

Dokument 4

(2013-2014)

Melding for året 2013

fra

Sivilombudsmannen

Avgitt til Stortinget i mars 2014

Til Stortinget

I samsvar med lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12, jf. Stortingets instruks for ombudsmannen 19. februar 1980 § 12, gir jeg med dette Stortinget melding om virksomheten i 2013.

Oslo, mars 2014

Arne Fliflet

Innhold

I. Om ombudsmannens arbeid i 2013	7
1. Mandat.....	7
2. Ombudsmannen i 2013.....	7
3. Kommunenes saksbehandling	8
4. Varsling og offentlig ansattes yringsfrihet.....	8
5. Saksbehandlingstid.....	8
6. Oppfølging av ombudsmannens uttalelser	8
7. Ombudsmannens organisasjon	9
8. Sivilombudsmannen som nasjonal forebyggende mekanisme (NFM)	9
9. Utadrettet virksomhet	10
II. Statistikk.....	11
1. Saker i 2013.....	11
2. Ombudsmannens saksbehandlingstid.....	11
3. Utfallet av sakene	12
4. Fordeling av avsluttede saker etter forvaltningsorgan og saksområder – særlig om klager på kommuner og fylkesmenn	14
4.1 Kommunal forvaltning	14
4.2 Fylkesmenn	14
5. Utviklingen de siste ti årene	14
III. Enkelte temaer fra kontrollen med forvaltningen	17
1. Saksbehandlingen i kommunene	17
1.1 Innledning	17
1.2 Generelle erfaringer	17
1.2.1 Begrepet enkeltvedtak	17
1.2.2 Skriftlighet og notoritet	18
1.2.3 Sakens opplysning.....	19
1.2.4 Manglende begrunnelse.....	19
1.2.5 Habilitet.....	19
1.2.6 Foreløpig svar.....	20
1.3 Oppsummering	20
2. Saker om varsling og offentlig ansattes yringsfrihet.....	21
3. Saksbehandlingstiden i forvaltningen	23
3.1 Generelt	23
3.2 Nav	23
3.3 Utlendingsforvaltningen	24
4. Forvaltningens oppfølging av ombudsmannens uttalelser	24
4.1 Innledning	24
4.2 Saker der ombudsmannens syn ikke har blitt fulgt	25
4.3 Oppsummering	25
5. Ombudsmannens arbeid med menneskerettigheter.....	26
5.1 Hensynet til barnets beste	26
5.2 Uskyldspresumsjonen	27
5.3 Frihetsberøvelse	27

IV. Oversikt over saker i 2013	29
1. Innledning.....	29
2. Saker av alminnelig interesse	29
3. Saker som er tatt opp av eget tiltak	31
4. Saker der ombudsmannen har gjort forvaltningen oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller praksis	32
5. Saker som omhandler internasjonale menneskerettighetsnormer	33
6. Høringsuttalelser	33
Vedlegg 1 Ombudsmannens kontor – personaloversikt.....	34
Vedlegg 2 Likestillingsoversikt	35
Vedlegg 3 Oversikt over avdelingsinndeling og saksområder	36
Vedlegg 4 Foredrag, møter, besøk og reiser i 2013.....	37
Vedlegg 5 Budsjett og regnskap for 2013	40
Vedlegg 6 Statistikk	41
Vedlegg 7 Kongeriget Norges Grundlov § 75 bokstav L.....	49
Vedlegg 8 Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven).	50
Vedlegg 9 Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen.....	53

I. Om ombudsmannens arbeid i 2013

1. Mandat

Som Stortingets tillitsmann er det ombudsmannens oppgave å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning «ikke øves urett mot den enkelte borger», og bidra til at forvaltningen «respekterer og sikrer menneskerettighetene», jf. sivilombudsmannsloven § 3. Det følger av sivilombudsmannsloven § 10 første ledd at ombudsmannen kan «uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde». Ombudsmannen kan påpeke at det er gjort feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen, og gi uttrykk for at en avgjørelse må regnes som ugyldig eller klart urimelig eller klart i strid med god forvaltningspraksis.

Det aller meste av offentlig forvaltning er omfattet av ombudsmannens mandat. Normalt er det individuelle forvaltningsavgjørelser som er gjenstand for undersøkelser; ombudsmannen utøver ikke et alminnelig tilsyn med forvaltningen. Ombudsmannen har imidlertid adgang til å sette i verk undersøkelser av eget tiltak som kan omhandle myndighetenes virksomhet mer generelt.

Ombudsmannen har også et videre siktemål i form av en forebyggende funksjon. Gjennom sin behandling av enkeltsaker kan ombudsmannen være advarende, holdnings- og praksissikende. Institusjonens relevans for borgerne og slagkraft overfor forvaltningen avhenger særlig av å få løftet frem de prinsipielt viktige spørsmålene som kan forhindre urett for mange. Dette innebærer bl.a. et fokus på rettssikkerhet og generell forvaltningsrett.

2. Ombudsmannen i 2013

Årsmeldingen tar utgangspunkt i årets statistikk og publiserte saker. Kapittel II tar for seg statistiske opplysninger om saksbehandlingen, og kapittel IV inneholder en oversikt over saker av alminnelig interesse fra meldingsåret, jf. instruks for sivilombudsmannen § 12 annet ledd. Uttalelsene gjengis bare med saksnummer og tittel. Alle uttalelser som er omtalt i årsmeldingen gjenfinnes i fulltekst på ombudsmannens nettsider, Lovdata og Rettsdata, med mindre det motsatte er presisert.

Antallet saker som blir klaget inn til ombudsmannen har vært noenlunde stabilt de siste årene, med 2987 registrerte saker i 2013. Mottatte klagesaker representerer langt den største andelen av saker, men dette antallet gir ikke et fullgodt bilde av den reelle arbeidsbyrden. Det er de realitetsbehandlede sakene som krever størst innsats, og disse varierer betydelig

i omfang og vanskelighetsgrad. Ombudsmannen har også anledning til å ta opp saker av eget tiltak, jf. sivilombudsmannsloven § 5. I 2013 ble 45 slike «egetiltak» saker tatt opp.

Gjennomgangen av enkeltsaker gir en oversikt over virksomheten i 2013, men er mindre egnet for en presentasjon av tendenser og analyse. I et forsøk på å gi en mer samlende vurdering enn den som kan utledes av enkeltsaker har jeg derfor satt av kapittel III i årets melding til en mer prinsipiell omtale av saker. Ved en slik prinsipiell omtale er det ikke mulig, eller hensiktsmessig, å gå i dybden på alle de forvaltningsområdene ombudsmannen beskjeftiger seg med. Jeg har derfor valgt ut fire temaer som jeg mener fortjener en mer utførlig behandling i årets melding. Forhåpentligvis kan dette bidra til en videre diskusjon av aktuelle problemstillinger, og kanskje også kaste lys over utøvelsen av ombudsmannens virke.

Temaene som gis en mer prinsipiell omtale i 2013 er kommunenes saksbehandling, varsling og offentlig ansattes yringsfrihet, forvaltningens saksbehandlingstid og oppfølging av ombudsmannens uttalelser. I det følgende gis en kort oversikt over tematikken og hovedslutninger. Kapittel III inneholder også en kort redegjørelse for ombudsmannens arbeid for å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene.

Sivilombudsmann Arne Fliflet. Foto: Ingar Næss



3. Kommunenes saksbehandling

Redegjørelsen for saksbehandlingen i kommunene tar utgangspunkt i ombudsmannens generelle erfaringer med kommunenes praktisering av sentrale forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler. Mitt hovedinntrykk er at saksbehandlingen i kommunene jevnt over holder et godt nivå – meningen her er å fremheve unntakene. Fremstillingen er inndelt i underpunkter, og omfatter bl.a. kommunenes utredningsplikt, begrunnelsesplikt, praktisering av habilitetsregler og overholdelse av formkrav. Temaene belyses med eksempler fra enkeltsaker.

Saksbehandlingen i kommunene er et omfattende tema, og konklusjonene leses best i sammenheng med den mer utførlige omtalen i kapittel III. Min generelle erfaring er at det er behov for økt juridisk kompetanse, og at små kommuner er særlig utsatt. Inntrykket gjenspeiler de slutningene som ble trukket etter en tilsvarende undersøkelse i årsmeldingen for 2007. Videre er det ikke nødvendigvis slik at eventuelle mangler ved saksbehandlingen vil løses ved å øke antall årsverk. Kommunene er satt til å forvalte et omfattende regelverk, men det er trolig mye å hente ved økt oppmerksomhet rundt opplæring og rutiner, samt økt samarbeid. Den pågående debatten om kommunestruktur er i så måte relevant.

4. Varsling og offentlig ansattes yringsfrihet

I saker som gjelder arbeids- og tjenesteforhold tilsier ofte hensynet til klageren en særlig fortrolig behandling, som medfører at ombudsmannens uttalelse ikke publiseres. Jeg har derfor funnet grunn til å redegjøre mer generelt for ombudsmannens behandling av saker om varsling og offentlig ansattes yringsfrihet. Det endelige utfallet av saker som ender med kritikk kan variere. Dersom det foreligger en ulovlig gjengjeldelse, f.eks. i form av en ordensstraff, vil ombudsmannen som regel be om at denne trekkes tilbake. Hvis forvaltningen ikke følger anmodningen, vil ombudsmannens uttalelse kunne legges på klagerens personalmappe sammen med ordensstraffen.

Min erfaring fra arbeidet med dette rettsområdet er bl.a. at forvaltningen i flere saker har vist til interne retningslinjer og rutiner for hvordan de ansatte skal forholde seg til presse og omgivelser. Ombudsmannen har lenge vært oppmerksom på faren for begrensninger i yringsfriheten som følge av slike interne reglementer. Retningslinjene vil lett kunne bli statiske, og ute av stand til å fange opp den rettslige utviklingen. Det kan med dette synes som om Grunnlovens styrkede vern om yringsfriheten ennå ikke har fått det tiltenkte gjennomslag i praksis. Dette reiser spørsmål om det bør iverksettes tiltak med sikte på

informasjon og holdningsendring blant ledere i den offentlige forvaltningen.

5. Saksbehandlingstid

Når ombudsmannen mottar en klage på saksbehandlingstid, kan det ofte enkelt nok konstateres at forvaltningen har brukt for lang tid. Spørsmålet som er forsøkt adressert i kapittel III, er om det kan påvises konsekvente forsinkelser, og om slike forsinkelser er tegn på underliggende problemer. Redegjørelsen er i hovedsak knyttet til Nav og utlendingsforvaltningen.

Saksbehandlingstiden i Nav og utlendingsforvaltningen har blitt omtalt flere ganger tidligere, senest i årsmeldingen for 2012. Et hovedinntrykk i senere tid er at saksbehandlingstiden i utlendingsforvaltningen har blitt bedre. Mitt kontor mottar f.eks. nå færre klager på saksbehandlingstiden i Utlendingsdirektoratet. Det er imidlertid enkelte sakstyper som skiller seg ut i negativ retning, herunder familieinnvandrings- og statsborgerskapsaker. Også i Nav har det skjedd en positiv utvikling, selv om det fortsatt er et klart forbedringspotensial ved mange Nav-enheter.

