antall tilbydere av mesterbrevutdanning

Offentlighet og innsyn

- 2019/2174** Behandling av innsynskrav fremmet overfor direktørene i de tidligere tollregionene
- 2019/3486** Innsyn i operasjons- og lydlogg fra Oslo politidistrikt
- 2019/4197** Innsyn i korrespondanse i anskaffelsessak
- 2019/3993** Innsyn i minimumsleie og omsetningsbasert leie i anbuds konkurranse om bokhandel på Oslo lufthavn

2020/16	Innsyn i utlegg for reiseutgifter og e-poster – identifikasjonskravet
2019/4114	Innsyn i oversikt over flyginger
2020/916	Lukking av formannskapsmøte – hjemmel og saksbehandling
2019/5141	Innsyn i dokumenter om norsk atombrensel
2020/1185	Innsyn i dokumenter om Skatteetatens ansattes involvering i næringsvirksomhet
2020/1736	Innsyn i situasjonsrapporter om koronapandemien
2020/1403	Innsyn i rapporter om konsekvenser av personellfravær som følge av covid-19
2020/1664	Saksbehandlingstiden ved behandlingen av en innsynsklage under utbruddet av koronapandemien
2020/1572	Innsyn i antall pasienter innlagt på sykehus med covid-19
2020/845	Innsyn i en sammenstilling av opplysninger om et forsvarsvåpen
2020/1047	Innsyn – journalføring av dokumenter om forelegg for ulovlig bruk av pepperspray i Tolletaten mv
2020/2305	Innsyn i dokument om fremdrift av fellesprosjektet Ringeriksbanene og E16
2020/1603	Behandlingstiden i sak om innsyn i personalsak
2020/1786	Innsyn i internrevisjonsrapporter
2020/2098	Innsyn i dokumenter hos Mattilsynet – saksbehandlingstid
2020/1700	Innsyn i helseministerens kalender
2020/2672	Innsyn i rapporter om konsekvenser av regjeringens covid-19-tiltak
2020/1262	Innsyn i interne dokumenter – merinnsyn – krav til begrunnelse m.m.
2020/2112	Innsyn i referat fra møte i rådet for matvareberedskap
2020/2197	Innsyn i opplysninger i valutaregisteret
2019/4998	Manglende svar på innsynsbegjæring
2020/1929	Behandling av en klagesak om innsyn i slettede datafiler
2020/2031	Innsyn i referat fra møte i Beredskapsutvalget mot biologiske hendelser – spørsmål om referatet er organinternt

Plan og bygg

2019/4150	Frogn kommunes saksbehandlingstid og rutiner i byggesaker
2018/756	Saksbehandlingstiden for byggesaksklager i Oslo kommune
2019/4284	Vestvågøy kommunes saksbehandlingstid i sak om dispensasjon for fradeling av fritidseiendommer og i byggesaker generelt
2019/3575	Behandling av klage på reguleringsplan
2019/1839	Bebyggelsesplan uten grad av utnyttning
2019/4292	Dispensasjon fra krav om reguleringsplan – riving av eksisterende bolig, deling av eiendom og oppføring av to nye boliger med carporter
2020/1831	Saksbehandlingstid i sak om ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven
2018/3029	Manglende behandling av klage på dispensasjonsvedtak
2020/2911	Manglende oppfølging av ulovlig byggetiltak
2020/573	Kommunestyrets konstatering av at dispensasjon for utbygging av vindkraftverk i Kjølberget ikke er bortfalt

Politiet og påtalemyndigheten

2020/574 Riksadvokatens valg av henleggelseskode og skriftlige begrunnelse for å henlegge en voldtektssak

Renovasjon, feiing, vann og avløp

2019/4087 Krav om tilbakebetaling av vann- og avløpsgebyr

Skatt og ligning, toll og avgifter

2019/2829 Skattemyndighetenes adgang og rutiner ved stedlig kontroll i privat hjem

2019/1307 Eiendomsskatt på fellesareal

2019/3405 Arveavgiftsgrunnlaget som skattemessig inngangsverdi ved gevinstberegning

2019/4420 Salgssums betydning ved eiendomsskattetakst

2019/1905 Spørsmål om likebehandling og størrelse på eiendomsskattetakst på fritidseiendom etter kontorjustering

2020/35 Adgangen til å skrive ut eiendomsskatt på særskilt grunnlag etter overgangsregelen til eideomsskattelova §§ 3 og 4

2020/2116 Nedsettelse av pensjonsgivende inntekt

Skole

2019/2955 Fylkesmannens plikt til å følge opp vedtak om oppheving av standpunkt karakterer

2019/3190 Vedtak om skoleplass

2019/4219 Søknad om å få beholde skoleplass i nabokommune etter flytting – vurdering av barnets beste

2020/2786 Avslag på skolebytte innenfor samme kommune

Tilbakebetaling av lønn

2020/417 Krav om tilbakebetaling av for mye utbetalt lønn

Universiteter og høyskoler

2020/947 Rett til å ta eksamen ved gyldig fravær etter opphør av studieretten ved Politihøgskolen

Utlendingssaker

2019/617 Avslag på familieinnvandring til ektefelle i Norge, og etterfølgende utvisning på grunn av tilbakeholdte opplysninger om ekteskapsmotivene

2020/326 Utlendingsdirektoratets behandlingstid i sak om permanent oppholdstillatelse og tilbakekall

Vegtrafikk

2019/1404 Sak om parkeringstillatelse for forflytningshemmede – begrunnelse og vurdering av klagers anførsler

2019/2517 Tilbakekall av førerrett på grunn av cannabisbruk

2020/1284 Parkeringstillatelse for forflytningshemmede

2020/2503 Sak om parkeringstillatelse for forflytningshemmede

Vergemål

2019/3520 Fratakelse av vergeoppdrag

Ytelser etter folketrygden og pensjon

2019/1192 Alderspensionsrettigheter i Statens pensjonskasse

2020/253 Fylkesmannens kompetanse i klagesaker om rett til kvalifiseringsprogrammet etter sosialtjenesteloven

2019/2945 Navs saksbehandling ved omgjøring av uføretidspunkt

2019/3750 Fristen for å kreve tilleggsstønad til reiseutgifter ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak

Økonomisk sosialhjelp

2020/1574 Krav til søknad om økonomisk sosialhjelp

2020/1078 Fylkesmannens saksbehandling – økonomisk sosialhjelp

Forvaltningens oppfølging

2014/576 Kommunedelplan for Bø kommune

2017/1181 Omsorgslønn – om Fylkesmannens utredningsplikt og forsvarlighetsvurdering ved klagebehandlingen

2017/2921 Dispensasjon fra reguleringsplan

2017/3037 Fylkesmannens behandling av sak om helse- og omsorgstjenester

2017/4198 Klagebehandling av særskilt løyve til å fravike byggegrense mot kommunal vei – klageinstans og Fylkesmannens veiledningsplikt

2017/4408 Søknad om familieinnvandring – plikten til å utrede et barns identitet

2018/194 Dispensasjon fra bestemmelse om utnyttelsesgrad i reguleringsplan

2018/303 Manglende opprettelse av tilsynssak om brudd på en pasients reservasjon mot involvering av navngitt lege

2018/683 Sen klagesaksbehandling i byggesak i Bergen kommune

2018/1950 Fylkesmannens behandling av påstand om pliktbrudd i forbindelse med tvangsinnleggelse etter psykisk helsevernloven

2018/2412 Voldsoffererstatningslovens saklige virkeområde – kravet til straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten

2018/2714 UDIs behandlingstid som skranke for adgangen til å tidsbegrense oppholdstillatelse for enslige mindreårige asylsøkere frem til fylte 18 år

2018/3445,
2018/3446 Fylkesmannens klagebehandling i sak om psykososialt skolemiljø

2018/3829 Gyldigheten av planbestemmelse og bruk av retningslinjer i reguleringsplan

2018/3865 UDIs behandlingstid som skranke for adgangen til å tidsbegrense oppholdstillatelse for enslige mindreårige asylsøkere frem til fylte 18 år

2018/4025 Utlendingsnemndas rettsanvendelse i sak om familieinnvandring

2018/4232 Betydningen av feil i det faktiske grunnlaget for en rammetillatelse

2018/4453 Saksbehandlingen ved trukket klage

18/4557, 18/4740	Fylkesmannens behandling av skolens mulige brudd på taushetsplikt
2018/4760	Dispensasjon for oppføring av hytte – fordel-/ulempevurderingen
2018/4777	Skriftlig advarsel i arbeidsforhold etter ytring på Facebook
2019/12	Omgjøringsbegjæring – tillatelse til et lysthus i strandsonen
19/534	Klageinstansens prøvingsplikt etter forvaltningsloven § 34 – dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2
2019/617	Avslag på familieinnvandring til ektefelle i Norge, og etterfølgende utvisning på grunn av tilbakeholdte opplysninger om ekteskapsmotivene
2019/994	Landbruksfritaket fra eiendomsskatt
2019/1169	Tolkningen av «produktiv skog» i konsesjonsloven § 5 andre ledd
2019/1191	Oslo statsadvokatembeters begrunnelse av en henleggelsesbeslutning
2019/1192	Alderspensjonsrettigheter i Statens pensjonskasse
2019/1333	Fylkesmannens behandling av en klagesak om retten til brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
2019/1336	Utlendingsdirektoratets behandlingstid i sak om statsborgerskap og betydningen av departementets instruks om berostillelse
2019/1750	Manglende ulovlighetsoppfølging og lang saksbehandlingstid
2019/1839	Bebyggelsesplan uten grad av utnyttning
2019/1991	Tilbakekall av førerett på grunn av vandel
2019/2154	Innsyn i sammenstilling av opplysninger hos systemleverandør
2019/2174	Behandling av innsynskrav fremmet overfor direktørene i de tidligere tollregionene
2019/2249	Beregning av foreldrestipend
2019/3083	Livsvarig bruksrett etter jordlova § 12 – utrednings- og begrunnelsesplikt
2019/3344	Adopsjon av stebarn som har nådd myndighetsalderen (voksenadopsjon)
2019/3392	Innsyn i rapporter fra internrevisjonen i Tolletaten
2019/3483	Innsyn i sammenstilling av opplysninger om politiets responstid
2019/3486	Innsyn i operasjons- og lydlogg fra Oslo politidistrikt
2019/3520	Fratakelse av vergeoppdrag
2019/3572	Avslag på krav om innsyn i internrevisjonsdokumenter
2019/3575	Behandling av klage på reguleringsplan
2019/3621	Innsyn i rapporter fra internrevisjonen i Skattedirektoratet
2019/3765	Adgangen til å ta i betraktning fremtidige inntektsendringer ved fastsettelse av beregningsgrunnlaget i barnebidragssaker
2019/3809	Spørsmål om innsyn i brev fra underordnet organ
2019/4043	Innsyn i dokumenter om lokalisering av eldreombud
2019/4114	Innsyn i oversikt over flyginger
2019/4197	Innsyn i korrespondanse i anskaffelsessak
2019/4219	Søknad om å få beholde skoleplass i nabokommune etter flytting – vurdering av barnets beste
2019/4292	Dispensasjon fra krav om reguleringsplan – riving av eksisterende bolig, deling av eiendom og oppføring av to nye boliger med carporter

2019/4328	Partsinnsyn i ansettelsessak ved NTNU
2019/4420	Salgssummens betydning ved eiendomsskattetakst
2019/4519	Rettslig klageinteresse i sak om bygging av landbruksvei
2020/417	Krav om tilbakebetaling av for mye utbetalt lønn
2020/603	Informasjon om omgåelsesekteskap på UDIs nettsider
2020/1185	Innsyn i dokumenter om Skatteetatens ansattes involvering i næringsvirksomhet
2020/1262	Innsyn i interne dokumenter – merinnsyn – krav til begrunnelse m.m.
2020/1403	Innsyn i rapporter om konsekvenser av personellfravær som følge av covid-19
2020/1736	Innsyn i situasjonsrapporter om koronapandemien

Saker som viser mangler i lov, forskrift eller praksis

2020/3815	Foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven
2019/4374	Ansettelsessak – innsyn og kontradiksjon
2019/3765	Barnebidrag – særtilskudd til tannbehandling
2019/3750	Tilleggsstønad – dekning av daglige reiseutgifter mellom bosted og tiltakssted
2019/3520	Vergemål – Fratagelse av vergeoppdrag
2019/3083	Livsvarig bruksrett etter jordlova
2019/1698	Uhjemlet godkjenningssordning for mesterbrevordningen
2019/617	Familieinnvandring – Avslag på søknad og utvisning på grunn av omgåelsesekteskap

Saker tatt opp av eget tiltak

I tillegg til å behandle klagesaker, kan Sivilombudsmannen undersøke saker på eget initiativ. Det ble avsluttet 11 slike saker i 2020.

2020/3815	Foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven – Kommunal- og moderniseringsdepartementet
2020/3408	Skatteforvaltningsloven § 12-1 – rettslige begrunnelser ved avslag om endringer – Skatteetaten
2020/1869	Installasjon av avanserte måle- og styringssystem (AMS-måler) – fritak ved dokumenterbar ulempe for sluttbruker
2020/1638	Særreaksjonsdømte utlendinger uten oppholdstillatelse i Norge – menneskerettslige problemstillinger
2020/603	Informasjon om proformaekteskap på Utlendingsdirektoratets nettsider
2020/116	Rutiner for utsendelse av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger – Fiskeridirektoratet
2019/4937	Eiendomsskatt – beregning av substansverdi – vindkraft
2019/4150	Saksbehandlingstid i byggesaker – Frogn kommune

- 2019/4071** Fastsetting av eiendomsskattetakst – Betydningen av privatrettslige avtaler – Finansdepartementet
- 2019/3515** Skriftlighet i ansettelsessaker – Stavanger kommune
- 2019/3155** Advokaters mulighet til elektronisk kommunikasjon med Nav

Avgitte høringsuttalelser

- 2020/5096** Høringsuttalelse – forslag til endringer i covid-19-forskriften (oppholdssted i karantenetiden)
- 2020/3915** Hørings svar til forslag om ny sivilombudslov
- 2020/2334** Hørings svar NOU 2020:5 Likhet for loven – lov om støtte til rettshjelp
- 2020/2309** Høring – forslag til endring i skatteforvaltningslovens regler om søksmålsadgang
- 2020/1522** Høringsuttalelse om forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjon m.m.)
- 2020/480** Hørings svar NOU 2019:23: Ny opplæringslov
- 2019/5197** Høringsuttalelse: Rusreformutvalgets innstilling NOU 2019:26
- 2019/4771** Høring: Forslag til forskrift om utdanningsstøtte



Statistikk

Dette kapittelet inneholder en oversikt over sakstilfanget i 2020, ombudsmannens saksbehandling, utfallet av sakene og fordelingen av saker på forvaltningsorganer.



Statistikk

Dette kapittelet inneholder en oversikt over sakstilfanget i 2020, ombudsmannens saksbehandling, utfallet av sakene og fordelingen av saker på forvaltningsorganer.

Hovedtendenser

I 2020 kom det inn 4009 klager og henvendelser til Sivilombudsmannen. 3962 saker ble avsluttet i 2020. Av disse ble mer enn halvparten avvist. Rundt halvparten av alle avvisningene skyldtes at sakene fortsatt var til behandling i forvaltningen. For at Sivilombudsmannen skal kunne realitetsbehandle en sak, må den være ferdig behandlet i forvaltningen først. Sivilombudsmannen er ikke en ordinær klageinstans, og kan prioritere saker målrettet ut fra hva som mest mulig forhindrer urett.

I 2020 har vi tatt opp færre saker med forvaltningen enn året før. Det medfører også at færre saker ender i kritikk, ettersom vi må ta opp en sak med forvaltningen før vi kan gi kritikk. Andelen saker som er ordnet underveis har økt. Saksbehandlingstiden hos Sivilombudsmannen har gått ned.

Mer utfyllende kommentarer til tallene finnes under tabellene.

Nye saker

Det kom inn 4009 klager til ombudsmannens kontor i 2020. Det er det høyeste antallet klager vi har mot-tatt noen gang, og er en økning på drøyt 3 % fra året før. I tillegg har vi tatt opp 17 saker på eget initiativ. Saker som vi tar opp på eget initiativ, er et satsingsområde for Sivilombudsmannen. Slike saker kan være basert på enkeltklager som vi av ulike grunner ikke kan behandle som enkeltsak, og som kan være bedre egnet for å ta opp på mer generelt grunnlag. Det kan også være basert på områder vi har erfaring med over noe tid. Vi har i 2020 arbeidet med kriterier og prioriteringer for slike saker. Det legges bl.a. vekt på å prioritere og undersøke saker som kan ha betydning for mange, som gjelder ressursvake grupper eller områder der vi ikke typisk får klager. Les mer om saker tatt opp av eget tiltak på side 56.

ANTALL NYE SAKER	2016	2017	2018	2019	2020
Klagesaker og skriftlige forespørsler	3111	3604	3904	3882	4009
Saker tatt opp av eget tiltak	17	23	13	16	17
I alt	3128	3627	3917	3898	4026

Antall innkomne saker er stabilt høyt. Vi jobber målbevisst med å øke antallet berettigede klager.

Saker tatt opp av eget tiltak

Sivilombudsmannens hovedmandat er å behandle klager vi mottar. Det er imidlertid også viktig for oss å iverksette undersøkelser på eget initiativ. Vi gjør dette når vi blir oppmerksomme på saker som viser feil i lov eller forskrift, som er av stor interesse, av prinsipiell karakter eller angår mange. I 2020 tok vi opp 17 saker av eget tiltak, for eksempel dispensasjonsvedtak i strandsonen og informasjon om proformaekteskap på Utlendingsdirektoratets nettsider.

Hvorfor tar vi opp saker av eget tiltak?

Når vi tar opp saker av eget tiltak har vi tro på at vi kan avdekke større systemfeil som begås i forvaltningen. Med systemfeil menes feil som vi finner gjentatte ganger, for eksempel i kommunene eller fylkene. I sakene som vi har tatt opp av eget tiltak, kan vi både se på ett tema som går igjen i hele landet, ett forvaltningsorgan, eller en spesifikk kommune. Det kan gjelde tolkning av lovverket eller forvaltningens praksis innenfor en konkret sak eller enkelte områder. Undersøkelsene løftes opp på et overordnet nivå og vi vurderer eventuelle generelle feil og problemstillinger.

Når vi tar opp saker av eget tiltak er ikke hensikten å vurdere feil som har blitt gjort, men å se fremover og å forebygge at det begås samme type feil i fremtiden. Vi ser at denne type saker har stor gjennomslagskraft i forvaltningen og at vi dermed kan hjelpe en stor gruppe borgere på en gang.

Hvordan velger vi saker som skal tas opp av eget tiltak?

Konkrete klagesaker, flere klager på samme område eller samme forvaltningsorgan kan vekke vår interesse for å undersøke grundigere. Det samme kan medieomtale av en sak – både i lokale og mer landsdekkende medier. Eksterne aktører som interesseorganisasjoner og fagutvalg er også nyttige kilder til eventuelle systemfeil.

Arbeidet med eget tiltak-sakene kan være mer ressurskrevende enn arbeidet med enkeltklager. Noen av sakene som er igangsatt i 2020 vil først bli avsluttet senere.



Avsluttede saker

Når en sak er avsluttet fra ombudsmannens side, kan den enten være *avvist* av ulike årsaker, eller den kan være *realitetsbehandlet* av ombudsmannen. Saker som avvises er enten slike som vi ikke kan behandle av formelle grunner, eller som vi velger å ikke gå videre med. Mer informasjon om avvisningssakene finnes lenger nede i kapitlet.

AVSLUTTEDE OG UAVSLUTTEDE SAKER	2016	2017	2018	2019	2020
Saker avsluttet i løpet av året	2998	3600	3992	3979	3962
Uavsluttede saker ved utgangen av året	388	420	345	264	328

Innsynsbegjæringer

Det kom inn 374 innsynsbegjæringer til Sivilombudsmannen i 2020.

Dette er ikke klager på avslag om innsyn i forvaltningen, men innsyn i ombudsmannens egne dokumenter og saker. Ombudsmannens saksdokumenter er i utgangspunktet offentlige, jf. Sivilombudsmannsloven § 9 første ledd. Unntak gjøres blant annet for dokumenter som innhentes fra forvaltningen i forbindelse med saksbehandlingen av en klage.

Utfallet av sakene

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

Avviste saker

Av de 4009 klager og henvendelser som i 2020 kom inn til Sivilombudsmannen, ble mer enn halvparten avvist. Det har vært en økning i andelen avviste klager. Rundt halvparten av alle avvisningene skyldtes at sakene fortsatt var til behandling i forvaltningen. For at Sivilombudsmannen skal kunne realitetsbehandle en sak, må den være ferdig behandlet i forvaltningen. En del saker blir også avvist «etter sakens art». Dette er en ny kategorisering av saker (tidligere kalt «utilstrekkelig klagegrunn»), som vi innførte i 2020 for å gjøre prioriteringene våre tydeligere. Sivilombudsmannen er ikke en ordinær klageinstans. Det er nødvendig å prioritere hvilke saker vi undersøker nærmere. Vi arbeider for å gjøre det målrettet ut fra hva som mest mulig forhindrer urett.

Realitetsbehandlede saker

De aller fleste av de realitetsbehandlede sakene, 87 %, blir vurdert på bakgrunn av de tilsendte dokumentene, og ordnet eller avsluttet uten at vi finner grunn til å gå videre med dem. De resterende 13 % av de realitetsbehandlede klagenes blir forelagt for forvaltningen.

De klagenes vi realitetsbehandler, men ikke går videre med, er klager der vi etter en foreløpig gjennomgang mener det ikke er grunn til kritikk. Derfor forelegger vi ikke saken for forvaltningsorganet. Det var 936 slike saker, som ble vurdert på bakgrunn av de innsendte dokumentene, i 2020. De utgjør 64 % av de realitetsbehandlede sakene.

Av de sakene vi forelegger forvaltningen ble 122 saker avsluttet med kritikk eller med henstilling om å se på saken på nytt. Dette utgjør om lag 63 % av de forelagte sakene. Av totalt antall realitetsbehandlede utgjør saker avsluttet med kritikk 8 %.

For mange av sakene kan utfallet bli positivt for klageren også der det ikke ender med kritikk, fordi en sak løser seg mens den er til behandling hos ombudsmannen. Dette skjer ofte etter en telefonhenvendelse eller brev til det aktuelle forvaltningsorganet. Dette var tilfelle i 368 saker, eller om lag 25% av alle realitetsbehandlede saker.

I 2020 har antallet realitetsbehandlede saker gått ned. En del av forklaringen er at vi i 2020 i mindre grad har innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen i klager på lang saksbehandlingstid. Klager om saksbehandlingstid er en betydelig del av klageporteføljen. Vi har hatt forståelse for at noen forvaltningsorganer har hatt stor saksmengde på grunn av koronasituasjonen.

Avviste og realitetsbehandlede saker

Saker som ikke blir avvist, blir realitetsbehandlet. 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 at den er tatt 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.

Det ble avsluttet 3962 saker i 2020. Utfallet av dem fordeler seg på følgende måte:

FORDELINGEN MELLOM AVVISTE OG REALITETSBEHANDLEDE SAKER	2018	2019	2020
Avviste saker	2341	2276	2510
Realitetsbehandlede saker	1651	1703	1452
1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen	1394	1427	1258
a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse e.l.	348	369	322
b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem	1046	1058	936
2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen (undersøkelse)	257	276	194
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen	46	45	46
b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem	41	49	26
c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt	170	182	122

ANDEL AV ALLE AVSLUTTEDE SAKER:	2018	2019	2020
Avviste saker	59 %	57 %	63 %
Realitetsbehandlede saker	41 %	43 %	37 %
	100 %	100 %	100 %

HVORDAN GIKK DET MED DE REALITETSBEHANDLEDE SAKENE? (ANDELER)	2018	2019	2020
1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen ¹ Disse fordelte seg slik:	84 %	84 %	87 %
a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse e.l. ²	25 %	26 %	26 %
b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem ²	75 %	74 %	74 %
2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen (undersøkelse) ¹ Disse fordelte seg slik:	16 %	16 %	13 %
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen ²	18 %	16 %	24 %
b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem ²	16 %	18 %	13 %
c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt ²	66 %	66 %	63 %

1 Andel av realitetsbehandlet.

2 Andel av «ikke-forelagt».

25% Ordnet

8% Avsluttet med kritikk
eller henstilling66% Avsluttet uten kritikk
eller henstilling**Realitetsbehandlede saker**

Saker som blir tatt til behandling får tre ulike utfall:

- saken ordner seg for klageren og kan avsluttes
- saken avsluttes uten kritikk eller henstilling
- saken avsluttes med kritikk eller henstilling

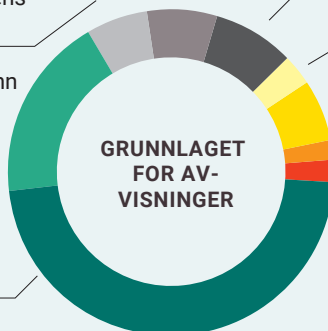
74% Avgjørelsen

17% Saksbehandlingstiden

9% Andre saks-
behandlingsspørsmål**Grunnlaget for avvisinger:**

Mer enn halvparten av sakene ombudsmannen mottar blir avvist. Dette skyldes ulike forhold, men hovedgrunnen er at saken fortsatt er til behandling i forvaltningen.

7% Brev sendt til orientering

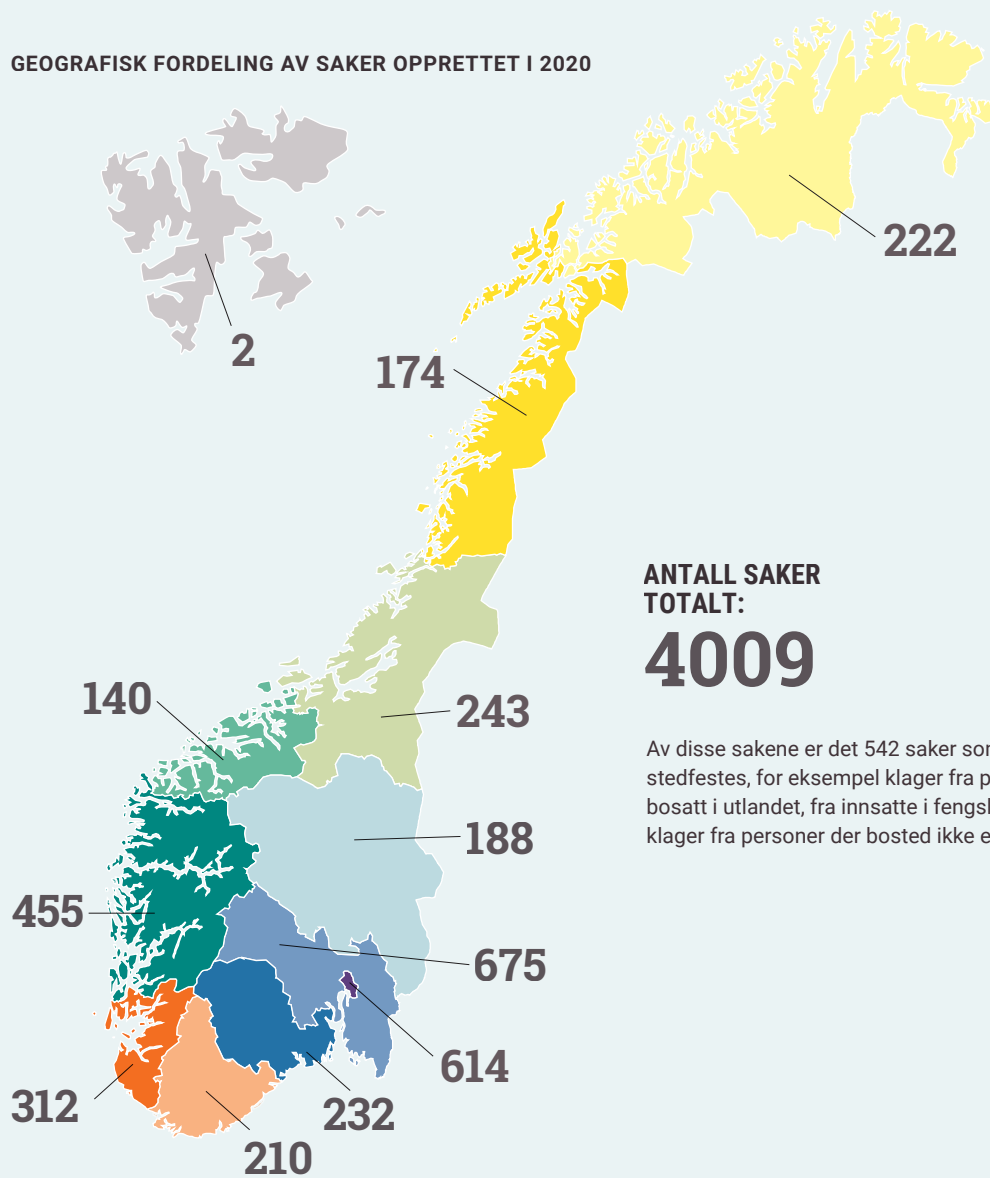
6% Utenfor ombudsmannens
arbeidsområde18% Utilstrekkelig klagegrunn
/ avslutning etter
sakens art47% Fortsatt til behandling
i forvaltningenForespørsler mv.
uten tilknytning til klagesak 8%