I mange tilfeller klages det ikke bare over forvaltningens tidsbruk, men også over manglende svar og tilbakemelding om saksgangen. Erfaring tilsier at det oppleves som viktig for borgere å få tilstrekkelig informasjon, herunder at det gis foreløpig svar, tilbakemelding på purringer og informasjon om forsinkelsen når saken ikke har blitt behandlet innen angitt tid.

6. Oppfølging av ombudsmannens uttalelser

Ombudsmannens uttalelser er ikke bindende. Gjennomgangen i kapittel III viser likevel at forvaltningen normalt retter seg lojalt etter ombudsmannens anvisninger. Dette er også en forutsetning for en effektiv ombudsmannsfunksjon. Det hender imidlertid at tjenestemenn i stedet for å tilpasse seg at en uttalelse har gått forvaltningen imot, fortsetter å argumentere. En slik tilnærming er trolig lite formålstjenlig, både av hensyn til ombudsmannsordningen og av hensyn til forvaltningen, som i stedet for å gå videre med nye oppgaver ender med å bruke ressurser på en sak ombudsmannen har tatt endelig stilling til. Slike saker hører imidlertid sjeldenhetene til.

Dersom forvaltningen ikke retter seg etter ombudsmannens uttalelse, kan jeg råde borgeren til å reise sak for domstolene. Borgeren vil da ha krav på fri sakførsel, jf. rettshjelploven § 16 første ledd nr. 3. En ny utvikling i 2013 er at en part heller ikke ville kunne bli ansvarlig for motpartens – eller rettere sagt det offentliges – sakskostnader dersom jeg har anbefalt et søksmål som ikke fører frem.



Ansatte Foto: Ingar Næss

7. Ombudsmannens organisasjon

Ved utgangen av 2013 arbeidet det 38 juridiske medarbeidere fordelt på fem avdelinger som behandler klagesaker, og et administrativt støtteapparat på 13 personer, ved mitt kontor. Inndelingen i avdelinger gir en faglig sikrere og mer effektiv organisasjon, samtidig som et helhetlig overblikk og en prioritering av bestemte saksfelt kan opprettholdes. En nærmere oversikt over kontorets organisering og ansatte er gitt i vedlegg 1 og 3.

Ombudsmannen avgjør selv om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling. I lys av saksmengden og hensynet til saksbehandlingstid har jeg funnet det hensiktsmessig å innføre prioriteringskriterier for saksavviklingen. Hensikten med prioriteringskriteriene er å gi veiledning om hvilke sakstyper og enkelt saker det skal legges mest ressurser i. Dette skal tilrettelegge for at prinsipielt viktige spørsmål, eller saker som bidrar til å forhindre urett for mange, kan bli prioritert. Kriteriene skal også bidra til at ressursene som ombudsmannen disponerer utnyttes på en måte som støtter opp om samfunnsoppdraget.

8. Sivilombudsmannen som nasjonal forebyggende mekanisme (NFM)

Stortinget samtykket 14. mai 2013 til at Norge skulle slutte seg til tilleggsprotokollen til FNs torturkonven-

sjon, the Optional Protocol to the Convention against Torture, forkortet OPCAT. Dette innebar samtidig en forpliktelse til å etablere en ny ordning med regelmessige besøk fra et uavhengig nasjonalt organ til fengsler, politiarrester, psykiatriske institusjoner og andre steder hvor mennesker er frihetsberøvet. Stortinget vedtok 21. juni 2013 at ombudsmannen skulle ha ansvaret for denne besøksordningen, også kalt nasjonal forebyggende mekanisme (NFM).

Hvordan vi tar vare på personer som er fratatt friheten, er et mål på kvaliteten i det norske samfunn. Det er derfor en viktig oppgave ombudsmannen nå har fått.

Protokollen stiller krav om at det skal gjennomføres regelmessige besøk. På sikt vil det gjennomføres rundt 40 besøk i året fordelt over hele landet. Som NFM skal ombudsmannen innhente informasjon om situasjonen for de frihetsberøvede og utarbeide rapporter og anbefalinger til myndighetene, herunder en årlig melding til Stortinget og FNs underkomité for forebygging. Ansvarlig myndighet skal gjennomgå anbefalingene fra NFM og innlede en dialog med ombudsmannen om mulige gjennomføringstiltak.

Det har blitt opprettet en egen NFM-avdeling med en leder og tre medarbeidere ved ombudsmannens kontor. Lederen og avdelingens saksbehandlere ble tilsatt i slutten av 2013 og vil tiltre i løpet av våren 2014. Ombudsmannen skal også etablere et rådgivende utvalg som skal bidra med kompetanse, informasjon, råd og innspill til arbeidet som NFM. Det vil

bli lagt til rette for å sikre synergieffekter mellom NFM-arbeidet og ombudsmannens øvrige arbeid med klager og saker tatt opp av eget tiltak. En målsetting for arbeidet videre vil være å forene NFM-avdelingens proaktive tilnærming med ombudsmannens reaktive saksbehandling, og å gjøre dette på en måte som styrker organisasjonen. Med de vedtatte endringene i sivilombudsmannsloven, og tilføring av ressurser, vil ombudsmannen, slik jeg ser det, være i stand til å ivareta NFM-mandatet og protokollens krav på en god måte.

9. Utadrettet virksomhet

Sivilombudsmannens menneskerettighetsseminar 2013

Sivilombudsmannens menneskerettighetsseminar ble arrangert 31. oktober 2013. Temaet var «Frihetsberøvelse av mindreårige». Seminaret belyste ulike problemstillinger knyttet til frihetsberøvelse av mindreårige i politiarrest, fengsel og barnevernsinstitusjon. Hvilke rettigheter har mindreårige som begår lovbrudd i henhold til FNs barnekonvensjon? Er de mindreåriges rettssikkerhet godt nok ivaretatt? Hvordan behandles frihetsberøvede mindreårige? Hvilke alternative tiltak finnes? Det ble lagt til rette for en bred debatt mellom politikere, offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner. Seminaret hadde rundt 210 deltakere fra offentlig forvaltning, frivillige organisasjoner, akademia, advokatstanden, dommerstanden og Stortinget. Nærmere omtale av seminaret, og innledernes presentasjoner, finnes på ombudsmannens hjemmeside.

Ombudsmannens kommunikasjonsarbeid

Stortinget har ifm. behandlingen av Innst. 287 S (2012-2013) og Innst. 10 S (2013-2014) oppfordret ombudsmannen til å iverksette tiltak for å gjøre ombudsmannen bedre kjent. Ombudsmannen har som følge av dette påbegynt arbeidet med en ny kommunikasjonsstrategi.

Det er sentralt at ombudsmannens samfunnsoppdrag blir forstått av de som kan dra nytte av ordningen. Her er det en viss balansegang mellom, på den ene siden, å gjøre ombudsmannsordningen allment

kjent og oppfordre folk til å klage på urett og, på den andre siden, å kommunisere til borgerne når det ikke kan klages til ombudsmannen. Av de som klager i løpet av ett år, får nesten halvparten beskjed om at de formelle vilkårene for å få klagen behandlet, ikke er tilstede. Et aktuelt tiltak for å redusere antallet klager som må avvises er å sikre at forvaltningen gir best mulig informasjon om ombudsmannen når en forvaltningssak ender med avslag. I en årrekke har det eksempelvis vært vanlig at enkelte forvaltningsorganer legger ved en standardblankett hvor det bl.a. informeres om ulike klageordninger, herunder ombudsmannen. Inntrykket er at denne blanketten ikke lenger brukes så mye. Det er heller ikke klart om en slik blankett er den mest hensiktsmessige formen for orientering til potensielle klagere. Det vil eksempelvis være uheldig dersom ombudsmannen oppfattes som en alminnelig klageinstans for forvaltningsvedtak, fordi dette ikke er ombudsmannens mandat. Det synes uansett å være rom for å forbedre den informasjon som gis publikum i forbindelse med oversendelsen av forvaltningsvedtak.

En klage til ombudsmannen er videre ment som en enkel og nyttig måte å få enkelte forvaltningsrettslige sider av en sak prøvet. I tråd med dette er det viktig at den enkelte kan klage til ombudsmannen på egen hånd, uten å behøve advokat eller annen sakkyndig hjelp. Ombudsmannens uttalelser og øvrige arbeid skal også være lett tilgjengelige og utformet på en måte som gir mening for borgerne, forvaltningen og Stortinget.

Prioriteter for 2013 har vært å bedre informasjonen på ombudsmannens hjemmeside om uttalelser, høringsuttalelser, organisasjonsendringer og andre nyheter. Media har i større grad enn tidligere blitt kontaktet for å synliggjøre saker som har stor samfunnsinteresse, og saker som kan være viktige for enkeltmennesket. Dette har gitt noe økt mediedekning. Nytt av året er også at ombudsmannen har tatt i bruk Twitter som kommunikasjonskanal. Andre kommunikasjonsmessige tiltak jeg prioriterer, er å tydeliggjøre presentasjonen av tendenser og analyse i årsmeldingen. Sammen med hjemmesiden utgjør årsmeldingen en viktig del av ombudsmannens ansikt utad. Den endelige utformingen av kommunikasjonsstrategien vil skje i samråd med ny ombudsmann.

II. Statistikk

1. Saker i 2013

I 2013 kom det inn 2942 saker til ombudsmannens kontor. I tillegg ble 45 saker tatt opp av eget tiltak. Etter en periode med betydelig økning gjennom flere år, har antall nye saker ligget stabilt på ca. 3000 per år i perioden 2010–2013, med en liten nedgang i 2013 sammenlignet med foregående år (tabell 1). Det har vært en økning i antall saker tatt opp av eget tiltak fra 35 saker i 2012 til 45 saker i 2013.

Tabell 2 viser hvor mange saker som er avsluttet i løpet av 2013 og antallet uavsluttede saker ved årets slutt, sammenlignet med foregående år. I takt med at antallet klagesaker økte var det i flere år også en økning i saksbeholdningen. Denne trenden ble imidlertid snudd i 2012, hvor det var en nedgang i antall uavsluttede saker fra 536 saker i 2011 til 419 saker i 2012. Saksbeholdningen har gått ytterligere ned i 2013, og antall uavsluttede saker ved årets slutt var 329. Dette er en reduksjon på ca. 21 prosent fra 2012 og ca. 39 prosent fra 2011, noe som er positivt.

Tabell 1 Antall nye saker

	2012	2013
Klagesaker og skriftlige forespørsler	3011	2942
Saker tatt opp av eget tiltak	35	45
I alt	3046	2987

Tabell 2 Avsluttede og uavsluttede saker

	2012	2013
Avsluttede saker i løpet av året	3167	3076
Uavsluttede saker ved utgangen av året	419	329

I 2013 er det registrert 1722 generelle telefonforespørsler. Dette er noe høyere enn i 2012, da det ble registrert 1575 generelle forespørsler. Antall registrerte telefonforespørsler har de siste årene ligget mellom 1500 og 2000.