Foreldet forhold 3%

Anonyme og uforståelige
henvendelser 6%Klager som er tilbakekalt
av klageren 2%

Ikke klagerett 2%

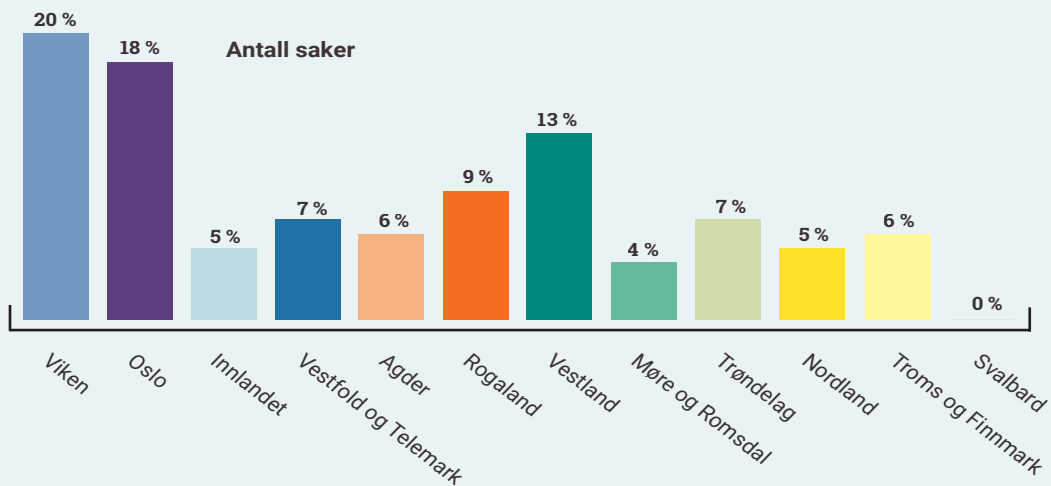
GEOGRAFISK FORDELING AV SAKER OPPRETTET I 2020



ANTALL SAKER
TOTALT:

4009

Av disse sakene er det 542 saker som ikke kan stedefestes, for eksempel klager fra personer bosatt i utlandet, fra innsatte i fengsler, og klager fra personer der bosted ikke er oppgitt.



Saksbehandlingstid hos Sivilombudsmannen

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos Sivilombudsmannen er 21 dager. Det er et mål å bruke så kort tid som mulig, særlig på saker som må avvises. Slike saker tar nå rundt ni dager å avslutte. I 2020 har det vært en nedgang i saksbehandlingstiden for saker som er avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen. Nedgangen har sammenheng med en målrettet satsning på å avslutte eldre saker, som først har gitt seg utslag i saksbehandlingstiden for 2020. Skifte av ombudsmann medførte også at det ble satset på å avslutte allerede forelagte saker så raskt som mulig innen utløpet av 2019. Slik kan tiden utnyttes bedre på saker som krever undersøkelser i forvaltningen.

Saksbehandlingstiden må ses i sammenheng med saksinngangen.

UTVIKLINGEN I SAKSBEHANDLINGSTID FRA 2016 TIL 2020



Saksområder

Ombudsmannen mottar flest klager om saksbehandlingstid og manglende svar fra forvaltningen. Det er også mange som klager på byggesaker, trygdeytelser og ansettelsessaker, og det har vært en økning i innsynssaker som gjelder forvaltningens håndtering av koronasituasjonen. En klagesak kan klassifiseres etter flere saksområder, summen av dem vil derfor bli høyere enn antallet klager.

Utvalgte saksområder for avsluttede saker i 2020

SAKSOMRÅDE	ANTALL SAKER I 2020	ENDRING I ANTALL SAKER FRA 2019	ANTALL SAKER ENDT MED KRITIKK I 2020
Saksbehandlingstid, manglende svar	886	-8 %	25
Plan og bygg – herunder byggesaker	619	17 %	13
Trygdeytelser	417	-12 %	3
Ansettelsessaker og arbeid – og tjenesteforhold – herunder yringsfrihet	370	-4 %	23
Politi og påtalemyndighet, kriminalomsorg	266	-14 %	2
Utlendingssaker, asyl, visum, opphold- og arbeidstillatelser, familieinnvandring osv.	240	-8 %	2
Helsebehandling, tvang, klage på personell, pasientskade	213	-12 %	5
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	248	30 %	35



Avsluttede saker etter forvaltningsorgan 2020

	I ALT	AVVIST	REALITET	KRITIKK
Statsministerens kontor	3	1	2	0
Arbeids- og sosialdepartementet	12	9	3	0
Arbeids- og velferdsetaten (NAV)	501	374	127	6
Arbeidstilsynet	9	6	3	0
Petroleumstilsynet	1	1	0	0
Statens pensjonskasse	8	7	1	1
Trygderetten	55	20	35	0
Barne- og familiedepartementet	4	3	1	1
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)	13	6	7	1
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	2	1	1	0
Forbrukerrådet og Forbrukertilsynet	4	4	0	0
Markedsrådet	1	1	0	0
Finansdepartementet	16	7	9	4
Finanstilsynet	2	1	1	0
Norges Bank	2	2	0	0
Skatteetaten	102	52	50	4
Statens innkrevingsentral	13	7	6	0
Statistisk sentralbyrå	1	1	0	0
Tolletaten	4	3	1	0
Forsvarsdepartementet	9	4	5	1
Forsvaret	8	5	3	0
Forsvarsbygg	3	1	2	0
Klagenemnda for kompensasjon og billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner	1	1	0	0
Helse- og omsorgsdepartementet	39	27	12	4
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet	2	2	0	0
Helfo (Helseøkonomiforvaltningen)	4	3	1	0
Helsedirektoratet	15	11	4	0
Helseklage (Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten)	35	17	18	3
Helsenorge	2	2	0	0
Kontrollkommisjoner	5	3	2	0

Legemiddelverket	2	2	0	0
Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda	10	8	2	0
Pasient- og brukerombudet	1	0	1	0
Pasientreiser	2	0	2	0
Regionale helseforetak	3	1	2	0
Statens helsepersonellnemnd	5	1	4	0
Statens helsetilsyn	16	12	4	0
Sykehus og helseinstitusjoner	43	30	13	1
Justis- og beredskapsdepartementet	41	27	14	1
Advokatbevillingsnemnden	1	1	0	0
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	1	1	0	0
Domstolene, Domstolsadministrasjonen	43	42	1	0
Disiplinærnemnden for advokater	2	1	1	0
Erstatningsnemnda for voldsofre	3	0	3	0
Generaladvokatembetet	1	1	0	0
Hovedredningssentralen	1	1	0	0
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker	1	1	0	0
Konfliktrådet	1	0	1	0
Kontoret for voldsoffererstatning	4	4	0	0
Kriminalomsorgen	111	87	24	0
Namsmenn	32	28	4	0
Politidirektoratet	40	21	19	3
Politi- og påtalemyndighet	183	139	44	2
Sivilforsvaret	1	0	1	0
Sivil klareringsmyndighet	1	1	0	0
Statens sivilrettsforvaltning	26	14	12	1
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	2	0	2	0
Utlendingsdirektoratet	145	95	50	2
Utlendingsnemnda	69	31	38	1
Klima- og miljødepartementet	15	7	8	1
Enova SF	3	0	3	0
Miljødirektoratet	14	7	7	0
Riksantikvaren	4	2	2	0

Kommunal- og moderniseringsdepartementet	29	15	14	2
Datatilsynet	7	5	2	0
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon	1	1	0	0
Husleietvistutvalget	1	1	0	0
Kartverket	5	4	1	0
Personvernemnda	2	1	1	0
Valgdirektoratet	1	0	1	0
Kulturdepartementet	4	3	1	0
Arkivverket	2	2	0	0
Diskrimineringsklagenemnda	15	9	6	0
Likestillings- og diskrimineringsombudet	1	1	0	0
Lotterinemnda	2	0	2	0
Lotteri- og stiftelsestilsynet	1	1	0	0
Medieklagenemnda	1	0	1	0
Norsk rikskringkasting (NRK)	4	4	0	0
Stiftelsesklagenemnda	1	0	1	1
Kunnskapsdepartementet	5	2	3	0
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	2	1	1	0
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)	5	4	1	0
Samordna opptak	2	0	2	0
Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen)	19	9	10	0
UNIT - Direktoratet for IKT og fellestjenester i utdanning og forskning	2	1	1	0
Utdanningsdirektoratet	5	3	2	0
Universiteter og høyskoler	45	26	19	4
Landbruks- og matdepartementet	4	3	1	0
Landbruksdirektoratet	13	8	5	0
Mattilsynet	26	16	10	2
Statskog SF	1	0	1	0

Nærings- og fiskeridepartementet	19	7	12	3
Brønnøysundregistrene	5	5	0	0
Fiskeridirektoratet	6	3	3	0
Havforskningsinstituttet	1	0	1	0
Innovasjon Norge	2	2	0	0
Klagenemnda for offentlige anskaffelser	1	1	0	0
Konkurransetilsynet	1	1	0	0
Sjøfartsdirektoratet	1	1	0	0
Olje- og energidepartementet	12	6	6	0
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	16	12	4	0
Statnett	1	1	0	0
Samferdselsdepartementet	20	6	14	3
Avinor AS	1	1	0	0
Bane NOR	2	2	0	0
Jernbanedirektoratet	1	0	1	0
Kystverket	1	1	0	0
Statens havarikomisjon	1	0	1	0
Statens vegvesen	19	16	3	0
Utenriksdepartementet	12	10	2	0
Fylkesmenn	833	412	421	29
Fylkeskommunal forvaltning	58	34	24	4
Kommunal forvaltning	876	562	314	37
Andre	164	160	4	0

Om oss

I denne delen av meldingen omtaler vi enkelte nøkkeltall og utviklingstrekk for virksomheten. Her finnes informasjon om årets aktiviteter og resultater utover det som følger av andre kapitler, nærmere informasjon om organisasjonen, og den lovpålagte rapporteringen av likestillings- og diskrimineringsarbeidet. Ombudsmannens årsregnskap er tatt inn nest sist i kapitlet og er utarbeidet i tråd med føringene i økonomiregelverket. Til slutt følger en oversikt over utadrettet virksomhet.

Introduksjon til virksomheten

Rolle, virkemidler og prioriteringer

Stortingets ombudsmann for forvaltningen er et av Stortingets eksterne kontrollorganer, og har som formål å arbeide for at den enkelte ikke skal utsettes for urett fra forvaltningen. Stortinget fastsetter instruksene for ombudsmannens virksomhet, men ombudsmannen utfører ellers vervet selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Sivilombudsmannen har kontorsted i Oslo, og behandler saker fra hele landet.

Størstedelen av Sivilombudsmannens virksomhet dreier seg om å behandle innkomne klager fra borgere. Enkelte saker tas opp av Sivilombudsmannen på eget initiativ, såkalte «eget tiltak»-saker. Disse kan være basert på enkeltklager eller temaer ombudsmannen mener det er grunn til å ta opp.