Det ble begjært innsyn i 1208 dokumenter hos ombudsmannen i 2013. Det er nesten en halvering sammenlignet med 2012, da det ble begjært innsyn i 2383 dokumenter. Ombudsmannen ga fullt innsyn i 959 dokumenter, delvis innsyn i 65 dokumenter og nektet innsyn i 184 dokumenter. Avslagene gjelder i hovedsak dokumenter med taushetsbelagt informasjon. Ombudsmannen gir ikke innsyn i dokumenter som er innhentet fra forvaltningen. Variasjonen i an-

tallet telefonforespørsler og innsynsbegjæringer påvirkes i en viss grad av enkeltpersonene

2. Ombudsmannens saksbehandlingstid

Tiden det tar å behandle sakene hos ombudsmannen varierer etter hva saken gjelder, hvor omfattende den er, og hva slags undersøkelser som er nødvendige for å få saken tilstrekkelig opplyst. I 2013 var det en nedgang i saksbehandlingstiden for saker som ble avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen, etter at det hadde vært en svak økning i behandlingstiden i 2012 (tabell 3).

Tabell 3 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved ombudsmannens kontor

	2009	2010	2011	2012	2013
Avviste saker	18 dager	15 dager	17 dager	16 dager	14 dager
Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen	41 dager	39 dager	47 dager	46 dager	36 dager
Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen	197 dager	170 dager	183 dager	210 dager	189 dager

Det er viktig at ombudsmannen kan avslutte saker innen rimelig tid. Som et tiltak for å redusere saksbehandlingstiden ble det i 2013 innført enkelte prioriteringskriterier for saksavviklingen, se nærmere om dette i kapittel I pkt 7. Ombudsmannen har som mål å effektivisere saksbehandlingen i enda større grad de neste årene. Ut fra hensynet til en riktig behandling av den enkelte klagerens sak er det imidlertid begrenset hvor mye slik effektivisering som er forsvarlig. Både hensynet til kontradiksjon og hensynet til at saken skal bli best mulig opplyst gjør at saksbehandlingstiden for saker som har vært tatt opp med forvaltningen kan bli lang. Tilliten til ombudsmannsordningen tilsier at sakene må behandles med tilstrekkelig grundighet.

3. Utfallet av sakene

Utfallet av sakene som behandles hos ombudsmannen kan deles i to hovedkategorier; avviste og realitetsbehandlede saker. I 2013 ble 51 prosent av henvendelsene til ombudsmannen avvist og 49 prosent realitetsbehandlet. Denne fordelingen har vært relativt stabil gjennom flere år.

Som realitetsbehandlet regnes alle saker hvor ombudsmannen ikke har funnet at det foreligger en

avvisningsgrunn, eksempelvis fordi klageren ikke har uttømt klagemulighetene i forvaltningen eller fordi klagen faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Generelle forespørsler uten tilknytning til en klagesak og henvendelser sendt hit til orientering regnes også som avviste saker. Saker som har blitt ordnet for klageren, f.eks. etter en telefonhenvendelse herfra til forvaltningsorganet, regnes derimot som realitetsbehandlet. En sak regnes videre som realitetsbehandlet når ombudsmannen har gjort en foreløpig undersøkelse av om det foreligger «tilstrekkelig grunn» til å behandle klagen, jf. sivilombudsmannsloven § 6 fjerde ledd, selv om saken avsluttes uten nærmere undersøkelser. I slike saker blir det bare i begrenset grad tatt stilling til realiteten i den forvaltningssaken det er klaget på.

Tabell 4 viser forholdet mellom de avviste og de realitetsbehandlede sakene i 2013 sammenlignet med 2012. For de realitetsbehandlede sakene er det nærmere angitt hva som ble resultatet av saksbehandlingen her. Som det fremgår av tabellen, har det vært en oppgang i antall avviste saker, og en nedgang i antall realitetsbehandlede saker. Samtidig har antallet saker som er avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt vært stabilt.

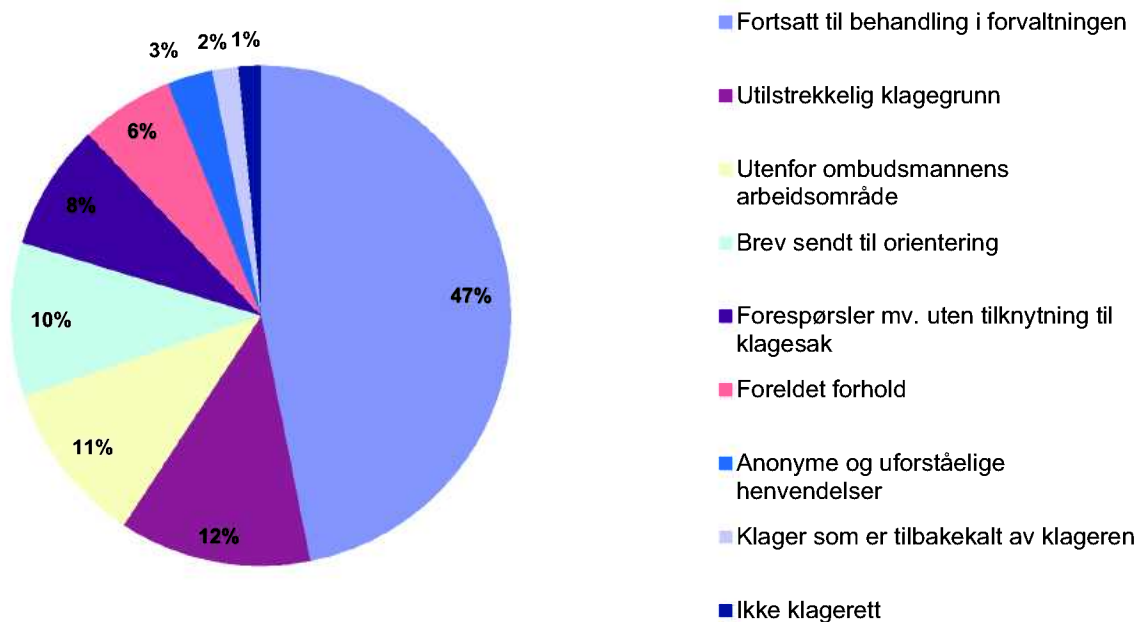
Tabell 4 Fordelingen mellom avviste og realitetsbehandlede saker

	2012	2013
Avviste saker	1489	1558
Realitetsbehandlede saker	1678	1518
1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen		
a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse e.l.	458	348
b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem	862	866
2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen (foreleggelse)		
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen	67	41
b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem	109	80
c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt, eventuelt avbøte skadevirkninger	182	183

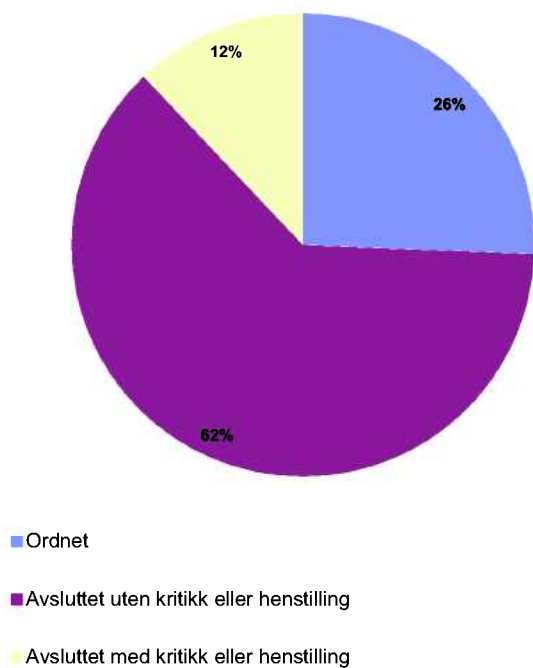
Figur 5 viser avvisningsgrunnene og den prosentvise fordelingen disse utgjorde av de avviste sakene. Som det fremgår av figuren er den vanligste avvisningsgrunnen at saken fortsatt er til behandling i forvaltningen. Figur 6 viser det prosentvise utfallet av de realitetsbehandlede sakene. Det fremgår her at 62 pro-

sent av sakene endte uten kritikk, mens henholdsvis 12 prosent og 26 prosent endte med kritikk eller ble ordnet etter at ombudsmannen henvendte seg til forvaltningsorganet. De fleste sakene som endte med kritikk gjaldt selve avgjørelsen, dvs. avgjørelsens materielle innhold (figur 7).

Figur 5 Avviste saker (51 %)



Figur 6 Realitetsbehandlede saker (49 %)



Figur 7 Nærmere om hva sakene som ble avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt, dreide seg om (12 %)



4. Fordeling av avsluttede saker etter forvaltningsorgan og saksområder – særlig om klager på kommuner og fylkesmenn

I vedlegg 6 er det tatt inn en oversikt over avsluttede saker i 2013 fordelt på henholdsvis forvaltningsorganer og saksområder. De fleste klagen (75,5 prosent) gjaldt statlige forvaltningsorganer. Omtrent en fjerdedel av disse var klager på fylkesmennene. Klagen på den kommunale forvaltningen utgjorde 18,8 prosent, mens klagen på den fylkeskommunale forvaltningen utgjorde bare 1,4 prosent. I 2013 var det hovedsakelig trygdesakene og plan- og bygningssakene som dominerte. Disse utgjorde omtrent en tredjedel av klagen som ble avsluttet i 2013. For øvrig er det et relativt høyt antall klager innenfor saksområdene arbeidsliv, helse- og sosialvesen, familie- og personsaker og justissektoren.

Det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner om hvilke forvaltningsorganer som forholdsmessig får mest kritikk i saker som bringes inn for ombudsmannen. Bakgrunnen er at antall realitetsbehandlede saker varierer, og at det for enkelte organer ikke foreligger et tilstrekkelig tallmateriale til å si noe sikkert om kritikandelen. Det er imidlertid verdt å merke seg at ombudsmannen i 2013 realitetsbehandlet 277 klager rettet mot Arbeids- og velferdsetaten, og at 17 av disse resulterte i skriftlig kritikk av etaten. Dette gir en kritikandel (6 prosent) som ligger vesentlig under gjennomsnittet for alle forvaltningsorganer (12 prosent). Den lave kritikprosenten på Arbeids- og velferdsetaten kan muligens forklares med at flertallet av sakene gjelder lang saksbehandlingstid. Dette er saker som ofte ordnes ved en telefonhenvendelse til forvaltningsorganet. For øvrig er det verdt å merke seg at ombudsmannen behandlet et relativt høyt antall klager på den kommunale forvaltningen, og at kritikprosenten her ligger en del høyere enn snittet, se pkt. 4.1.

Den kommunale forvaltningen og fylkesmennene treffer til sammen et stort antall vedtak hvert år. Ombudsmannen mottar derfor naturlig nok en rekke klager på disse forvaltningsorganene. Sett i lys av dette, vil det i de to neste punktene gis en omtale av klagen på den kommunale forvaltningen og fylkesmennene. Tallene er gjengitt samlet for alle kommunene og alle fylkesmennene.

4.1 Kommunal forvaltning

Det ble i 2013 avsluttet 578 saker rettet mot kommunene. Av disse ble 349 (60 prosent) avvist og 229 (40 prosent) realitetsbehandlet.

Sakene fordelte seg på en rekke saksområder, hvorav 194 (33 prosent) gjaldt plan og bygg, 95 (16 prosent) gjaldt arbeidsliv, og da særlig tilsetning, og 59 (10 prosent) gjaldt helse- og sosialvesen. Det ble også behandlet et mindre antall klager innenfor saks-

områdene familie og person (bl.a. barnevern, barnehager og vergemål), utdanning, ressurs- og miljøforvaltning og eiendomsskatt.

Av de realitetsbehandlede sakene gjaldt 75 (33 prosent) manglende svar og sen saksbehandling. Av disse ble 56 (75 prosent) av sakene ordnet etter at ombudsmannen henvendte seg til forvaltningsorganet. Det ble behandlet flest klager på saksbehandlingstiden innenfor saksområdet plan og bygg. Ellers fordelte saksbehandlingstidssakene seg på de fleste saksområder.

De realitetsbehandlede sakene endte med kritikk i 45 tilfeller (20 prosent). Andelen kritikk er dermed en del høyere enn snittet for forvaltningen samlet sett (12 prosent). Av kritikksakene gjaldt 10 (22 prosent) manglende svar og sen saksbehandlingstid, 11 (24 prosent) saksbehandlingen ellers, mens i de øvrige 24 sakene (53 prosent) gjaldt kritikken sakens realitet. Den største andelen kritikksaker gjaldt arbeidsliv med 12 saker (27 prosent) og plan og bygg med 9 saker (20 prosent).

Saksbehandlingen i kommunene er nærmere omtalt i kapittel III pkt 1.

4.2 Fylkesmenn

Totalt 519 klager på fylkesmennene ble avsluttet i 2013. Av disse ble 160 (31 prosent) avvist og 359 (69 prosent) realitetsbehandlet. Andelen realitetsbehandlede saker er betydelig høyere enn for de øvrige forvaltningsorganene (49 prosent).

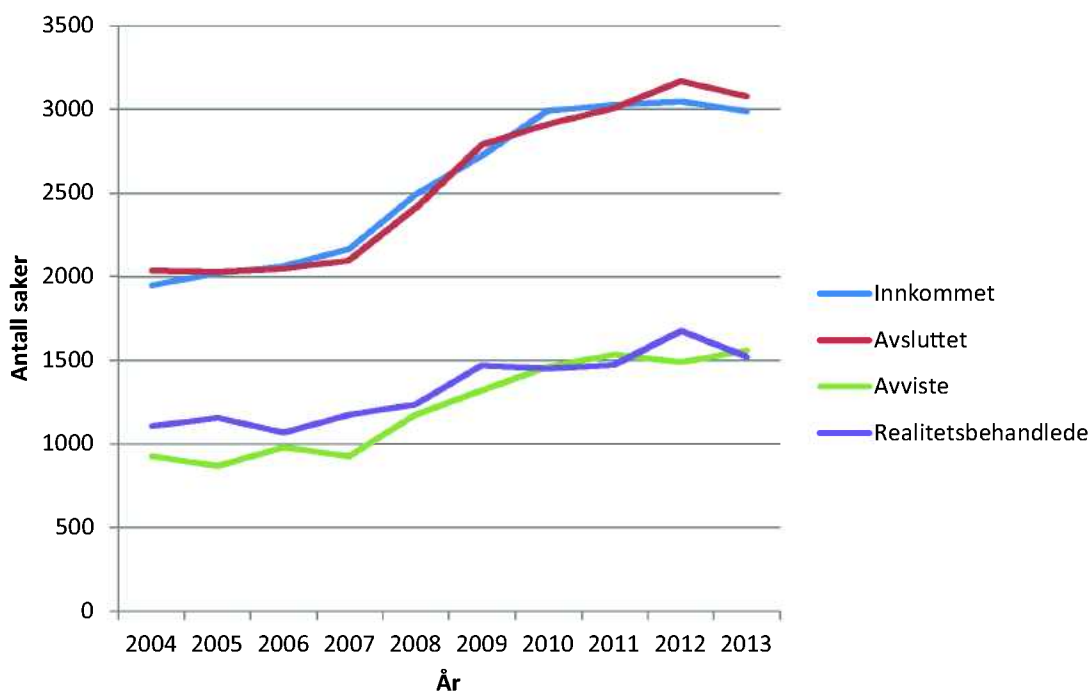
Fordelt på saksområder var det flest klager i plan- og byggesaker. Disse sakene stod for om lag halvparten av alle klagen på fylkesmennene (251 saker). Av andre saksområder hvor det ble behandlet et visst antall saker kan nevnes helse og sosial med 39 saker (7 prosent), barnevern med 34 saker (7 prosent), og saker om økonomisk stønad med 22 saker (4 prosent).

De realitetsbehandlede sakene endte med kritikk i 37 tilfeller (ca. 10 prosent). Andelen kritikk er dermed omtrent som for forvaltningen samlet sett. Av kritikksakene gjaldt 3 (8 prosent) manglende svar og sen saksbehandling, 2 (5 prosent) saksbehandlingen ellers, mens i de øvrige 32 sakene (86 prosent) gjaldt kritikken sakens realitet. Den største andelen kritikksaker var plan- og byggesaker med 23 saker (62 prosent). For øvrig var kritikksakene spredt jevnt over de ulike saksområdene.

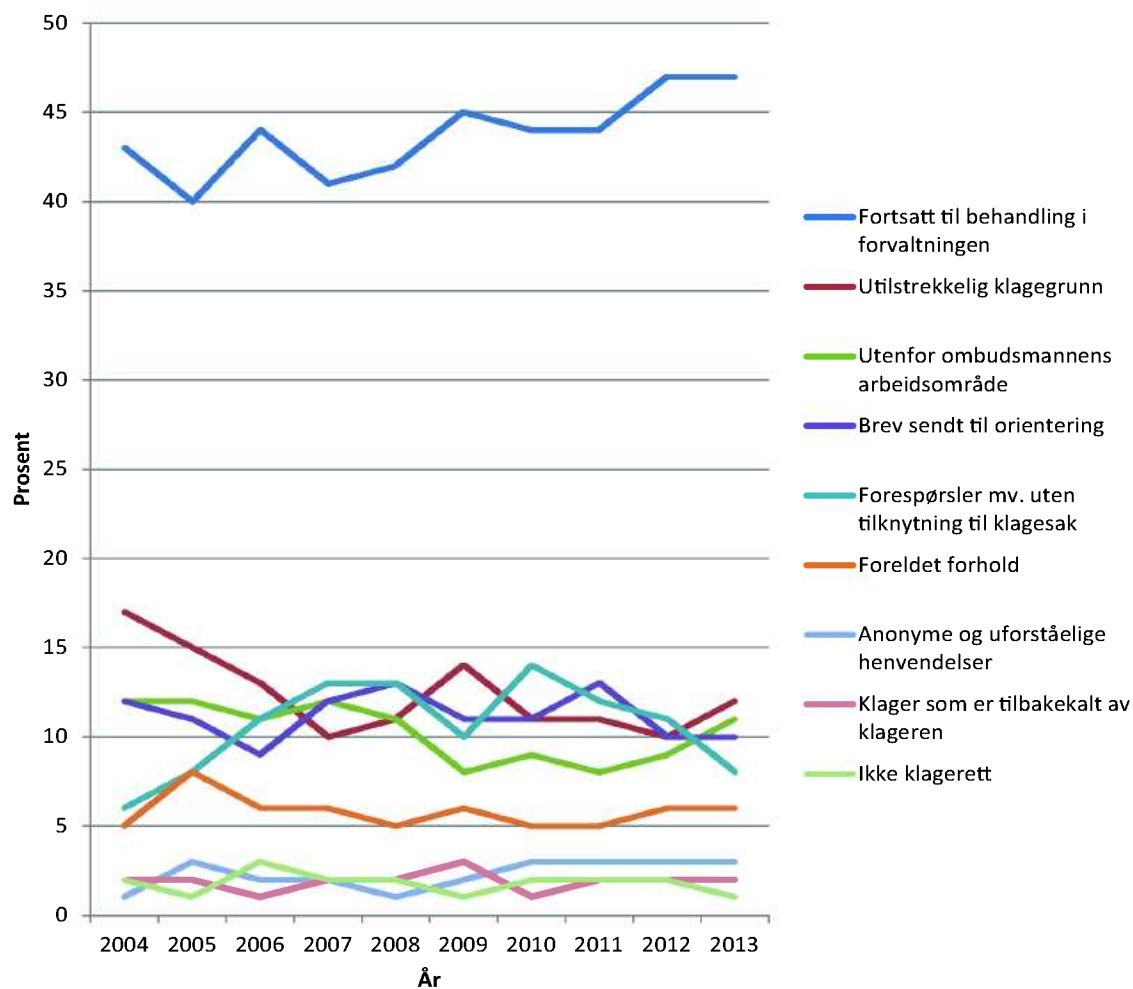
5. Utviklingen de siste ti årene

Figur 8 gir en samlet oversikt over innkomne og avsluttede saker, avviste og realitetsbehandlede, siste tiårsperiode. Grafen viser at det i 2012 og 2013 er blitt avsluttet flere saker enn det er kommet inn til ombudsmannens kontor.

Figur 8 Innkomne og avsluttede saker – avviste og realitetsbehandlede (2004–2013)



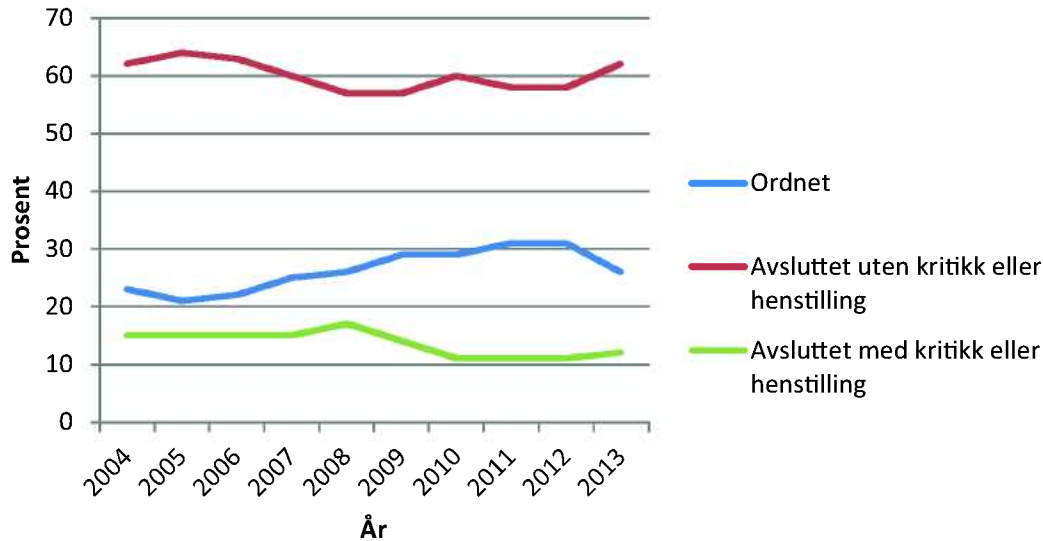
Figur 9 Avviste saker (2004–2013)