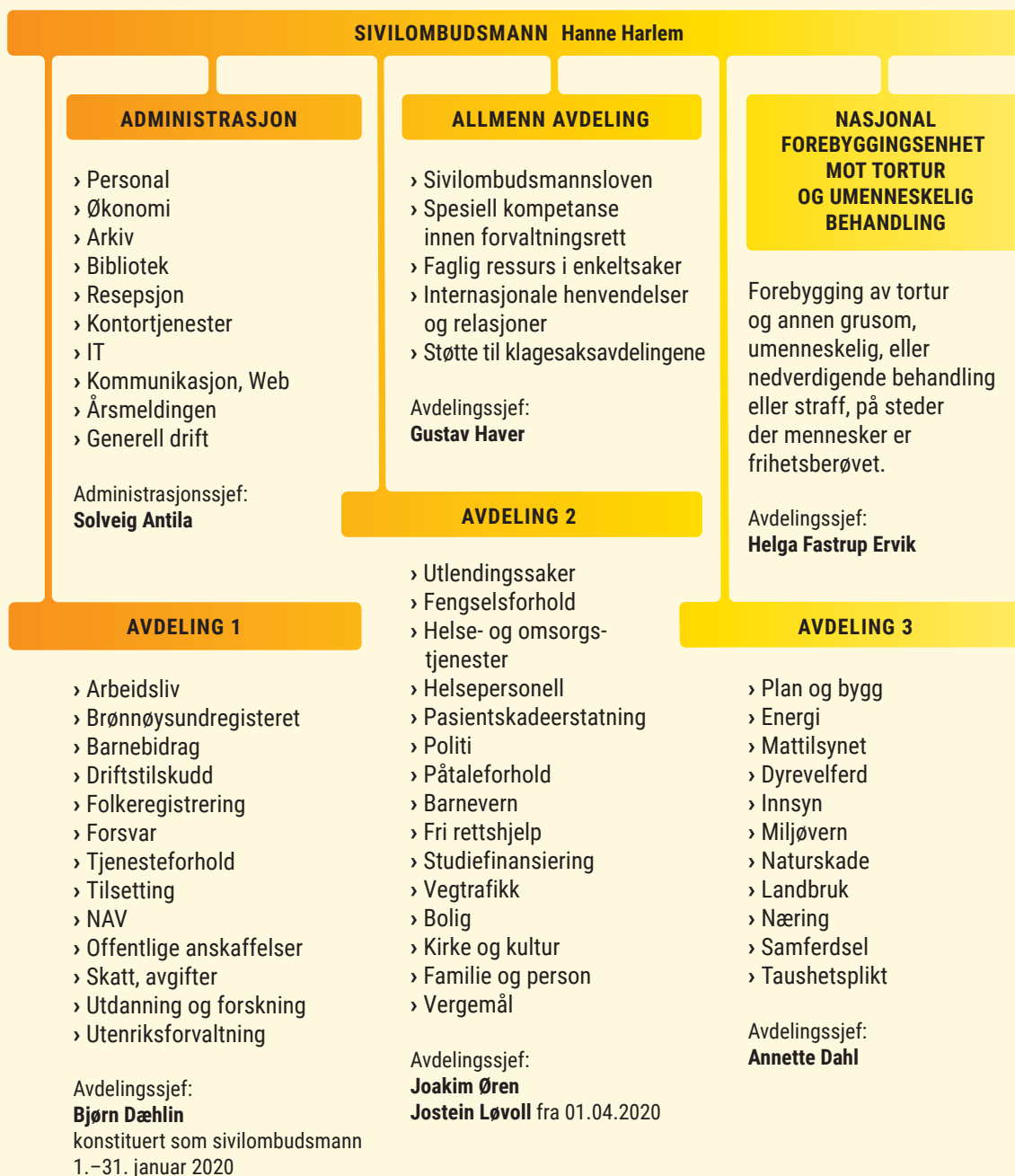
Aktiviteten omfatter også noe foredragsvirksomhet, og møter og besøk til aktuelle forvaltningsorganer.



Foto: Mona Ødegård, Sivilombudsmannen

Om organisasjonen

Avdelingsinndeling og saksområder



Inge Lorange Backer – fast setteombudsmann for saker som angår Oslo kommune, ut 2021

Kirsten Sandberg – fast setteombudsmann i saker innenfor forebyggingsmandatet, ut 2021

Ombudsmannens kontor – personaloversikt

Ombudsmannens kontor hadde per 31. desember 2020 følgende avdelingsinndeling og personalsammensetning.

AVDELING 1		AVDELING 3		ADMINISTRASJONEN			
Avdelingssjef:	Bjørn Arthur Dæhlin	Avdelingssjef:	Annette Dahl	Administrasjonssjef:	Solveig Antila		
Nestleder:	Eirik Namli	Nestleder:	Ingeborg Skonnord	Økonomi, virksomhetsstyring, personal, kontordrift:			
Seniorrådgiver:	Karen H. Aronsen	Seniorrådgiver:	Ellen Cathrine I. Beccer		Seniorrådgiver/	Einar Fiskvik	
Seniorrådgiver:	Charlotte Bårtvedt Eriksen	Seniorrådgiver:	Martine Refsland Kaspersen		nestleder:		
Seniorrådgiver:	Kathrine Evers	Seniorrådgiver:	André Klakegg	Seniorrådgiver:	Marianne G. Monrad		
Seniorrådgiver:	Heidi Quamme Kittilsen	Seniorrådgiver:	Åse Bækkevold Kloster	Seniorrådgiver:	Shima Mootori		
Seniorrådgiver:	Caroline Lundblad	Seniorrådgiver:	Sigrid Marie Fæhn Oftebro	Seniorkonsulent:	Anita Reich-Jørgensen		
Seniorrådgiver:	Maya Mori Seim	Seniorrådgiver:	Kari Rørstad	Seniorkonsulent:	Mette Stenwig		
Rådgiver:	Mie Cecilie Myhrvold	Seniorrådgiver:	Thea Jåtog Trygstad				
Rådgiver:	Karoline Rakneberg Haug	Seniorrådgiver:	Nikolai K. Winge	IT:			
Rådgiver:	Hilde Kjensmo	Rådgiver:	Erlend Kragh Nyhus	IT-sjef:	Lasse Hansen		
Førstekonsulent:	Jostein Gulbrandsen Frank	Førstekonsulent:	Andreas Dalaker	Kommunikasjon:			
Førstekonsulent:	Kjersti Birkeland Rudslid	Student- medarbeider:	Tensaye Alemu		Kommunikasjons- sjef:	Trude Julie Dommerud	
Student- medarbeider:	Anna Marie Sveen	Student- medarbeider:	Vegard Vaboen		Kommunikasjons- rådgiver:	Turid Årsheim	
AVDELING 2		ALLMENN AVDELING		Student- medarbeider:	Richard Apeland		
Avdelingssjef (konstituert):	Jostein Løvoll	Avdelingssjef:	Gustav Haver	Arkiv:			
Nestleder (fung.):	Marianne Aasland Kortner	Seniorrådgiver:	Elisabeth Fougner		Arkivleder:	Annika Båshus	
Seniorrådgiver:	Anders Eldor Boye	Seniorrådgiver:	Mona Keiko Løken		Seniorrådgiver:	Elisabeth Nordby	
Seniorrådgiver:	Helene Oeding Christensen	Seniorrådgiver:	Marianne Lie Løwe	Rådgiver:	Seida Rizvanovic		
Seniorrådgiver:	Wenche Drangsholt	FOREBYGGINGSENHETEN		Seniorkonsulent:	Beate Braastad		
Seniorrådgiver:	Kjetil Fredvik			Avdelingssjef:	Helga Fastrup Ervik	Seniorkonsulent:	Anne Kristin Larsen
Seniorrådgiver:	Eivind Vigeland Grøn			Seniorrådgiver:	Jannicke Thoverud Godø	Seniorkonsulent:	Nina Olafsen
Seniorrådgiver:	Bente Kristiansen	Seniorrådgiver:	Jonina Hermannsdottir	Førstekonsulent:	Trude Undheim		
Seniorrådgiver:	Rasmus Sand	Seniorrådgiver:	Helen Håkonsholm				
Seniorrådgiver:	Jannicke Ryun Sæther	Seniorrådgiver:	Pia Kristin Lande				
Rådgiver:	Katja Boye	Seniorrådgiver:	Johannes Flisnes Nilsen				
Rådgiver:	Cathrine Elisabeth Aaseth	Seniorrådgiver:	Silje Sønsterudbråten				
Student- medarbeider:	Siri Haugsand	Seniorrådgiver:	Mette Jansen Wannerstedt				
		Rådgiver:	Mari Dahl Schlanbusch				
		Rådgiver:	Aruna Eide Skingen				
				FØLGENDE HADDE PERMISJON PER 31. DESEMBER 2020:			
				Avdelingssjef:	Joakim Øren		
				Seniorrådgiver:	Siv Nylenna		
				Seniorrådgiver:	Christian Ranheim		
				Seniorrådgiver:	Lindy Helene Ulltveit-Moe		
				Seniorrådgiver:	Rannveig Bakke Tvedten		
				Seniorrådgiver:	Stine Elde		
				Seniorrådgiver:	Kari Bjella Unneberg		
				Rådgiver:	Kristin Johanne Rydning		

Personaloversikt

		Lønn			
		Menn %	Kvinner %	Menn gj.snitt per mnd	Kvinner gj.snitt per mnd
Totalt i virksomheten	2019	21,3 %	78,7 %	58 238	57 995
	2020	23,8%	76,2%	55 655	57 815
Ledergruppen	2019	50%	50%	99 684	97 388
	2020	50%	50%	102 417	99 322
Deltid	2019	0%	1,3%		
	2020 ¹	33,4%	66,6%		
Sykefravær	2019	0,4%	7,1%		
	2020	2,8%	8,5%		
Foreldrepermisjoner²	2020	–	100%		
Seniorrådgiver	2020	25%	75%	63 742	64 517
Rådgiver	2020	10%	90%	46 000	49 887
Førstekonsulent	2020	50%	50%	45 158	43 942
Seniorkonsulent	2020	0%	100%	–	50 725
Konsulent	2020	40%	60%	30 546	30 725

1 Andel deltidsansatte i virksomheten i 2020 utgjør 7,5%. Av denne andelen er 33,4% menn og 66,6% kvinner.

2 Andel foreldrepermisjon i virksomheten er 3,75%.



Foto: Mona Ødegård, Sivilombudsmannen

Nøkkeltall

Antall ansatte pr. 31.12.2020: **80**

Antall avtalte årsverk¹ i 2020: **69**

	2019 ²	2020
Antall utførte årsverk³	58,66	61,49
Samlet tildeling (1000 kr)⁴	90 685	94 550
Utnyttelsesgrad, prosent⁵	94,6	90,8
Driftsutgifter (1000 kr)⁶	89 300	90 234
Lønnsandel av driftsutgifter, prosent⁷	71,4	73,5
Lønnsutgifter per årsverk (1000 kr)⁸	1 087	1 078

1 Avtalte årsverk: Alle avtalte stillingsprosjenter. Tar hensyn til at noen ansatte jobber deltid.

2 Kolonnen for 2019 er utarbeidet i forbindelse med årsmeldingen 2020.

3 Med utførte årsverk menes årsverkstall som justeres for ulike former for merarbeid eller fravær. Et årsverk defineres som en person i 100% stilling i et helt år.

4 Bevilgningsrapporteringen Note A.

5 Benyttede midler som andel av tilgjengelige midler.

6 Artskontorrapporteringen.

7 Utbetalinger til lønn, inkl. refusjoner, som andel av driftsutgifter.

8 Utbetalinger til lønn, delt på antall utførte årsverk.

Årets aktiviteter og resultater

Det spesielle året

Også for Sivilombudsmannen ble 2020 et annerledes år. En god del planlagt aktivitet ble ikke gjennomført eller fikk et annet innhold enn forutsatt.

Sivilombudsmannens klagesaksvirksomhet¹ ble likevel i mindre grad enn mange andre direkte berørt av pandemien i 2020. Antallet klagesaker økte fra året før, og passerte i 2020 for første gang 4000 klager. Det har vært lagt vekt på å opprettholde lav saksbehandlingstid til tross for flere klager og noe vanskeligere arbeidsforhold. Fysiske møter og besøk har i stor grad vært innstilt eller erstattet av digitale løsninger.

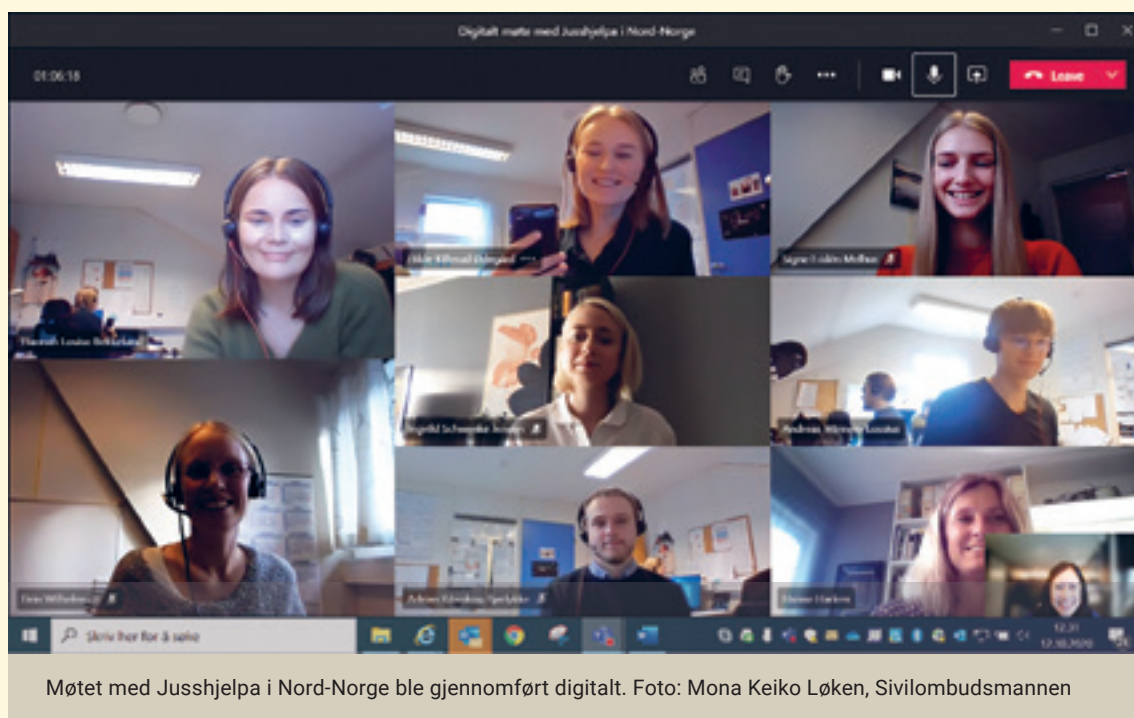
I tråd med myndighetenes føringer ble virksomheten i stor grad gjennomført fra hjemmekontor i 2020. Det har vært mulig å gjennomføre klagesaksbehandling og de fleste administrative gjøremål ved fjernarbeid. Fysisk dokumentbehandling har vært opprettholdt i kontorlokalene. I periodene med

sterke restriksjoner i Oslo kommune har så godt som all virksomhet skjedd hjemmefra, mens det var noe mer arbeid fra kontoret mens det var åpnet for det fra myndighetenes side.

Sivilombudsmannens arbeidsform og IT-løsninger var allerede godt tilrettelagt for fjernarbeid, slik at overgangen til utstrakt hjemmekontor i 2020 gikk relativt smertefritt. Saksbehandlingen er allerede fullelektronisk, og digitale samhandlingsløsninger var på plass selv om de i liten grad var i bruk før pandemien. Det har vært behov for noen investeringer i nytt utstyr. Ansatte har bærbar PC og har fått tilbud om å låne med seg skjerm og annet tilbehør fra kontoret.