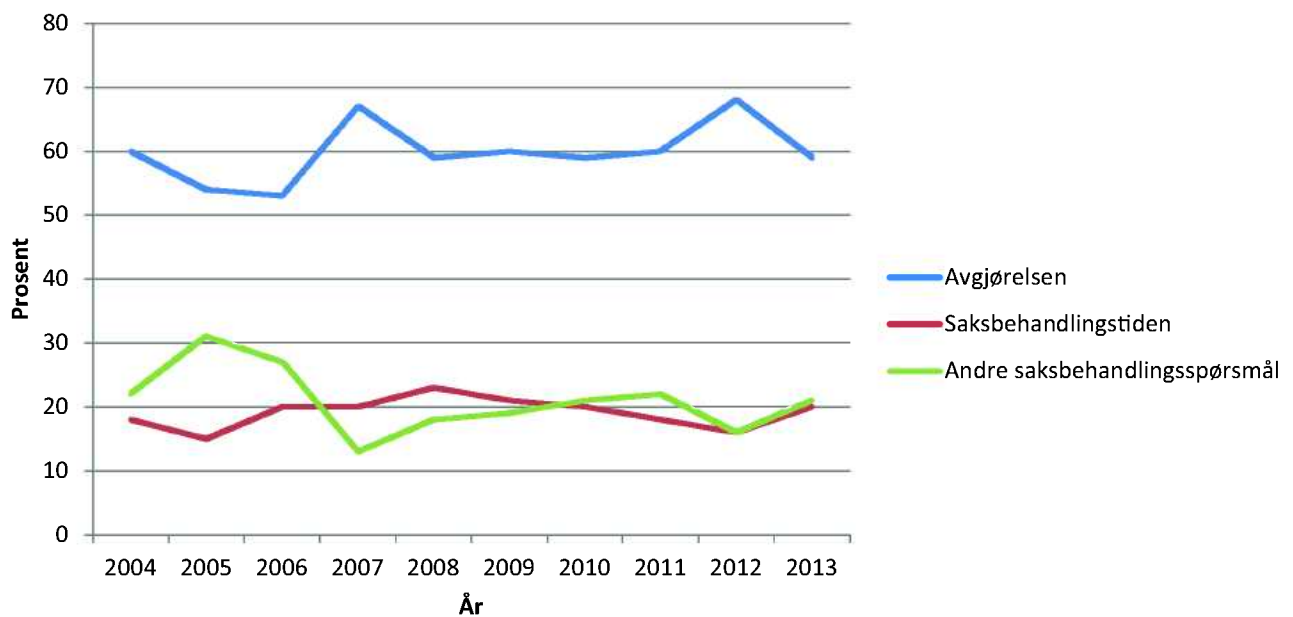
Figurene 9 til 11 viser utfallet av sakene de siste ti årene. Figur 9 viser bl.a. at en stor andel av de avviste sakene skyldes at klagen kommer for tidlig til ombudsmannen, dvs. at de må avvises fordi saken fortsatt er til behandling i forvaltningen. Dette forholdet viser en stigende trend. Ut over dette viser fi-

gurene at utviklingen er relativt stabil. Det bemerkes imidlertid at antall saker som behandles hos ombudsmannen hvert år er så vidt lavt at det vanskelig kan trekkes entydige konklusjoner når det gjelder utviklingen de siste ti årene.

Figur 10 Realitetsbehandlede saker (2004–2013)



Figur 11 Nærmere om hva sakene som ble avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt, dreide seg om (2004–2013)



III. Enkelte temaer fra kontrollen med forvaltningen

1. Saksbehandlingen i kommunene

1.1 Innledning

En betydelig andel av klagen til ombudsmannen gjelder kommunal forvaltning. Av totalt 3076 behandlede saker i 2013, gjaldt 578 kommunale organer, hvilket innebærer en andel på om lag 19 prosent. Tallet omfatter ikke saker der et overordnet, ikke-kommunalt forvaltningsorgan (statlig), også hadde behandlet saken, som f.eks. klageinstans over kommunalt vedtak.

Hovedinntrykket av saksbehandlingen i kommunene er forholdsvis bra, men også at det kunne vært bedre. Behandlingen av klager på kommunene etterlater et inntrykk av mangelfull etterlevelse av sentrale regler om saksbehandlingen. Områder som kan nevnes er spørsmål om hva som ligger i begrepet enkeltvedtak, formkrav og opplysning om klageadgang, skriftlighet og notoritet, begrunnelsesplikten, plikten til å sørge for sakens opplysning, habilitet og foreløpig svar. En bestemmelse som særskilt kan nevnes, er kommunelovens regler om organiseringen av klagebehandlingen, som det synes problematisk for mange kommuner å praktisere. Nedenfor omtales flere aktuelle områder, med eksemplifiseringer av saker fra inneværende år, men også enkelte saker fra tidligere år, som underbygger totalinntrykket. Som det fremgår, er det i noen av sakene begått brudd på flere av bestemmelsene i forvaltningsloven.

Saker som behandles av kommunene i første instans med klageadgang til statlige forvaltningsorganer, i praksis fylkesmennene, omfatter en rekke saks typer. Som eksempler på saksområder som er organisert slik, kan nevnes plan- og byggesaker, forureningsaker, saker om motorferdsel i utmark og vassdrag, enkelte konsesjonssaker, ulike tillatelser etter næringslovgivningen, helse- og omsorgstjenester, barnevern, skoler og barnehager og saker om dokumentinnsyn. Totalt utgjør dette et stort antall og en vesentlig andel av sakene som hører under kommunenes ansvarsområde. Ombudsmannens kontroll med kommunene i disse sakene blir mer indirekte, da det på grunn av prinsippet om at kontrollen skal være etterfølgende, er det statlige klageorganet som i utgangspunktet er gjenstand for eventuelle undersøkelser fra ombudsmannens side. Sakene nevnes likevel, da de illustrerer omfanget av kommunenes ansvar for behandlingen av saker av stor rettssikkerhetsmessig betydning for borgerne. Klagen på disse områdene gir også ombudsmannen innsyn i hvordan sentrale forvaltningsrettslige prinsipper blir fulgt av kommunene.

Utgangspunktet for den videre redegjørelsen for saksbehandlingen i kommunene, er de klagen om budsmannen mottar på kommunale organer som ikke har vært behandlet av et statlig forvaltningsorgan som klageinstans eller tilsynsorgan. Overprøving av slike kommunale vedtak skjer i all hovedsak av kommunalt opprettede klagenemnder. Disse sakene står i en spesiell stilling, da det i realiteten i stor grad bare er ombudsmannen som fungerer som utenforstående kontrollinstans. Forvaltningslovens regler om saksbehandlingen i forvaltningen gjelder for kommunene, slik som for andre forvaltningsorganer. I tillegg kommer kommunelovens regler om kommunenes saksbehandling. Reglene er generelle og er de samme for samtlige kommuner, små og store.

1.2 Generelle erfaringer

1.2.1 Begrepet enkeltvedtak

Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b definerer begrepet enkeltvedtak som et «vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer». Begrepet er helt sentralt for forvaltningens avgjørelser, da det er bestemmende for om reglene om saksforberedelse, vedtaket og klage og omgjøring i forvaltningsloven kapittel IV – VI kommer til anvendelse. Prinsipper som disse reglene bygger på, vil for øvrig også kunne gjelde for avgjørelser som er unntatt fra bestemmelsene, som f.eks. tilsetninger. Visse formkrav til avgjørelsen og saksbehandlingen er av de prinsippene som kan nevnes, da disse til dels bygger på ulovfestede krav til offentlig forvaltning. Dette vil det bli redegjort for i pkt. 1.2.2.

Hvert år behandler ombudsmannen saker som viser at det kan være vanskelig å avgjøre hva som er enkeltvedtak. Feilene som følge av dette, er alvorlige, da det betyr at avgjørelser fattes uten rettssikkerhetsgarantiene som ligger i en korrekt behandling etter regelverket.

En konsekvens av mangelfull kunnskap om når avgjørelser er å anse som enkeltvedtak, er at det ikke opplyses om og legges til rette for klagebehandling. Flere henvendelser skyldes dette forholdet. Borgeren har fått en negativ avgjørelse og ønsker å påklage, men får beskjed om at det ikke er klageadgang. I en upublisert sak, 2012/3284, om beregning av vann- og avløpsgebyr, avviste formannskapet i kommunen klagen fra abonnenten og viste til at fastsettelsen av gebyret fulgte direkte av den kommunale forskriften. Kommunen mente derfor at det ikke forelå et enkeltvedtak. Etter min mening gjaldt klagen hvordan forskriften ble praktisert og ikke innholdet i forskriften. Avvisningen av klagen bygget derfor på en uriktig

forståelse av regelverket, og kommunen ble bedt om å behandle saken på nytt.

I sak 2013/949 om tilrettelagt eksamen for en privatist la kommunen til grunn at en avvisning av å behandle en for sent innkommet søknad om tilrettelegging, ikke var et enkeltvedtak. Det ble vist til at det er privatisten som har ansvaret for å søke om tilrettelegging, at det var gitt informasjon om at konsekvensene av å søke for sent var at søknaden ikke ville bli behandlet, og at det gjaldt masseforvaltning. Etter min mening var dette en avvisning og derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd. Kommunen ble bedt om å vurdere praksisen, og ta opp eventuelle behov for regelendring med ansvarlig departement.

Et annet eksempel gjaldt tildeling av type TT-kort. Kommunen hadde godkjent en person som ordinær TT-bruker, som påsto seg berettiget til TT-kort tiltenkt brukere med særskilte behov, jf. sak 2012/1871. Søknaden ble ikke tatt til følge, og brukeren fikk ikke påklage avgjørelsen, da kommunen mente at dette var en organisatorisk avgjørelse og ikke et enkeltvedtak. Jeg mente at ikke bare godkjenningen som TT-bruker, men også tildelingen av ulike kort, dreide seg om en form for rettighet, som må kunne påklages. Kommunen innrettet seg etter dette.

1.2.2 Skriftlighet og notoritet

Det er gitt regler om utformingen og innholdet i forvaltningens vedtak i forvaltningsloven kapittel V. I § 23 første ledd står det at enkeltvedtak skal være skriftlige om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet. I nær tilknytning til forvaltningsloven § 23 er reglene i § 27 om underretning om vedtaket og opplysning om klageadgang. Utover de lovfestede bestemmelsene, foreligger det krav om skriftlighet i saksbehandlingen, som følge av at behandlingen skal være forsvarlig. Det klare utgangspunktet er altså krav om skriftlighet. Manglende skriftlighet er likevel noe ombudsmannen jevnlig ser i behandlingen av klager.

Kravet til skriftlighet henger bl.a. sammen med at det i ettertid skal være mulig å kontrollere at en prosess har vært saklig og forsvarlig, hvilket også har betydning for at ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være effektiv. En sakstype det er grunn til å nevne særskilt, er tilsetninger. Reglene om begrunnelse i forvaltningsloven §§ 24-25, om klage i §§ 28-34 og omgjøring i § 35 tredje ledd gjelder ikke i disse sakene, jf. forvaltningsloven § 3 annet ledd. Muligheten for etterprøving i disse sakene, vil som oftest være den kontrollen ombudsmannen utøver. Forvaltningslovens regler om begrunnelse til partene gjelder ikke. På grunn av kontrollhensyn er det spesielt viktig med skriftlige nedtegnelser fra saksbehandlingen. En tilfredsstillende begrunnelse vil gjøre det mulig å

kontrollere at tilsettingsmyndighetenes avgjørelse har vært saklig begrunnet og at relevante momenter har vært vurdert.