Det meste av virksomhetens fellessamlinger har vært innstilt eller overført til digitale flater. Det har i perioder latt seg gjøre å samles i mindre grupper utendørs som tiltak for å ivareta det psykososiale arbeidsmiljøet.

¹ Forebyggingsmandatet er kun i liten grad omtalt nedenfor, men inngår i nøkkeltall og personaloversikter. For nærmere redegjørelse for forebyggingsmandatet, se egen årsmelding om dette.



Møtet med Jusshjelpa i Nord-Norge ble gjennomført digitalt. Foto: Mona Keiko Løken, Sivilombudsmannen

Utvalgte mål og tiltak fra 2020

Sivilombudsmannens strategiplan i perioden 2019-2022 har som overordnede mål å prioritere de oppgavene som mest mulig forhindrer urett og forebygger tortur, å være et sentralt fagmiljø innenfor Sivilombudsmannens arbeidsområder samt å være en effektiv og veldrevet organisasjon.

Arbeidsprosessene som skal bidra til at vi når disse målene nedfelles i de årlige virksomhetsplanene. I virksomhetsplanen for 2020 har målsettingene handlet om å videreutvikle kvalitet og effektivitet. Nedenfor følger en omtale av mål og tiltak det har vært arbeidet med i 2020.

Ny ombudsmann

Et viktig arbeid for virksomheten internt i 2020 var å gjennomføre ombudsmannsskiftet. Aage Thor Falkanger fratrådte embetet som sivilombudsmann 31. desember 2019. Hanne Harlem tiltrådte som ny sivilombudsmann 1. februar 2020. Med ny ombudsmann på plass er virksomhetsstyringen bearbeidet og videreutviklet.

I forbindelse med ombudsmannsskiftet oppnevnte Stortinget to setteombudsmenn for saker vedrørende Oslo kommune for 2020 og 2021, Inge Lorange Backer og Kirsten Sandberg.

Nytt saks- og arkivsystem

Arbeidet med anskaffelse av ny kontrakt for sak- og arkivsystem ble stilt i bero i 2020. I påvente av mulighet for nye samarbeidsløsninger er det i stedet besluttet å videreutvikle dagens løsning. En del av året har bl.a. blitt brukt til å teste ut et nytt brukergrensesnitt, arbeide med opplæringsplaner og vurdere nødvendige rutineendringer. Arbeidet fortsetter i 2021.

Faglig utvikling

Det er gjennomført fordypningsarbeid innen forvaltningsrett og menneskerettigheter, og det har vært arbeidet med å utvikle forståelsen av hva som kjennetegner en god uttalelse.

Oppfølging av medarbeiderundersøkelse

Internt har det også blitt arbeidet med å følge opp hovedfunn fra medarbeiderundersøkelsen som ble gjennomført ved årsskiftet 2019/2020. Det er også et mål at medarbeidere hos Sivilombudsmannen opplever læring og utvikling på arbeidsplassen på en måte som støtter opp under målene i strategiplanen. Det legges vekt på medarbeiderutvikling bl.a. i forbindelse med medarbeidersamtalene.

Planlagte arbeider som ble utsatt

Planlagte tiltak og arbeid som har blitt utsatt i 2020 omfatter en del besøks- og reisevirksomhet, et åpent arrangement om forvaltningsrettslig tema, det årlige kontorseminaret for hele virksomheten, ulike velferdstiltak, videreutviklingen av sak-/arkivsystemet som er nevnt over, samt arbeidet med en tiltaksplan for redusert sykefravær.

Styrket kommunikasjon

For at borgerne skal kjenne til klageretten, og forvaltningen skal kjenne til feil Sivilombudsmannen finner, er det viktig å være synlige i det offentlige rom. Gjennom aktivt mediarbeid og utadrettet virksomhet som deltakelse på seminarer, debatter, holde foredrag og skrive fagartikler og kronikker øker vi bevisstheten om vårt arbeid.

Medieomtalen av våre uttalelser, rapporter, brev og høringer har økt i tråd med satsningen på informasjonsaktiviteten. I 2020 har vi i tillegg til tradisjonelle medier jobbet mye med synlighet i relevante sosiale medier. Antallet oppslag i riks- og

lokale medier i 2020 gikk likevel litt ned, noe vi antar skyldes mye covid-19-relatert fokus.

Et resultat av å bli bedre kjent er at vi får inn flere klager. Det er en fare for at vi som følge av dette mottar flere klager som vi dessverre ikke kan behandle eller undersøke videre. Dette er delvis fordi kriteriene for å få en klage behandlet ikke er godt nok kjent. Vi jobber med å videreutvikle

klageskjemaet og forbedre kommunikasjonen på våre nettsider for å unngå dette.

Internkommunikasjon ivaretas gjennom løpende tradisjonelle kanaler som avdelingsmøter, intranett og informasjonsmøter for alle medarbeidere. Kommunikasjonsbehovet i forbindelse med covid-19-situasjonen har hatt særskilt fokus hos lederne.



Styring og kontroll i virksomheten

Om virksomhetsstyringen

Mål og prioriteringer utover det som følger av sivilombudsmannsloven presenteres for Stortinget som del av budsjettprosessen. Resultater rapporteres tilbake til Stortinget i de to årsmeldingene og i budsjettproposisjonen for det påfølgende året.

Den overordnede virksomhetsstyringen bygger på den langsiktige strategiplanen, som gjelder for 2019-2022. Basert på denne er laget det årlig en samlet virksomhetsplan og avdelingsvis planer. Den overordnede virksomhetsplanen for 2020 ble utarbeidet under tidligere ombudsmann, men er videreutviklet og tilpasset nye prioriteringer utover i 2020. Virksomhetsplanen har blitt fulgt opp i avdelingene og ved felles ledelsesgjennomgang av felles saker. Nærmere omtale av årets mål er gjort i avsnittet over.

Økonomirapporter forelegges for de interne ledermøtene. Det har i 2020 blitt rapportert tertialvis til Stortingets administrasjon om budsjettforbruket.

Virksomheten har også internkontroll- og styrings-systemer innen personvern/informasjonsikkerhet og anskaffelser. I 2020 ble det særlig arbeidet med å videreutvikle HMS-styringssystemet samt innført nye rutiner for varsling og avvikshåndtering.

De overordnede risikovurderingene har de siste par årene vært en integrert del av ombudsmannens årlige virksomhetsplan. Overordnede risikofaktorer er nokså stabile, og knytter seg bl.a. til at det er begrenset hvor mange klagesaker ombudsmannen reelt sett kan behandle med de ressurser som er stilt til disposisjon. For å få tillit og gjennomslag i forvaltningen er det nødvendig å levere høy faglig kvalitet, samtidig er faglig godt funderte uttalelser i saker der vi kritiserer forvaltningen, arbeidskrevende. Det gjør det nødvendig å avvise eller avslutte

mange klager allerede etter en foreløpig vurdering. Jo større andel av klagesakene som avsluttes uten nærmere undersøkelser, desto større er risikoen for at Sivilombudsmannen oppfattes som et så trangt nåløyne at virksomheten mister relevans.

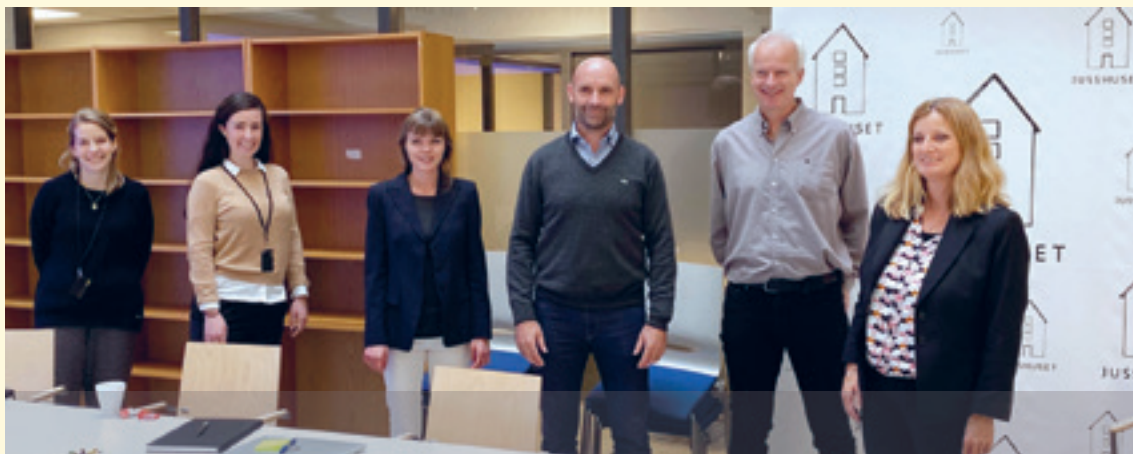
Personalpolitikk, kompetanse, og arbeidsmiljø

Som del av en overordnet målsetting om å være en effektiv og veldrevet organisasjon, har ombudsmannen som mål å beholde et godt arbeidsmiljø, med kollegafelleskap, muligheter for utvikling og vekst, og en sterk felles ansvarsfølelse.

I 2020 ble arbeidet med ny lønnspolitikk ferdigstilt. Målet med den lokale lønnspolitikken er å bidra til at Sivilombudsmannen kan rekruttere og beholde kompetente medarbeidere. Lønnspolitikken søker å harmonisere lønnsdannelsen på gruppenivå og er et av flere virkemidler til å stimulere medarbeidere til å arbeide mot individuelle og felles mål.

Medbestemmelsesordningene ivaretas ved at arbeidsgiver- og tjenestemannsorganisasjonene regelmessig behandler saker etter Hovedavtalen. Saker av betydning for arbeidssituasjonen tas opp i månedlige medbestemmelsesmøter. Ansattrepresentantene deltar aktivt i ansettelse gjennom Ansettelsesrådet. Partene møtes også til lønnsforhandlinger og andre saker etter Hovedtariffavtalen. Arbeidsgiver og arbeidstakersiden, inkludert verneombudet, er representert i Arbeidsmiljøutvalget, som normalt møtes fire ganger i året. Vi vurderer partssamarbeidet i virksomheten som svært godt. Fokus i 2020 har naturlig nok vært på særlige utfordringer knyttet til koronapandemien.

Ombudsmannen har en livsfasepolitikk som søker å tilrettelegge for at ansatte skal stå i arbeid så lenge som mulig. I 2020 ble antallet seniordager utvidet.



Fra besøk hos Gatejuristen i Oslo. Ledere fra andre deler av landet deltok digitalt.
Foto: Mona Keiko Løken, Sivilombudsmannen

Som ledd i arbeidet med å tiltrekke oss de best kvalifiserte juristene er det i 2020 etablert en rekrutteringsgruppe. Denne har blant annet som formål å tilrettelegge for mer målrettet rekruttering i studentmiljøene.

Kompetanseutviklingen skjer gjennom praktisk arbeid og veiledning, samt ved kurs om relevante emner for den enkelte. Det er også arbeidet med en ordning for intern hospitering som skal tilrettelegge for at ansatte kan utvikle bredere kompetanse fra ulike deler av ombudsmannens fagområder.

Vurdering av framtidssutsikter

Hvert år behandler norsk forvaltning et stort antall saker. Basert på de klagesakene vi får inn, er vårt inntrykk at tilstanden i norsk forvaltning i hovedsak er god. Forvaltningen i Norge er velfungerende og har høy tillit hos innbyggerne. Men antallet klager til Sivilombudsmannen er økende. Når presset i forvaltningen øker, er det sannsynlig at det også vil begås flere feil. Det er grunn til å tro at flere saker vil havne hos ombudsmannen. Vi vet at det fortsatt er en liten andel av alle forvaltningens vedtak som klages på til oss, og potensialet for økt klagemengde er dermed betydelig. Dette dilemmaet forsterkes til en viss grad også når ombudsmannen blir bedre kjent. Det er også en del

av samfunnsutviklingen at rettighetsbevisstheten hos borgerne øker.

Ved utgangen av 2020 er det betydelige usikkerhetsfaktorer i det norske samfunnet som følge av covid-19-pandemien. Det kan føre til at flere vil klage til Sivilombudsmannen, blant annet som følge av regelendringer, økt ledighet, flere saker hos Nav og generelt økt risiko for feil i forvaltningen. De langsiktige konsekvensene av pandemien lar seg ennå ikke overskue. Vår viktigste framtidsvurdering er at økningen i klagesakstallet mest sannsynlig vil vedvare.

Sivilombudsmannen er en lavterskelordning for enhver som mener seg urettmessig behandlet av forvaltningen. En stor andel av alle klager som kommer inn til Sivilombudsmannen, blir avvist fordi saken ikke er avgjort i forvaltningen først. Det kan tyde på at forvaltningen er uoversiktlig for mange borgere, og at det ikke alltid er så enkelt å vite hvor man skal henvende seg hvis man vil klage.

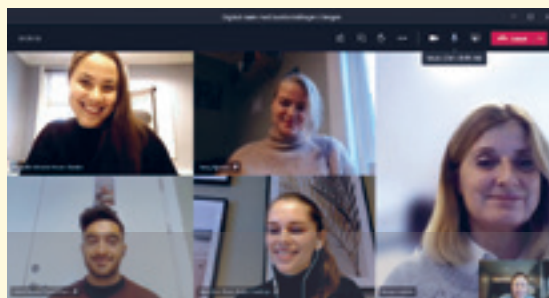
Det arbeides kontinuerlig med å redusere ressursbruken særlig for saker det er klart at ombudsmannen ikke skal gå videre med. Et tiltak er å analysere hvordan slike saker registreres i saksbehandlingssystemet, slik at det lettere kan tas ut styringsinformasjon. I årene som kommer blir det viktig å ta i bruk analyser og statistikk i større grad, for å kunne bruke ressursene der de trengs mest. Vi vil prioritere målrettet å gjøre videre undersøkelser i de klager og på de områder vi mener er særlig viktige for å forhindre urett fra forvaltningen. Å iverksette undersøkelser av såkalte eget tiltak-saker, har vi tro på at skal bidra til dette. Dette kan gjelde tema vi mottar gjentakende klager på, eller andre områder hvor vi mistenker at det begås alvorlige feil (les mer om saker vi tar opp av eget tiltak på side 56). Vi vil også ta i bruk andre tiltak når det gjelder gjentakende temaer eller saker av mindre alvorlig karakter, for eksempel å utvikle temahefter med konkrete råd som deles med forvaltningen. Samlet sett vil dette kunne føre til at flere enkeltklager avvises i de kommende årene, men vi mener at vi dermed kan avdekke større systemfeil og å bruke mer tid på de viktigste sakene.

Også for virksomheten ved Sivilombudsmannens kontor vil pandemien få konsekvenser framover. Usikkerheten gjør det mer krevende å planlegge virksomheten, og vil antagelig kreve fleksibilitet i virksomhetsstyringen framover. For forebyggingsarbeidet vil arbeidsformen og metodevalg påvirkes. Utstrakt hjemmekontor har betydning for arbeidsmiljøet internt, og fordrer særlig oppfølging i hvert fall i 2021.

Ombudsmannen er under normale omstendigheter konkurranseutsatt i arbeidsmarkedet for særlig kvalifiserte jurister, og merker dette ved at det er krevende å rekruttere og beholde særlig denne type kompetanse. En større grad av normalsituasjon kan føre til høyere turnover etter en periode med stabilitet.

Samlet sett er potensialet for vedvarende økning i sakstilfanget de nærmeste årene, sammenholdt med de personalressursene vi rår over, en utfordring når det gjelder muligheten til å få gjennomslag i arbeidet med at den enkelte ikke skal utsettes for urett fra forvaltningen.

Andre framtidsutsikter knytter seg også til spørsmålet Harberg-utvalgets forslag til ny sivilombudslov. Rapporten inneholder også et forslag til ny lov om at sivilombudets mandat utvides til også å omfatte enkeltsaker for Stortingets ombudsnemd for forsvaret som potensielt kan få betydning for ombudsmannens organisering. Diskusjonen om et eventuelt nytt Nav-ombud vil vi også følge med på. Planleggingen av dette kommer evt. i gang når det foreligger vedtak i Stortinget.



Digitalt møte med Jussformidlingen i Bergen.
Foto: Mona Keiko Løken, Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannens arbeid for likestilling og mot diskriminering

Prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling og mot diskriminering

- › Respekten for enkeltmennesket er i Sivilombudsmannens langsiktige strategiplan fremhevet som en av flere grunnverdier.
- › Hensynet til likestilling og ikke-diskriminering utgjør en integrert del av personalpolitikken og preger kulturen vår.
- › Sivilombudsmannen er ikke omfattet av fellesføringene i forvaltningen om inkluderingsdugnad, men har likevel som mål at en andel av nyansettelser skal rekrutteres blant kvalifiserte søkere med hull i cv-en eller med nedsatt funksjonsevne.
- › Reglene i statsansatteloven §§ 4 til 7 gjelder ikke for Sivilombudsmannen, men virksomheten praktiserer likevel reglene som framgår av forskrift til statsansatteloven §§ 4, 4a og 4b slik at vi innkaller til intervju minst en kvalifisert søker med funksjonsnedsettelse, med «hull i cv-en» og med innvandrerbakgrunn.

Slik jobber vi for å sikre likestilling og ikke-diskriminering i praksis, samt for å identifisere risiko

- › Likestilling- og diskriminerings saker er et tema for ledelsen, Arbeidsmiljøutvalget (AMU) og tillitsvalgte gjennom medbestemmelsesordningene. I tillegg ivaretas det i ulike administrative funksjoner i forbindelse med rekrutteringer, anskaffelser og kontordrift.
- › AMU gjør en vurdering av hvilke områder som anses viktigst å gripe fatt i ut fra hensynet til å sikre likestilling og hindre diskriminering. Arbeidet med å gjennomføre prioriterte tiltak har i 2020 primært foregått i ledergruppen og i medbestemmelsesmøtet.

- › Tillitsvalgte får tilbud om å være til stede i alle ansettelsesintervjuer og opplyser kandidatene om at deres rolle er å sikre likebehandling og ikke-diskriminering.
- › Vi har en policy på å alltid innkalle minst en kvalifisert kandidat med innvandrerbakgrunn til intervju.
- › Ombudsmannen tilrettelegger arbeidsplass og arbeidsoppgaver for ansatte i ulike livsfaser og når det er behov for tilpasninger ved varige eller midlertidige funksjonsnedsettelse.

Risikoen for diskriminering og hindre for likestilling

- › Sivilombudsmannen har en stor overvekt av kvinnelige ansatte.
- › Sivilombudsmannen har få ansatte med innvandrerbakgrunn.

Mulige årsaker til risikoer for diskriminering og hindre for likestilling

- › Årsaken til at vi har flest kvinnelige ansatte kan henge sammen med at det er flest kvinner som utdannes som jurister.
- › Årsaken til at vi har få ansatte med innvandrerbakgrunn er at vi får inn få søkere med slik bakgrunn.

Tiltak i 2020 og året som kommer

- › I 2020 opprettet vi en rekrutteringsgruppe hos Sivilombudsmannen.
- › Vi har få fast ansatte med innvandrerbakgrunn. Rekrutteringsgruppa skal jobbe målrettet med mulige tiltak for å bedre dette i 2021.

Årsregnskap for Sivilombudsmannen 2020

Nedenfor gjengis ledelseskomentarene og vedleggene til Sivilombudsmannens årsregnskap for 2020, som er utarbeidet på fastsatt format og fremsendt i henhold til egne frister.

LEDELSESKOMMENTARER

Innledning

I henhold til tilpasningene til det statlige økonomiregelverket som Stortingets presidentskap har vedtatt for Sivilombudsmannen, legges det fram et årsregnskap i tråd med kravene som gjelder for departementer, jf. økonomiregelverkets bestemmelser pkt. 2.3.3 og 3.4.

Sivilombudsmannen rapporterer til Stortinget om virksomheten i 2020 i sine årsmeldinger, Dokument nr. 4 (2020-2021) og Dokument nr. 4.1 (2020-2021). Virksomheten fører regnskap iht. kontantprinsippet.

Formål

Sivilombudsmannen er et av Stortingets eksterne kontrollorganer og utfører sin virksomhet i tråd med Lov om Stortingets ombudsman for forvaltningen (Sivilombudsmannsloven) av 22. juni 1962 og Stortingets instruks for ombudsmannen av 19. februar 1980. Virksomheten har som formål å 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. Ombudsmannen besøker også steder der mennesker er frihetsberøvet for å forebygge tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling.

Bekreftelse

Årsregnskapet er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten og Finansdepartementets rundskriv R-115 om utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap. Årsregnskapet gir et dekkende bilde av Sivilombudsmannens disponible bevilgninger og av regnskapsførte utgifter, inntekter, eiendeler og gjeld.

Vesentlige forhold

Sivilombudsmannen har samlet disponert tildelinger på ca 94,55 millioner kroner på eget budsjettkapittel. Samlet tildeling på kapittel 43 post 01 består av opprinnelig tildeling for 2020, overført mindreforbruk fra 2019, samt kompensasjon for lønnsoppgjør, jf. bevilgningsrapporteringen og note A. I tillegg har Sivilombudsmannen disponert belastningsfullmakt fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) for utgifter i forbindelse med samlokalisering og administrative tjenester, jf. bevilgningsrapporteringen.

Forbruket er på ca 88,9 millioner kroner. Refusjoner fra Nav på ca 3,5 millioner kroner er regnet med, og innebærer at ombudsmannen har et mindreforbruk på ca 5,6 millioner kroner i forhold til bevilgning. Mindreforbruket utgjør 5,94 prosent av samlet tildeling for 2020. Fem prosent av årets tildeling er søkt overført til 2021.

Avviket mellom rapporterte utgifter/inntekter og disponible bevilgninger i 2020 skyldes i hovedsak tre forhold:

1. Vesentlig høyere sykepenge- og foreldrepengerefusjoner enn antatt.
2. Redusert aktivitet knyttet til covid 19-pandemien.
3. En større anskaffelse av sak-/arkivsystem ikke gjennomført som anslått.

Nærmere redegjørelse er gitt nedenfor.

UTBETALINGER TIL LØNN OG ANNEN DRIFT I 2020

Lønnsutgiftene

Ombudsmannens saksbehandlere er virksomhetens viktigste ressurs for å sikre både kvalitet og kvantitet og derigjennom ombudsmannens autoritet og gjennomslagskraft. Våre ansatte er attraktive i arbeidsmarkedet. De senere år har turnover vært på et akseptabelt nivå. I 2020 sluttet to fast ansatte saksbehandlere og én studentmedarbeider, mens tre ansatte gikk ut i arbeidspersisjon. Vi antar at stabiliteten i arbeidsstokken i 2020 tilskrives et spesielt arbeidsmarked dette året, og at turnover kan øke igjen når arbeidsmarkedet er mer normalt.

Lønnsutgiftene er økt. Med arbeidsgiveravgift mv. og korrigerert for refusjoner, beløp lønnsutgiftene seg til ca 66 millioner kroner, mot 63,8 millioner kroner i 2019 (note 2). Den totale økningen på ca 2,3 millioner kroner i forhold til året før skyldes i hovedsak at vi har ansatt en del flere medarbeidere for å ta høyde for turnover og sykefravær, samt deltidsstudenter, timelønte og honorarmottakere, og inneholder også helårseffekten av lønnsoppgjøret i 2019. Utbetalingene til lønn har isolert sett økt med 2,7 millioner kroner. Årsverkforbruket er økt med 2,83 årsverk fra 2019 til 2020. I økningen inngår virkning av flere ansatte, korrigerert for effekter av sykefravær og at en del ansatte arbeider i redusert stilling.

I utgiftene til lønn inngår også honorarer, som har vært relativt høye i 2020 pga. behov for setteombudsmann i saker om Oslo kommune. Utgiftene til de to setteombudsmennene beløp seg til ca 0,27 millioner kroner.

Nav-refusjonene, som reduserer de samlede utbetalingene til lønn, har vært vesentlig høyere i 2020 enn året før. Økningen i Nav-refusjonene reflekterer en

økning i sykefraværet i 2020. De totale refusjonene er økt med ca 1,15 millioner kroner i forhold til 2019.

Lønnsandel av driftsutgiftene er om lag 73,4 prosent.

Investeringer

Utgiftene til investeringer er økt med 0,92 millioner kroner fra 2019 til 2020, og skyldes både normale utskiftninger av IT-utstyr og supplering av utstyr til fjernarbeid i forbindelse med pandemien. Investeringene beløper seg totalt sett til ca 1,025 millioner kroner, hvorav ca 0,94 millioner er IT-utstyr til bl.a. hjemmekontor og møteromsoppgradering for telekonferanser. Forøvrig er det investert noe i møbler og utstyr til utlån.

Andre driftsutgifter

Andre utbetalinger til drift utgjorde ca 23,9 millioner kroner. Det er totalt sett en reduksjon på 1,6 millioner kroner i forhold til 2019. Store utgiftsposter som reiser, kurs og møtevirksomhet er naturlig nok redusert i 2020 som følge av pandemien.

Husleie er den største enkeltutgiften. Husleie for Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) inngår i denne posten. Av de samlede husleieutgiftene på ca 12,7 millioner utgjør Sivilombudsmannens egne husleieutgifter 10,8 millioner kroner. Husleien er prisregulert i 2020.

Utgiftene til leie av maskiner, inventar og lignende på 1,8 millioner kroner er i hovedsak IT-relaterte, og knytter seg til IT-utstyr og lisens for IT-tjenester. Beløpet er redusert med 0,29 millioner kroner, i hovedsak fordi en del utgifter som tidligere var regnet lisenser i henhold til leveransmodellen med vår eksterne IT-leverandør nå er kontert som kjøp av andre fremmede tjenester.

Kjøp av konsulenttjenester beløp seg til ca 1,26 millioner kroner, og er redusert med 0,12 millioner kroner i forhold til 2019. I denne posten inngår bl.a. konsulenttjenester til IT-utvikling og kjøp av ekstern ekspertise til Forebyggingsenheten. IT-konsulenttjenestene har vært påvirket av at anskaffelsen av nytt sak- og arkivsystem, som var planlagt med større utgifter i 2020, ble stilt i bero og erstattet med oppgradering av eksisterende system. Utgifter til dette har dermed påløpt i mindre grad i 2020 enn antatt, og en del aktivitet er forskjøvet til 2021. Det samme gjelder konsulentutgifter knyttet til robotisering av arbeidsprosesser.

Øvrige driftsutgifter viser en reduksjon på 1,5 millioner kroner fra 2019 til 2020, som i hovedsak skyldes redusert aktivitet.

Belastningsfullmakter

I 2020 har Sivilombudsmannen, i tråd med Stortingets vedtak i 2014, vært samlokalisert med og ytt administrative tjenester til Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). Fra 2020 har NIM i all hovedsak overtatt egen administrativ drift innen bl.a. økonomi-, lønn- og personalforvaltning, men ombudsmannen yter fortsatt støtte innen bl.a. kontordrift, resepsjonstjeneste og administrativ rådgivning.

Utgiftene til NIM i 2020 som er belastet NIMs bevilgning fremkommer i Sivilombudsmannens artskontorrapportering med tilhørende noter. I 2020 har Sivilombudsmannen belastet NIMs bevilgning, kapittel 45 Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, post 01, med drøyt 2 millioner kroner i forbindelse med samlokaliseringen. Hoveddelen av det som er betalt av Sivilombudsmannen gjelder husleie, som beløp seg til ca 1,88 millioner kroner.

Mellomværende med statskassen

Mellomværende med statskassen utgjorde pr. 31.12.2020 ca 2,5 millioner kroner. Oppstillingen av artskontorrapporteringen viser hvilke eiendeler og gjeld mellomværendet består av. Foruten rapportert mellomværende hadde Sivilombudsmannen påløpt leverandørgjeld på ca 0,076 millioner kroner som ikke er betalt og derfor ikke fremkommer som utgift i årsregnskapet. Jf. opplysninger om avregning med statskassen i note 8. Sivilombudsmannen har ikke kapitalposter i statens kapitalregnskap.