Ombudsmannen har i flere tilsettingssaker kritisert kommunene for manglende skriftlige nedtegnelser, og pekt på at det kan tilsi at saken ikke har vært godt nok opplyst og derfor svekke tillitten til at avgjørelsen er bygget på saklige hensyn, jf. sak 2007/1486, referert i årsmeldingen for 2008 side 96 (SOMB-2008-22). Under ombudsmannens behandling i sak 2012/2044 kom det frem opplysninger om samarbeidsproblemer mellom øverste leder og klageren. Manglende skriftlighet i saken gjorde at det heftet usikkerhet om dette var forhold som hadde hatt betydning for kvalifikasjonsvurderingen. Videre etterlot mangelen tvil om søkeren under intervjuet hadde fått anledning til å komme med sitt syn på samarbeidet, og relevansen av dette for stillingen. Det ble også vist til at selv om det ikke er et absolutt krav om intervju og skriftlige nedtegnelser fra dette, vil det kunne stille seg annerledes i saker der personlig egnethet er avgjørende. Jeg konkluderte med at manglende skriftlighet førte til at saken ikke kunne anses godt nok opplyst når det gjaldt søkerens personlige egnethet, og at det derfor ikke kunne utelukkes at usaklige hensyn hadde vært utslagsgivende for at søkeren ikke ble innstilt til stillingen.

En annen, upublisert, sak der det ikke fantes skriftlige referater fra intervjuer eller referanseinnhentinger, er sak 2013/335. Jeg la til grunn at det ikke var tilstrekkelig, for å tilfredsstille hensynene bak skriftlighet og ombudsmannens mulighet for etterfølgende kontroll, at intervjuerne til en stilling hver for seg hadde tatt notater. Det syntes å ha vært lagt avgjørende vekt på personlige egenskaper og opplysninger som kom frem under intervjuene. Dessuten hadde den tillitsvalgte vært uenig i kvalifikasjonsvurderingen, uten at det fremkom i den skriftlige innstillingen. Et annet tilfelle der det ble pekt på at det var særlig viktig med skriftlig dokumentasjon, var i en tilsettingssak der midlertidige lærere, uten dokumenterte formelle kvalifikasjoner, ble tilsatt fremfor formelt kvalifiserte søkere, se sak 2011/2624.

Manglende skriftlighet kan også skyldes mangelfull kunnskap om reglene i forvaltningsloven. Ombudsmannen mottar en del klager som gjelder tildeling av kommunalt driftstilskudd til fysioterapeuter. Avgjørelsene er enkeltvedtak overfor hver enkelt søker, og forvaltningslovens regler gjelder. Ombudsmannen ser likevel eksempler på at sakene behandles på samme måte som tilsetninger, slik at det bl.a. ikke alltid gjøres skriftlige vedtak, og at annen manglende kunnskap om generell forvaltningsrett medfører brudd på kravet til skriftlighet under saksbehandlingen. Det kan vises til sakene 2012/1960 og 2011/501.

1.2.3 Sakens opplysning

Før vedtak treffes, skal forvaltningen påse at saken er så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17. Brudd på dette prinsippet, fører hyppig til kritikk fra ombudsmannen.

Mangelfull opplysning av saken forekommer på de fleste rettsområder. Av saksfelt som kan trekkes frem for å belyse prinsippet er, som i omtalen av kravet til skriftlighet, tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter og tilsetning. I disse sakene skal det gjøres en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering for å finne frem til den som er best kvalifisert. Dette betyr at det etter omstendighetene må foretas undersøkelser ut over en gjennomgang av søknadene. Typiske undersøkelser vil være intervjuer og/eller innhenting av referanser. Dersom det er etterlyst særlige kvalifikasjoner i utlysningsteksten, kan dette medføre krav om å få belyst nærmere disse sidene ved søkerne.

Videre skal det gis mulighet for korreksjon og imøtegåelse, for kontradiksjon. Kravet om at en sak skal være tilstrekkelig opplyst, gjelder også for en eventuell klageinstans, som har en selvstendig plikt til å sørge for dette. Det kan igjen vises til sakene 2012/1960 og 2011/501 om tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter, for illustrasjon av prinsippet om at saken skal være så godt opplyst som mulig. Av saker om tilsetning vises det til de upubliserte sakene 2012/2416 og 2011/2656, der manglende intervjuer og referanseinnhentinger førte til at sakene ikke kunne anses tilstrekkelig opplyst.

Feil ved kommunens saksbehandling kan, i noen tilfeller medføre erstatningsansvar. I sak 2004/3371, som også gjaldt driftstilskudd til fysioterapeut, referert i årsmeldingen for 2006 side 139 (SOMB-2006-33) ble kommunen kritisert bl.a. for manglende utredning av saken. Saken ble senere brakt inn for domstolene, og ved Høyesteretts dom 22. oktober 2009 fikk klageren medhold. Høyesterett anså det tilstrekkelig sannsynliggjort at klageren ville blitt tildelt den aktuelle avtalehjemmelen, dersom kommunen ikke hadde begått feil, og kommunen ble dømt til å betale erstatning, jf. Rt. 2009 s. 1319.

1.2.4 Manglende begrunnelse

Enkeltvedtak skal som hovedregel begrunnes, og plikten er nærmere regulert i forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27. Et viktig prinsipp er at begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes. Plikten skal ivareta flere hensyn, bl.a. hensynet til den vedtaket gjelder. Ved å få en begrunnelse, settes parten bedre i stand til å forstå resultatet, og gir grunnlag for å vurdere om vedtaket bør godtas, eller om det er grunn til å gå videre med saken. Et annet viktig hensyn er innvirkningen på forvaltningens behandling. Kravet til begrunnelse skjerper forvaltningens oppmerksomhet og gjør saksbehandlingen bedre. I saker som er unnatt fra forvaltningslovens begrunnelsesplikt, f.eks.

tilsettingsaker, gjelder likevel kravet om at vedtaket skal være saklig begrunnet.

Hvilke krav som må stilles til den begrunnelsen som gis, kan variere fra sak til sak. Ombudsmannen har flere ganger pekt på at begrunnelsen skal ivareta partenes behov for å forstå innholdet i vedtaket, sikre muligheten for kontradiksjon og muligheten til å kontrollere at plikten til å opplyse saken er oppfylt. En begrunnelse kan, etter omstendighetene, bli for generell. Krav til begrunnelsen gjelder for øvrig ikke bare for førsteinstansens vedtak, men også for klageinstansen. Ombudsmannen ser i flere saker at klageorganet nøyer seg med å vise til administrasjonens vedtak og begrunnelse, noe som i utgangspunktet kan være tilstrekkelig, men ikke uten videre. Det må i hvert fall komme klart frem at klageorganets begrunnelse er den samme som administrasjonens.

Et eksempel på at begrunnelsen ikke var konkret nok til å sette parten i stand til å forstå innholdet i vedtaket m.m., er sak 2012/1960 om tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter. I sakene 2012/2566 (upublisert) og 2011/1369 om parkeringstillatelse til forflytningshemmede, hadde søkerne ikke fått noen nærmere forklaring på hvorfor de hadde fått avslag. I den første saken var det i tillegg slik at søkeren i to år forut for søknaden allerede hadde hatt slik parkeringstillatelse. Da klagerens situasjon i all hovedsak fremsto som lik som ved første gangs utstedelse av parkeringstillatelse, stilte dette dessuten strengere krav til begrunnelsen. Klageinstansen hadde ikke gitt en egen begrunnelse i noen av sakene, men kun vist til administrasjonens saksfremstilling i vedtaket. I en upublisert sak, sak 2012/975, om startlån, kom kommunen, etter at saken var tatt opp av ombudsmannen, til at det ville være riktig å ta med begrunnelsen gitt av administrasjonen i klagevedtaket.

1.2.5 Habilitet

Det er viktig at borgerne har tillit til forvaltningens avgjørelser. For å sikre at avgjørelser som tas er objektivt riktige, og ikke påvirket av usaklige eller utenforliggende forhold, er det gitt habilitetsregler i forvaltningsloven § 6. Brudd på habilitetsreglene vil lett kunne føre til at et vedtak blir ugyldig.

I tillegg til reglene i forvaltningsloven har kommuneloven § 40 regler om habilitet. Kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c omhandler habilitet ved klage over vedtak fattet av kommunen i første instans. Det står i første ledd at «[v]ed behandling av klager etter forvaltningsloven § 28 andre ledd er ansatte eller folkevalgte som var med på å treffe det påklagede vedtak, eller som medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for dette, inhabile ved klageinstansens behandling av saken og ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen». Videre fremgår det av annet ledd at «[e]r en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan direkte underordnet ansatt ikke delta ved klagein-

stansens behandling av saken, eller ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen». De strenge reglene er gitt for å oppnå en uavhengig behandling i klageinstansen, som i utgangspunktet er en del av samme forvaltningsorgan som underinstansen, altså kommunen.

Kommunelovens regler skaper i praksis utfordringer knyttet til kravet om at det må være et tydelig skille mellom hva som er underinstansens og hva som er klageinstansens saksbehandling. Særlig gjelder dette for tilretteleggelsen av saken for klageinstansen. Reglene innebærer at saksbehandleren i første instans ikke kan være med på å tilrettelegge grunnlaget for klageinstansens behandling. Det betyr at saksbehandleren ikke kan lage skriftlig innstilling til klageinstansen, og i begrenset grad delta med muntlig tilrettelegging, f.eks. i møter for klagenemnda. Dersom en overordnet tidligere har vært med på å treffe vedtaket, eller medvirket ved tilretteleggelsen, betyr det at underordnede heller ikke kan legge til rette for klageinstansens behandling. I ombudsmannens praksis er det flere eksempler på brudd på bestemmelsene om habilitet i kommuneloven. I sak 2012/1978 (upublisert) om tilskudd til etablering av bolig og sak 2012/1960 om driftstilskudd til fysioterapi, hadde saksbehandleren deltatt i klagenemndas møte og orientert om saken. I den siste saken ble det i den skriftlige saksfremstillingen også gitt en vurdering av om feilene som var begått, kunne anses å ha virket inn på resultatet. En slik tilrettelegging mente jeg var i strid med kravene i kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c. I en upublisert sak, sak 2013/1064, om tilrettelagt arbeid for en utviklingshemmet person, ble saksfremlegget til kommunens klagenemnd utarbeidet av en saksbehandler i kommunens administrasjon, der virksomhetslederen var inhabil, fordi vedkommende hadde vært med på å fatte det opprinnelige vedtaket. Dette medførte at heller ikke den underordnede kunne være med på å tilrettelegge grunnlaget for klageinstansens behandling.

1.2.6 Foreløpig svar

Forvaltningsloven § 11 a bestemmer at forvaltningen skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. Gjelder det enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Brudd på regelen om at det skal gis foreløpig svar er en hyppig årsak til klager til ombudsmannen.