TILLEGGSOPPLYSNINGER

Riksrevisjonen er ekstern revisor for Sivilombudsmannen. Årsregnskapet for 2020 er ikke ferdig revidert, men revisjonsberetningen antas å foreligge innen utløpet av 2. kvartal 2021. Revisjonsberetningen for årsregnskapet offentliggjøres på ombudsmannens nettsider når den har blitt offentlig tilgjengelig.

Virksomheten forvalter ingen statlige fond.

Oslo, 1. februar 2021

Hanne Harlem

sivilombudsmann

Prinsippnote til årsregnskapet

Årsregnskap for statlige virksomheter er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115 av desember 2019.

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – de grunnleggende prinsippene for årsregnskapet:

- a. Regnskapet følger kalenderåret.
- b. Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret.
- c. Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet.
- d. Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp.

Oppstillingene av bevilgnings- og artskontorrapportering er utarbeidet etter de samme prinsippene, men gruppert etter ulike kontoplaner. Prinsippene samsvarer med krav i bestemmelsene punkt 3.5 til hvordan virksomhetene skal rapportere til statsregnskapet. Sumlinjen «*Netto rapportert til bevilgningsregnskapet*» er lik i begge oppstillingene.

Virksomheten er tilknyttet statens konsernkontoor-ning i Norges Bank i henhold til krav i bestemmelsene pkt. 3.7.1. Bruttobudsjetterte virksomheter tilføres ikke likviditet gjennom året, men har en trekkrettighet på sin konsernkonto. Ved årets slutt nullstilles saldoen på den enkelte oppgjørskonto ved overgang til nytt år.

Bevilgningsrapporteringen

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen omfatter en øvre del med bevilgningsrapporteringen og en nedre del som viser beholdninger virksomheten står oppført med i kapitalregnskapet. Bevilgningsrapporteringen viser regnskapstall som virksomheten har rapportert til statsregnskapet. Det stilles opp etter de kapitler og poster i bevilgningsregnskapet virksomheten har fullmakt til å disponere. Kolonnen samlet tildeling viser hva virksomheten har fått stilt til disposisjon i tildelingsbrev for hver statskonto (kapittel/post). Oppstillingen viser i tillegg alle finansielle eiendeler og forpliktelser virksomheten står oppført med i statens kapitalregnskap.

Mottatte fullmakter til å belaste en annen virksomhets kapittel/post (belastningsfullmakter) vises ikke i kolonnen for samlet tildeling, men er omtalt i note B til bevilgningsoppstillingen. Utgiftene knyttet til mottatte belastningsfullmakter er bokført og rapportert til statsregnskapet, og vises i kolonnen for regnskap.

Avgitte belastningsfullmakter er inkludert i kolonnen for samlet tildeling, men bokføres og rapporteres ikke til statsregnskapet fra virksomheten selv. Avgitte belastningsfullmakter bokføres og rapporteres av virksomheten som har mottatt belastningsfullmakten og vises derfor ikke i kolonnen for regnskap. De avgitte fullmaktene framkommer i note B til bevilgningsoppstillingen.

Artskontorapporteringen

Oppstillingen av artskontorapporteringen har en øvre del som viser hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter og en nedre del som viser eiendeler og gjeld som inngår i mellomværende med statskassen. Artskontorapporteringen viser regnskapstall virksomheten har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter. Virksomheten har en trekkrettighet på konsernkonto i Norges Bank. Tildelingene er ikke inntektsført og derfor ikke vist som inntekt i oppstillingen.

Regnskapstall i bevilgnings- og artskontorapportering med noter viser regnskapstall rapportert til statsregnskapet. I tillegg viser noten til artskontorapporteringen *Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen* bokførte tall fra virksomhetens kontospesifikasjon i kolonnen *Spesifisering av bokført avregning med statskassen*. Notene viser forskjellen mellom beløp virksomheten har bokført på eiendels- og gjeldskon-

toer i virksomhetens kontospesifikasjon (herunder saldo på kunde- og leverandørreskonto) og beløp virksomheten har rapportert som fordringer og gjeld til statsregnskapet og som inngår i mellomværendet med statskassen.

Virksomheten har innrettet bokføringen slik at den følger kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten. Dette innebærer at alle opplysninger om transaksjoner og andre regnskapsmessige disposisjoner som er nødvendige for å utarbeide pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 3.3.2, og spesifikasjon av pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 4.4.3, er bokført. Bestemmelsene krever blant annet utarbeiding av kundespesifikasjon og leverandørspesifikasjon. Dette medfører at salgs- og kjøpstransaksjoner bokføres i kontospesifikasjonen på et tidligere tidspunkt enn de rapporteres til statsregnskapet, og innebærer kundefordringer og leverandørgjeld i kontospesifikasjonen.

Sivilombudsmannens regnskap og bevilgning for 2020

OPPSTILLING AV BEVILGNINGSRAPPORTERING 2020

Utgiftskapittel	Kapittelnavn	Post	Samlet tildeling *	Regnskap 2020	Merutgift (-) og mindreutgift
0043	Stortingets ombudsmann for forvaltningen - driftsutgifter	01	94 550 000	88 936 079	5 613 922
0045	Nasjonal institusjon for menneskerettigheter - driftsutgifter	01	0	2 035 950	
1633	Nettoføring for mva i staten	01	0	2 742 167	
Sum utgiftsført			94 550 000	93 714 196	

Inntektskapittel	Kapittelnavn	Post	Samlet tildeling *	Regnskap 2020	Merinntekt og mindreinntekt(-)
5309	Tilfeldige inntekter	29	0	94 300	
5700	Arbeidsgiveravgift	72	0	8 154 654	
Sum inntektsført			0	8 248 954	

Netto rapportert til bevilgningsregnskapet				85 465 243	
Kapitalkontoer	Kapittelnavn	Post	Samlet tildeling *	Regnskap 2020	Merinntekt og mindreinntekt(-)
60049601	Norges Bank KK/innbetalinger			3 493 288	
60049602	Norges Bank KK/utbetalinger			-89 031 409	
716107	Endring i mellomværende med statskassen			72 879	
Sum rapportert				0	

Beholdninger rapportert til kapitalregnskapet (31.12)					
Konto	Tekst	Post	31.12.2020	31.12.2019	Endring
716107	Mellomværende med statskassen		-2 503 418	-2 576 296	72 879

* Samlet tildeling skal ikke reduseres med eventuelle avgitte belastningsfullmakter (gjelder både for utgiftskapitler og inntektskapitler). Se note B *Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år* for nærmere forklaring.

NOTE A – FORKLARING AV SAMLET TILDELING UTGIFTER

Kapittel og post	Overført fra i fjor	Årets tildeling *	Samlet tildeling
0043 01	3 143 000	91 407 000	94 550 000

* Årets tildeling består av opprinnelig bevilgning for 2020 på kr 91 100 000, samt kompensasjon for lønnsoppgjør på kr 307 000.

NOTE B – FORKLARING TIL BRUKTE FULLMAKTER OG BEREKNING AV MULIG OVERFØRBART BELØP TIL NESTE ÅR

Kapittel og post	Merutgift(-)/ mindre utgift	Utgiftsført av andre iht. avgitte belastningsfullmakter(-)	Merutgift(-)/ mindreutgift etter avgitte belastningsfullmakter	Fullmakt til å overskride bevilgning med overtid, reisetid og timelønn for november 2020*	Sum grunnlag for overføring	Maks. overførbart beløp**	Mulig overførbart beløp beregnet av virksomheten
0043 01	5 613 922		5 613 922	164 186	5 778 108	4 570 350	4 570 350

* Denne kolonnen er kun aktuell for virksomheter som er lønnskunde av DFØ og som er berørt av omleggingen av utbetalingsløsningen i DFØ. DFØ har i 2020 endret utbetalingsløsningen for overtid, reisetid og timelønn. Dette medfører at virksomheter som er lønnskunder av DFØ for regnskapsåret 2020 vil utbetale overtid for 13 måneder (november og desember 2019 og januar til november 2020). Berørte virksomheter har fått fullmakt til å overskride bevilgning i 2020 tilsvarende engangseffekten knyttet til omlegging av utbetalingsløsningen i DFØ.

** Maksimalt beløp som kan overføres er 5% av årets bevilgning på driftspostene 01-29, unntatt post 24 eller sum av de siste to års bevilgning for poster med stikkordet «kan overføres». Se årlig rundskriv R-2 for mer detaljert informasjon om overføring av ubrukte bevilgninger.

Forklaring til bruk av budsjettfullmakter

Mottatte belastningsfullmakter

Sivilombudsmannen belaster Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) på kapittel 45 post 01 for utgifter ifm. samlokalisering og administrative tjenester til NIM.

Belastningsfullmakten på kr 2 040 000 i 2020 dekker bl.a. utgifter til husleie og renhold. Se note 3.

OPPSTILLING AV ARTSKONTORRAPPORTERINGEN 31.12.2020

Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet	Note	2020	2019
Innbetalinger fra gebyrer	1	0	0
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	1	0	0
Salgs- og leieinnbetalinger	1	0	0
Andre innbetalinger	1	0	0
Sum innbetalinger fra drift		0	0

Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet		2020	2019
Utbetalinger til lønn	2	66 027 068	63 770 575
Andre utbetalinger til drift	3	23 900 135	25 529 172
Sum utbetalinger til drift		89 927 203	89 299 747

Netto rapporterte driftsutgifter		89 927 203	89 299 747
---	--	-------------------	-------------------

OPPSTILLING AV ARTSKONTORRAPPORTERINGEN 31.12.2019, forts.

Investerings- og finansinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet	Note	2020	2019
Innbetaling av finansinntekter	4	0	0
Sum investerings- og finansinntekter		0	0

Investerings- og finansutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet	Note	2020	2019
Utbetaling til investeringer	5	1 025 652	103 927
Utbetaling til kjøp av aksjer	5,8B	0	0
Utbetaling av finansutgifter	4	19 174	10 868
Sum investerings- og finansutgifter		1 044 826	114 795

Netto rapporterte investerings- og finansutgifter		1 044 826	114 795
--	--	------------------	----------------

Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten	Note	2020	2019
Innbetaling av skatter, avgifter, gebyrer m.m.	6	0	0
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten		0	0

Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten		2020	2019
Utbetalinger av tilskudd og stønader	7	0	0
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten		0	0

Inntekter og utgifter rapportert på felleskapitler	Note	2020	2019
Gruppelivsforsikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt)		94 300	85 558
Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt)		8 154 654	7 874 066
Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633, utgift)		2 742 167	2 688 210
Netto rapporterte utgifter på felleskapitler		-5 506 786	-5 271 414

Netto rapportert til bevilgningsregnskapet		85 465 243	84 143 128
---	--	-------------------	-------------------

Oversikt over mellomværende med statskassen			
Eiendeler og gjeld	Note	2020	2019
Fordringer		0	0
Kontanter		0	0
Bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank		0	0
Skyldig skattetrekk og andre trekk		-2 522 924	-2 576 755
Skyldige offentlige avgifter		0	0
Annen gjeld		19 506	459
Sum mellomværende med statskassen	8	-2 503 418	-2 576 296

NOTE 1 INNBETALINGER FRA DRIFT		
	2020	2019
Innbetalinger fra gebyrer		
Sum innbetalinger fra gebyrer	0	0
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	0	0
Sum innbetalinger fra tilskudd og overføringer	0	0
Salgs- og leieinnbetalinger	0	0
Sum salgs- og leieinnbetalinger	0	0
Andre innbetalinger	0	0
Sum andre innbetalinger	0	0
Sum innbetalinger fra drift	0	0

NOTE 2 UTBETALINGER TIL LØNN		
	2020	2019
Lønn	54 703 636	51 989 875
Arbeidsgiveravgift	8 154 654	7 874 066
Pensjonsutgifter *	6 150 321	5 913 799
Sykepenger og andre refusjoner (-)	-3 493 288	-2 345 485
Andre ytelser	511 746	338 321
Sum utbetalinger til lønn	66 027 068	63 770 575
Antall utførte årsverk: **	61,49	58,66

* **Nærmere om pensjonskostnader**

Pensjoner kostnadsføres i resultatregnskapet basert på faktisk påløpt premie for regnskapsåret. Premiesats for 2020 er 12 prosent.

** **Nærmere om årsverk**

Årsverkstallet for 2019 er rekonstruert her for å samsvare med ny definisjon av årsverk.

NOTE 3 ANDRE UTBETALINGER TIL DRIFT		
	2020	2019
Husleie	12 684 378	12 001 280
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	78 363	206 835
Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	1 630 959	1 856 462
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	0	0
Mindre utstyrsanskaffelser	144 109	145 058
Leie av maskiner, inventar og lignende	1 838 515	2 128 165
Kjøp av konsulenttenester	1 263 950	1 380 495
Kjøp av andre fremmede tenester	3 026 646	2 838 196
Reiser og diett	107 434	334 516
Øvrige driftsutgifter	3 125 782	4 638 165
Sum andre utbetalinger til drift *	23 900 135	25 529 172

* I andre utbetalinger til drift inngår driftsutgifter belastet Sivilombudsmannens egen bevilgning på kapittel 43, samt driftsutgifter på andre budsjettkapitler:

Andre utbetalinger for Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM): kr 2 035 950.

NOTE 4 FINANSINNEKTER OG FINANSUTGIFTER

Innbetaling av finansinntekter	2020	2019
Renteinntekter	0	0
Valutagevinst	0	0
Annen finansinntekt	0	0
Sum innbetaling av finansinntekter	0	0

Utbetaling av finansutgifter	2020	2019
Renteutgifter	19 174	10 868
Valutatap	0	0
Annen finansutgift	0	0
Sum utbetaling av finansutgifter	19 174	10 868

NOTE 5 UTBETALING TIL INVESTERINGER OG KJØP AV AKSJER

Utbetaling til investeringer	2020	2019
Immaterielle eiendeler og lignende	0	0
Tomter, bygninger og annen fast eiendom	0	0
Infrastruktureiendeler	0	0
Maskiner og transportmidler	0	0
Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende	1 025 652	103 927
Sum utbetaling til investeringer	1 025 652	103 927

Utbetaling til kjøp av aksjer	2020	2019
Kapitalinnskudd	0	0
Obligasjoner	0	0
Investeringer i aksjer og andeler	0	0
Sum utbetaling til kjøp av aksjer	0	0

NOTE 6 INNKREVINGSVIRKSOMHET OG ANDRE OVERFØRINGER TIL STATEN

	2020	2019
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten	0	0

NOTE 7 TILSKUDDSFORVALTNING OG ANDRE OVERFØRINGER FRA STATEN

	2020	2019
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten	0	0

NOTE 8 SAMMENHENG MELLOM AVREGNING MED STATSKASSEN OG MELLOMVÆRENDE MED STATSKASSEN

	31.12.2020	31.12.2020	Forskjell
	Spesifisering av bokført avregning med statskassen	Spesifisering av rapportert mellomværende med statskassen	
Finansielle anleggsmidler			
Investeringer i aksjer og andeler*	0	0	0
Obligasjoner	0	0	0
Sum	0	0	0
Omløpsmidler			
Kundefordringer	0	0	0
Andre fordringer	0	0	0
Bankinnskudd, kontanter og lignende	0	0	0
Sum			
Langsiktig gjeld			
Annen langsiktig gjeld	0	0	0
Sum	0	0	0
Kortsiktig gjeld			
Leverandørgjeld	76 693	0	76 693
Skyldig skattetrekk	-2 522 924	-2 522 924	0
Skyldige offentlige avgifter	0	0	0
Annen kortsiktig gjeld	19 506	19 506	0
Sum	-2 426 724	-2 503 418	76 693
Sum	-2 426 724	-2 503 418	76 693

* Virksomheter som eier finansielle anleggsmidler i form av investeringer i aksjer og selskapsandeler fyller også ut note 8 B.

Utadrettet virksomhet

FOREDRAG I NORGE

7. februar Foredrag på fagseminar - Alminnelig forvaltningsrett: Fortid og fremtid, i regi av Universitetet i Oslo.
13. februar Årlig kurs i forvaltningsrett, i regi av JUS - Sivilombudsmannens time
25. februar Foredrag på JUS-kurs om statsansatterett - Kvalifikasjonsprinsippet og plikten til å lyse ut stillinger.
10. mars Foredrag ved Forsvarets personell og vernepliktssenter, for sivile ansettelsesråd i Forsvaret, i Harstad. Om ansettelser i det offentlige.
11. mars Undervisning for bachelorstudenter ved Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter (KRUS), om isolasjon og innsattes psykiske helse.
17. mars Foredrag om forvaltningsrettslige temaer, for Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap.
11. juni Foredrag på Webinar i regi av DFØ, med målgruppe alle statlige etater: Kvalifikasjonsprinsippet.
10. august Undervisning om behandling av personer med spiseforstyrrelser, av psykologspesialist Maria Øverås.
13. august Foredrag for nye jusstudenter.
28. august Innlegg på innspillsmøte i Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), Region Øst om KDIs foreslåtte tiltak for å redusere og forebygge isolasjon.
11. september Undervisning på videreutdanning for psykologspesialister - om menneskerettigheter, tvang i psykisk helsevern og forebyggingsenhetens arbeid.
15. september Foredrag på oppfølgingswebinar i regi av DFØ, om hvordan ivareta både kvalifikasjonsprinsippet og inkludering ved ansettelser i statlig sektor.
16. september Innlegg på kurs i Offentleglova, i regi av JUS.
17. september Foredrag på årlig kurs i Asyl- og utlendingsrett 2002, i regi av Juristenes Utdanningscenter (JUS).



Foto: Mona Ødegård, Sivilombudsmannen

23. september Foredrag på webinar i regi av Norsk Friluftsliv - Ombudsmannens undersøkelse av dispensasjoner i strandsonen.
6. oktober Deltakelse i paneldebatt på Litteraturhuset, arrangert av Jussbuss: Kroppsvisitasjon i norske fengsler.
8. oktober Foredrag for E24 om ombudsmannens behandling av innsynssaker.
20. oktober Foredrag for Juristenes utdanningscenter - Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen.
22. oktober Foredrag for Fylkesmannen i Trøndelag om helserettsarbeidet vårt.
27. oktober Landskonferanse i plan- og bygningsrett 2020, i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).
6. november Foredrag på seminar for JussBuss, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Jussformidlingen i Bergen og Jusshjelpa i Tromsø.
16. november Forelesning om torturforbudet for jusstudentene ved UiO, arrangert av Amnestys jussgruppe.
18. november Foredrag for Forum for natur og friluftsliv, om kontroll i miljøforvaltningen.
20. november Innlegg på webinar for kontrollkommisjonene i det psykiske helsevernet, om funn og anbefalinger etter besøk i tre institusjoner i psykisk helsevern for barn og unge.
23. november Innlegg om arbeid innenfor psykisk helsevern, for personale på Akuttpsykiatrisk avdeling på Oslo universitetssykehus.
4. november Foredrag på seminar for Forum for opplæring innen kriminalomsorgen, på Sundvollen.
10. desember Foredrag for Riksantikvaren: Kulturminneforvaltningen - i skjæringsfeltet mellom jus og politikk.
16. desember Foredrag på Kriminalomsorgens isolasjonskonferanse, om oppfølging av særskilt melding til Stortinget om isolasjon og om rapportene om covid-19-tiltak og bruk av sikkerhetsseng i norske fengsler.

MØTER, BESØK OG DELTAKELSE PÅ SEMINARER I NORGE

2. februar Møte med Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM).
17. januar Lansering av Barneombudets rapport «De tror vi er shitkids», om barn som bor på barnevernsinstitusjon.
21. januar Lansering av boken «Isolasjon - et fengsel i fengselet» av Marthe Rua og Peter Scharff Smith (red.).
- 3.-4. februar Konferansen «Vondt inni seg» organisert av Forandringsfabrikken, om psykisk helsehjelp for barn og unge.
5. februar Deltakelse på arbeidslivsdagene i Bergen.
7. februar Møte med Bufetat region øst, om godkjenning og kontroll av barnevernsinstitusjoner og hovedutfordringer i institusjonsbarnevernet.
27. februar Lansering av Røde Kors sin rapport «Torturert og glemt? Identifisering og rehabilitering av torturofre i Norge».
2. mars Møte med rådgivende utvalg, med fokus på betydningen av pårørende i forebyggingsarbeidet. Barneombudet presenterte sin rapport «De tror vi er shitkids».
20. mars Møte med sekretariatet til Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Harberg-utvalget).
14. mai Møte med Kriminalomsorgsdirektoratet og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), om håndteringen av covid-19-pandemien i kriminalomsorgen.

8. juni	Møte med rådgivende utvalg, om konsekvensene av covid-19-pandemien for forebyggingsarbeidet. Forebyggingsenheten presenterte rapport om bruk av sikkerhetsseng i norske fengsler.
17. juni	Møte i NIMs rådgivende utvalg med fokus på institusjonell rasisme og NIMs rolle i rettsapparatet.
19. juni	Møte med Forandingsfabrikken og leder for kontrollkommisjonen Sykehuset Levanger, Grethe Gilstad, om barns rettssikkerhet.
20. august	Møte med Barnehuset i Oslo, om samtalemetodikk og intervjuer med personer med utviklingshemming.
21. august	Møte med Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet, om Sivilombudsmannens temarapport om bruk av sikkerhetsseng i norske fengsler.
3. september	Digitalt møte med Helsetilsynet om metodikk i gjennomføringen av tilsyn av skjermingspraksis i psykisk helsevern.
8. september	Møte med Norsk forbund for utviklingshemmede, om Sivilombudsmannens besøk til boligfellesskap for personer med utviklingshemming.
9. september	Digitalt møte i NIM rådgivende utvalg om rådgivende utvalgs rolle, ivaretagelse av menneskerettigheter under koronakrisen og internasjonal rapportering.
10. september	Webinar i regi av Likestillingsombudet, om bosituasjonen for mennesker med utviklingshemming.
14. september	Møte med habiliteringstjenesten på Oslo Universitetssykehus, om samtalemetodikk og intervjuer av personer med psykisk utviklingshemming.
15. september	Møte med Jussbuss
16. september	Møte med Røde Kors' besøksordning for utlendingsinternatet Trandum om situasjonen på Trandum og Haraldvangen.
17. september	Møte med Juridisk rådgivning for kvinner (JURK).
17. september	Møte med Riksrevisjonen.
17. september	Fikk undervisning om samtalemetodikk i møte med personer med demens, av Kari Lislerud Smebye, førsteamanuensis ved Lovisenberg diakonale høgskole.
22. september	Møte med Gatejuristen
22. september	Møte med Folkehelseinstituttet om smittevernsstandard for besøk under forebyggingsmandatet.
25. september	Fikk undervisning om utvikling av boforhold og levekår for personer med utviklingshemming i Norge, av Jan Tøssebro, professor i sosialt arbeid ved NTNU.
6. oktober	Fikk undervisning om samtalemetodikk og intervjuer med personer med utviklingshemming, Habiliteringstjenesten OUS.
6. oktober	Møte med Advokatforeningen.
12. oktober	Digitalt møte med Jusshjelpa i Nord-Norge.
12. oktober	Møte med rådgivende utvalg, om forebyggingsenhetens besøk til sykehjem og boliger for personer med utviklingshemming.
13. oktober	Fikk undervisning om overprøving, tilsyn og tilsynsmetodikk m.m. ved kapittel 9-vedtak i kommunale helse- og omsorgstjenester, av jurist Liv-Sara Birkeland.
14. oktober	Digitalt møte med Jussformidlingen i Bergen.
15. oktober	Konferanse om eldreomsorgen og covid-19, i regi av Norsk sykehus- og helsetjenesteforskning.
29. oktober	Idemyldringsmøte om NOU 2020: 5 Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp. Digitalt møte arrangert av NIM.

2. november	Møte med Jussbuss om fri rettshjelp og de facto isolasjon.
9. november	Erfaringsutveksling med Bufdir om konsekvenser av covid-19-pandemien for personer med utviklingshemming.
10. november	Møte med Helsetilsynet, om tilsynsmetodikk ved tilsyn på sykehjem og i boliger for personer med psykisk utviklingshemming.
11. november	Møte med stortingsrepresentant og medlem av kontroll- og konstitusjonskomiteen Freddy Øvstegård (SV), om ombudsmannens ressurser og mandat.
11. november	Møte med Riksrevisjonen.
11. november	Digitalt møte i NIMs rådgivende utvalg om klima og menneskerettigheter, og undervisning i yringsfrihet.
16. november	Forelesning om torturforbudet for jusstudentene ved UiO, arrangert av Amnesty jussgruppe.
18. november	Møte med tilsynsrådet for politiets utlendingsinternat Trandum, om tilsynsrådets arbeid og situasjonen ved Trandum.
18. november	Internt foredrag av Kirsten Sandberg om nye barnevernsdommer fra Høyesterett og storkammersakene i den europeiske menneskerettighetsdomstolen, EMD.
19. november	Møte med Barne- og familiedepartementet, om forebyggingsenhetens arbeid i barnevernssektoren og funn i andre sektorer som berører barn og unge.
19. november	TryggEst-konferansen 2020 om resultater fra pilotprosjektet TryggEst - en helhetlig modell for forebygging, avdekking og håndtering av vold og overgrep mot risikoutsatte voksne.
10. desember	Møte med Pressens offentlighetsutvalg.

MØTER OG BESØK FRA UTLANDET

24. januar	Møte i nordisk NPM-nettverk i Oslo, Norge. Tema for møtet var barn som er fratatt friheten - rettigheter og bruk av inngripende tiltak.
11.–13. februar	Studietur til Brussel, Allmenn avdeling.
5. mai	Deltakelse på videokonferansen: "Monitoring Places of Detention and the 'Do No Harm' Principle: From Theory to Practice", organisert av Association for the prevention of torture (APT).
13. mai	Deltakelse på videokonferanse om erfaringer med forebyggingsarbeid under covid-19-pandemien, organisert av Europarådets torturkomité (CPT).
9. juni	Innlegg på webinar "The relationship between civil society and the NPM: A webinar for Australian civil society and oversight bodies", organisert av det australske OPCAT-nettverket.
18. juni	Deltakelse på webinar "The monitoring of psychiatric institutions in times of COVID-19: challenges and good practices", organisert av Association for the prevention of torture (APT).
25. juni	Deltakelse på videokonferansen «Global Perspectives on Human Rights and Torture in the Era of Covid-19», organisert av International Rehabilitation Council for Torture Victims (IRCT).
26. juni	Møte i det nordiske NPM-nettverket, om situasjonen under covid-19-pandemien. Møtet ble gjennomført digitalt.
28. august	Møte i det nordiske NPM-nettverket, om utfordringer og muligheter for nasjonale forebyggingsmekanismer under covid-19. Møtet ble gjennomført digitalt.
26. oktober	Digital konferanse i regi av den Europeiske ombudsmannen.
20. november	Møte i det nordiske NPM-nettverket, med fokus på utfordringer og muligheter for nasjonale forebyggingsmekanismer under Covid-19. Møtet ble gjennomført digitalt.

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 forvaltning 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 22. juni 2018 nr. 83.

§ 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 sep 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 Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret,
- avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret, fylkestinget eller samkommunestyret selv, med mindre en avgjørelse er truffet etter kommuneloven § 11-8 første ledd. En slik avgjørelse 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), 22 juni 2018 nr. 83 (ikr. 1 nov 2019 iflg. res. 25 juni 2019 nr. 879).

§ 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 beskyttelsesinstruks.

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 tilsetningsmyndigheten 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 tilsettingsråd. Midlertidige tilsetninger for inntil 6 måneder foretas av Ombudsmannen. Presidentskapet gir nærmere regler om fremgangsmåte ved tilsetning 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 rettferdsvederlag.

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

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

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

§ 6. Undersøkelse av klager.

(Til ombudsmannslovens §§ 7 og 8.)

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

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

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

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

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



Design og ombrekking:
Julie Wennesland og
Reidun Morholt, 07 Media

Trykk: 07 Media

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



Sivilombudsmannens årsmeldinger
er tilgjengelig på: sivilombudsmannen.no