Ombudsmannen tar regelmessig opp saker av eget tiltak. I sakene 2012/2632, 2013/815 (upublisert), 2013/964 og 2013/1686 (upublisert) ble flere kommuners bruk av foreløpig svar, i tillegg til saks-

behandlingstiden tatt opp. Sakene gjaldt forhold knyttet til fast eiendom. I alle sakene ble det pekt på manglende bruk av foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11 a annet ledd. I tillegg ble det vist til at kravet til foreløpig svar også gjelder i klagesaker. Da saksbehandlingstiden i forvaltningen omtales særskilt i dette kapitlets pkt. 3, tas det ikke med mer om dette i omtalen av saksbehandlingen i kommunene.

1.3 Oppsummering

Ombudsmannens generelle erfaringer viser, slik de refererte eksemplene illustrerer, at det er utfordringer knyttet til at det begås brudd på sentrale forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler i kommunene. Det er nærliggende å anta at dette skyldes manglende kunnskap om regelverket og uklare og mangelfulle rutiner.

I årsmeldingen for 2007 side 32 ble kommunenes behov for juridisk kompetanse omtalt. Det ble vist til at flere saker de siste årene hadde skapt usikkerhet om hvorvidt kommunene – og spesielt små kommuner – møtte utfordringene knyttet til den økte rettsliggjøringen og rettighetsfestingen på en hensiktsmessig måte. Om manglende juridisk kompetanse ble det pekt på at dette kan svekke borgernes rettsikkerhet, og at det er viktig at kommunene er oppmerksomme på betydningen av å gjøre bruk av slik kompetanse. Det er ikke alltid tilstrekkelig å hente inn juridisk kompetanse ved behov, da det ofte er uklart når det er behov for det. Ansatte med full juridisk utdanning er ikke alltid påkrevd, og mye kan gjøres ved intern opplæring. Også samarbeid mellom kommuner ble antatt å kunne bidra til å oppnå gode løsninger på det juridiske området. Behandlingen av saker i de senere årene gir ikke grunn til å anta at situasjonen er nevneverdig forandret. Oppfordringen til særlig de små kommunene om å vurdere hva som kan gjøres for å øke den juridiske kompetansen, gjelder fortsatt.

Det er et stort antall saker som behandles i kommunene, men det er svært få som klages inn for ombudsmannen. Hvilke kommuner som fra år til annet blir klaget inn, vil være tilfeldig. Ombudsmannens muligheter for, gjennom sin virksomhet å bidra til juridisk kompetanseheving, er derfor begrenset.

Som nevnt kan saker tas opp av eget tiltak. Det innebærer at rettslige spørsmål kan tas opp på generelt grunnlag, uavhengig av en konkret klage. I disse såkalte eget tiltak-sakene vil ofte bakgrunnen for å reise saken være erfaring fra behandlingen av konkrete saker. Ombudsmannen har f.eks. gjennom behandlingen av enkeltsaker sett at feil går igjen. Dette gjelder også kommunene. I saker som tas opp bredt, som beskrevet, må det antas at muligheten for innvirkning er større enn ved behandlingen av enkeltsaker.

Ved undersøkelsen av enkeltsaker vil oppmerksomheten være rettet mot saksbehandlingen. Når det

ved undersøkelsen av saker sees at det kan knyttes tvil til om saksbehandlingen har vært korrekt, er dette noe som ofte vil føre til at de aktuelle spørsmålene tas opp med kommunene, selv om det i hvert fall i utgangspunktet ikke nødvendigvis synes å være tvil knyttet til selve avgjørelsen. På denne måten kan ombudsmannen bidra til å rette oppmerksomhet mot saksbehandlingsreglene og deres betydning, og spre kunnskap om dem. Det forekommer også at ombudsmannen i enkeltsaker minner forvaltningen om saksbehandlingsregler, selv om det ikke gjøres ytterligere undersøkelser i den aktuelle saken. Et eksempel er påminnelse om kravet til skriftlighet i saker om tilsetning og kravet til rask behandling av innsynskrav etter offentliglova.

Det gjøres jevnlig besøk i forvaltningen, herunder i kommunene. Slike besøk kan benyttes til å ta opp spørsmål om saksbehandlingsregler. Det kan også være aktuelt å ha kontakt med KS for å belyse mer overordnede problemstillinger.

2. Saker om varsling og offentlig ansattes yringsfrihet

Yringsfriheten til arbeidstakere i offentlig forvaltning er viktig. Det er tale om en grunnleggende rettighet for den enkelte ansatte, og den er også viktig for samfunnsutviklingen. I arbeidsforhold kan lojalitetsplikten skape usikkerhet om rekkevidden av yringsfriheten. Ombudsmannen mottar regelmessig klager om sanksjoner og reaksjoner som hevdes å være en ulovlig gjengjeldelse eller en varsling. Klagen kan også gjelde andre reaksjoner som oppfattes som en uakseptabel begrensning av yringsfriheten.

I saker som gjelder arbeids- og tjenesteforhold vil hensynet til klageren ofte tilsi en fortrolig behandling av saken. Risikoen for at klageren blir identifisert kan medføre at ombudsmannens uttalelse ikke blir publisert. Dette gjelder bl.a. i varslingssaker der varslersens identitet ikke er alminnelig kjent.

Offentlig ansatte har, som andre en fri yringsfrihet vernet av Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10. Denne yringsfriheten omfatter også yringer om forhold som hører inn under den ansattes arbeidsområde og berører forholdet til arbeidsgiver. Hensynet til offentlig debatt og den demokratiske styreform taler for at en offentlig ansatt skal kunne ytre seg om forhold som ligger innenfor eget arbeidsområde. De rettslige rammene for yringsfriheten har gjennomgått en utvikling ved endringer i Grunnloven § 100 i 2004 og lovfesting av retten til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten i arbeidsmiljøloven §§ 2-4 og 2-5. Disse reglene trådte i kraft 1. januar 2007. Ombudsmannens høringsuttalelse til rapporten «Ansattes yringsfrihet» fra 2005, som inneholdt forslag til

nye lovregler, er tatt inn i årsmeldingen for 2006 side 77-79.

Tidligere ble klager om reaksjoner fra arbeidsgiver på arbeidstakerens yringer vurdert etter Grunnloven § 100 og arbeidstakerens lojalitetsplikt. Varslingsreglene i arbeidsmiljøloven har i økende grad ført til at yringen hevdes å ha vært et varsel om kritikkverdige forhold i virksomheten. Et slikt varsel vil i tilfelle gi et lovbestemt vern mot gjengjeldelse i tillegg til det generelle grunnlovsvernet for yringer. Det mottas, imidlertid, fortsatt klager fra arbeidstakere over begrensninger i yringsfriheten fra arbeidsgiver uten at det dreier seg om varsling. Hva saken gjelder, og hvilke spørsmål den reiser, vil kunne få betydning for hvordan saken behandles.

I de siste årene er det mottatt rundt ti klager i året der en offentlig ansatt mener å ha blitt utsatt for en uberettiget sanksjon fra arbeidsgiver som reaksjon på den ansattes yringer. I årene 2011-2013 gjaldt det store flertallet av disse klagen påståtte brudd på varslingsreglene i arbeidsmiljøloven. Bare en av disse varslingssakene endte med en publisert uttalelse hos ombudsmannen (sak 2012/279). Til sammenligning ble omtrent halvparten av sakene i denne perioden som gjaldt spørsmål om yringsfrihet utenfor virkeområdet for varslingsreglene publisert (sakene 2012/1031, 2011/2740 og 2011/605).

Som nevnt, er det flere årsaker til at en klage til ombudsmannen over ulovlig gjengjeldelse ved varsling sjelden publiseres. En årsak er hensynet til klageren. De fleste som klager over brudd på varslingsreglene er ikke kjent som varslere og ønsker å forbli anonyme. For å sikre klageren mot å bli identifisert mot sin vilje har det ofte vist seg nødvendig å unnlate publisering fordi en anonymisert uttalelse ikke gir tilstrekkelig beskyttelse mot offentliggjøring, uten å miste sentrale opplysninger som har vært avgjørende i saken.

I sakene som gjelder vern om yringer som ikke gjelder «kritikkverdige forhold ved virksomheten», vil yringene oftere være fremsatt eksternt og klager vil allerede være eksponert i offentligheten. Dette vil kunne gjøre det mindre betenkelig å publisere ombudsmannens uttalelse. På den annen side vil det i saker der klageren allerede er offentlig kjent kunne være viktig å sladde taushetsbelagte opplysninger.

En annen årsak til at varslersakene ikke publiseres, er at det er relativt få av disse sakene som blir tatt opp til nærmere undersøkelser hos ombudsmannen. En del av sakene blir avvist av formelle grunner. En stor andel vil også realitetsbehandles og avsluttes uten at det er funnet grunnlag for å ta saken opp med forvaltningen. Dette kan skyldes at klagen og saksdokumentene gir tilstrekkelig grunnlag til å konkludere med at det ikke er grunn til å tro at ytterligere undersøkelser vil avdekke brudd på varslingsbestemmelsene. I flertallet av sakene er det imidlertid ikke grunn-

lag for å trekke en slik konklusjon bare ved en gjennomgang av saksdokumentene. Når det likevel ikke er funnet riktig å ta saken opp til nærmere undersøkelse, skyldes det f.eks. at forhold som påberopes av klageren ligger langt tilbake i tid og/eller at det er uenighet om faktiske forhold som ikke er dokumentert og vanskelig lar seg avklare ved skriftlig saksbehandling og uten avhør av parter og vitner.

Uttalelsen i sak 2012/279 gjaldt spørsmål om en ansatt hadde varslet om kritikkverdige forhold og om en påfølgende skriftlig irettesettelse var gjengjeldelse etter varsling. Jeg kom til at det forelå kritikkverdige forhold ved rutiner på arbeidsplassen som klageren hadde varslet om, og at den skriftlige irettesettelsen hadde direkte tilknytning til hendelser som oppsto i sammenheng med varslingen av de kritikkverdige forholdene. På dette grunnlag kom jeg til at irettesettelsen var en ulovlig gjengjeldelse fra kommunens side. Videre var jeg kritisk til kommunens manglende oversendelse av sentrale dokumenter i forbindelse med undersøkelsene av saken. Det var klageren som bidro med saksdokumenter som gjorde saken tilstrekkelig opplyst. Saken illustrerer derfor også betydningen av skriftlig dokumentasjon.

Sak 2012/1031 gjaldt en lærers yringsfrihet og ble ikke ansett som en varslersak. I den saken kom jeg til at kommunens reaksjon på et avisoppslag var en ulovlig begrensning av lærerens yringsfrihet. Saken reiste også spørsmål om kommunen kunne kreve at arbeidstaker først varslet internt og «gikk tjenestevei», et spørsmål som regelmessig dukker opp i varslersaker og saker om yringsfrihet. Det kan derfor være grunn til å minne om at når arbeidsmiljøloven § 2-4 (2) annet punktum nedfeller at arbeidstaker «har uansett rett til å varsle i samsvar med ... virksomhetens rutiner for varsling», da er dette ment som en sikkerhet for arbeidstaker om at en slik varsling alltid vil anses «forsvarlig», jf. § 2-4 (2) første punktum. Man kan imidlertid *ikke motsatt* slutte at en varsling som ikke følger virksomhetens rutiner ikke vil være forsvarlig. Om det foreligger en forsvarlig varsling vil bero på en konkret vurdering av både objektive og subjektive forhold i saken, herunder om intern varsling fremsto som et reelt alternativ for den som varslet. For ytringer utenfor varslingsreglens rekkevidde, vil vurderingen være om arbeidstakeren har holdt seg innenfor lojalitetsplikten. Den ansatte må unngå å ytre seg på en illojal måte som åpenbart vil skade arbeidsgivers legitime og saklige interesser. Det kan ikke stilles absolutt krav om at ytringene først fremsettes overfor arbeidsgiver, se også sak 2006/530 referert i årsmeldingen for 2006 side 79 (SOMB-2006-12).

Sak 2011/2414 gjaldt en kommunes håndtering av en varslings sak. Jeg kom til at det var handlet i strid med kommunens rutinebeskrivelser for varsling og at det forelå brudd på god forvaltningsskikk. Sa-

ken illustrerer betydningen av ryddig og profesjonell håndtering fra arbeidsgiver i varslings saker. For øvrig vil en klager som i første rekke tar opp manglende varslingsrutiner og mangelfull håndtering av varslersaker hos en arbeidsgiver som regel bli henvist til å ta saken opp med Arbeidstilsynet i første omgang, i samsvar med prinsippet om at ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende.

Sakens endelige utfall når forvaltningen kritiseres for brudd på regler om varslingsrett eller yringsfrihet kan variere. Dersom det foreligger en ulovlig gjengjeldelse, f.eks. i form av en ordensstraff, vil ombudsmannen som regel be om at denne trekkes tilbake. Det forekommer at forvaltningen ikke etterkommer ombudsmannens anmodning, f.eks. i sak 2012/279, og ombudsmannen har i disse sakene bedt om at ombudsmannens uttalelse i saken legges på klagerens personalmappe sammen med ordensstraffen.

I flere saker om varsling og yringsfrihet har forvaltningen vist til interne retningslinjer og rutiner for hvordan de ansatte skal forholde seg til presse og omgivelser, se bl.a. sak 2012/1031, nevnt over. Faren for begrensninger i yringsfriheten som følge av slike interne reglementer har vært kjent lenge. I sak 2007/544, som gjaldt yringsfrihet for lærer i forbindelse med en skolenedleggelse, fant ombudsmannen at skolens arbeidsreglement og pressereglement på enkelte punkter gikk for langt i å begrense de ansattes yringsfrihet. Synspunktet var også fremme i sak 2006/1632 om yringsfrihet for en rektor i forbindelse med omorganisering av oppvekstsektoren. Jeg mente at deler av kommunens reglement for uttalelser til media sto i et tvilsomt og uklart forhold til vernet av yringsfriheten i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 (2). Interne reglementer står i fare for å bli statiske uten å fange opp den rettslige utviklingen som har funnet sted, og det kan være grunn til å gjenta det jeg sa i årsmeldingen for 2006 side 25, rett etter varslingsreglens ikrafttredelse: «Det kan synes som om Grunnlovens styrkede vern om yringsfriheten ennå ikke har fått det tiltenkte gjennomslag i praksis, og at flere offentlige arbeidsgivere fortsatt praktiserer et foreldet syn på ansattes yringsfrihet og rett til varsling. Dette reiser spørsmål om det bør iverksettes tiltak med sikte på informasjon og holdningsendring blant ledere i den offentlige forvaltning.»

Denne gjennomgangen illustrerer at varslings sakene reiser ulike spørsmål om de rettslige rammene for varslingsretten og yringsfriheten og om det foreligger en uberettiget reaksjon fra arbeidsgiver. Saker der det er uenighet om viktige faktiske forhold som vanskelig lar seg avklare ved ombudsmannens skriftlige saksbehandling, vil som regel måtte bli avsluttet uten nærmere undersøkelser da de ikke egner seg for behandling her. Det vil være naturlig fortsatt å ha oppmerksomheten rettet mot reglement og rutiner ut-

arbeidet av arbeidsgiver som begrenser offentlig sattes yringsfrihet og retten til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.

3. Saksbehandlingstiden i forvaltningen

3.1 Generelt

Ombudsmannen har i 2013 mottatt 527 klager på saksbehandlingstiden i forvaltningen, mot 628 og 537 klager i henholdsvis 2012 og 2011. I tillegg kommer klager der sen saksbehandling var en av flere anførsler, men der klagens hovedspørsmål var et annet.

En stor andel av klagene på sen saksbehandling har blitt undersøkt herfra telefonisk. I de aller fleste tilfellene har ombudsmannen fått et svar fra forvaltningen som har gjort at saken har kunnet avsluttes med en lovnad om at saken skal ordnes innen en gitt tidsramme. Der det ikke har lyktes å få en forklaring på saksbehandlingstiden per telefon, eller der det har vært grunn til å stille mer generelle eller prinsipielle spørsmål, har saken blitt tatt opp skriftlig. Overfor enkelte forvaltningsorganer har det også blitt iverksatt mer generelle undersøkelser av eget tiltak. En oversikt over disse sakene er gitt i meldingens kapittel IV pkt. 3.

Ved siden av klager over tidsbruken, klages det også over manglende utsendelse av foreløpig svar, mangel på tilbakemelding på klagers purringer eller manglende informasjon om forsinkelse når saken ikke har blitt behandlet innen angitt tid. Henvendelsene hit i 2013 viser at det er vesentlig for klagerne å bli holdt orientert om saksbehandlingstiden, og at lang saksbehandlingstid lettere aksepteres, dersom det informeres om årsaken samt angis ganske konkret og realistisk når svar kan ventes.

Gode rutiner for å sikre forsvarlig fremdrift og løpende orientering om realistisk saksbehandlingstid er av stor betydning for tilliten til forvaltningens saksbehandling generelt. Det er derfor viktig at forvaltningen er oppmerksom på at sviktende eller mangelfulle rutiner for oppfølging av nye og pågående saker, kan ha uheldige virkninger for tillitsforholdet mellom forvaltningen og borgerne. Forvaltningsorganenes ledelse må påse at rutiner som sikrer at behandlingstiden og informasjonen som gis til borgerne er i samsvar med reglene i forvaltningsloven og de ulovfestede kravene til god forvaltningsskikk. Inntrykket fra klagesakene i 2013 er at flere forvaltningsorganer, både innen statlig, kommunal og fylkeskommunal sektor, har et forbedringspotensiale her.

I meldingsåret har det vært flere saker av alminnelig interesse om sen saksbehandling og manglende utsendelse av foreløpig svar eller melding om forsinkelse. En oversikt over disse sakene er gitt i kapittel IV pkt. 2. Nedenfor gis en redegjørelse for utviklin-

gen i saksbehandlingstiden i Nav og utlendingsforvaltningen basert på ombudsmannens inntrykk etter klagebehandling det siste året. Disse forvaltningssektorene har vært omtalt i tidligere årsmeldinger fra ombudsmannen, sist i 2012.

3.2 Nav

I 2013 mottok ombudsmannen ca. 530 skriftlige klager på Arbeids- og velferdsetaten (Nav og Arbeids- og velferdsdirektoratet). Tilsvarende tall de to foregående årene var henholdsvis ca. 700 i 2012, og i underkant av 600 i 2011.

Rundt 180 av henvendelsene i 2013 gjaldt saksbehandlingstiden. Det var nesten 100 færre enn i 2012 da ombudsmannen fikk ca. 270 klager på Navs saksbehandlingstid, men tilsvarende som i 2011. I 2012 var det for øvrig spesielt mange klager, ca. 120, på Navs behandlingstid i saker om uførepensjon. Ved nærmere undersøkelser kom det frem at hovedårsaken til at behandlingstiden hadde trukket ut i de sakene spesielt, var en omfordeling av arbeidsoppgaver mellom Nav Pensjon og forvaltningsenhetene, uten at brukeren var blitt varslet om det. Det er nå langt færre klager på saksbehandlingstiden i Nav Pensjon. Videre er det ikke noen tilsvarende generell økning av saksbehandlingstidsklager mot forvaltningsenhetene.

Det er usikkert hva den øvrige nedgangen skyldes. Flere forhold kan ha spilt inn. Nærliggende er at Arbeids- og velferdsetatens serviceklageordning, innført i desember 2011 med det formål å forenkle klageadgangen til Nav Klageinstans, ble bedre kjent for brukerne i løpet av 2013 enn det den var i 2012. I tilknytning til dette er det også grunn til å tro at behandlingen av serviceklager i seg selv har en positiv effekt på folks oppfatning av bl.a. saksbehandlingstiden i Nav. Den kontakten som har vært mellom ombudsmannen og Arbeids- og velferdsdirektoratet i saker av eget tiltak og ellers, har vist at det fra sentralt nivå og videre nedover i organisasjonen er en målrettet styring med sikte på generelt å effektivisere saksbehandlingstiden i Nav, korte ned saksbehandlingstiden og legge til rette for rutiner for å kommunisere forsinkelser i tide.

Som i tidligere år, er henvendelsene om saksbehandlingstid fordelt på alle slags trykdeytelser, og et stort antall Nav-kontorer, men noen Nav-kontorer klages det oftere på enn andre. Fortsatt mottar ombudsmannen relativt mange klager (37 i 2013) på behandlingstiden ved Nav Internasjonalt. Jeg er kjent med at Nav Internasjonalt mot slutten av 2013 fikk tilført ekstra ressurser for å avvikle restanser spesielt for saker om medlemskap i folketrygden og avgift til folketrygden. Det kan fortsatt spørres om Nav Internasjonalt har tilstrekkelige ressurser til å ivareta kontorets omfattende og til dels vanskelige arbeidsoppgaver på en tilfredsstillende måte.

Av de om lag 180 klagen om saksbehandlingstid i 2013 ble i overkant av 100 ordnet, eller lovet ordnet, innen en angitt tidsramme. I enkelte saker var det imidlertid nødvendig å be Arbeids- og velferdsdirektoratet om en nærmere skriftlig redegjørelse. Saker er også tatt saker opp av eget tiltak, eksempelvis sak 2013/1984 om saksbehandlingstiden i dagpengesaker og sak 2012/3401 om Nav Klageinstans' rutiner for utsendelse av foreløpig svar.

Erfaringene med saksbehandlingstiden i Nav i 2013 viser at det er gjort forbedringer. Likevel er det grunn til å frykte at det fortsatt vil komme klager på lang behandlingstid eller at saksdokumentene og saken ikke lar seg gjenfinne. Antallet vedtak og beslutninger i Nav hvert år er høyt. På tross av den positive utviklingen, er det et klart forbedringspotensiale for saksbehandlingstiden ved mange Nav-enheter. Det er grunn til å tro at Arbeids- og velferdsetaten er seg bevisst de problemene og utfordringene som lang og forsinket saksbehandling representerer.

3.3 Utlendingsforvaltningen

Saksbehandlingstiden i utlendingsforvaltningen har vært et tilbakevendende tema i årsmeldingen de siste årene. I fjorårets melding ble det orientert om at Utlendingsdirektoratet syntes å ha hatt et særskilt fokus på effektivisering av saksbehandlingen og reduksjon av saksbehandlingstiden, og at dette hadde resultert i at behandlingstiden hadde gått ned på en del saksområder. Saksbehandlingstiden har i hovedsak holdt seg på det samme nivået også i 2013. Det er nå færre klager på saksbehandlingstiden i Utlendingsdirektoratet enn før. Dette er positivt.

Likevel er det fortsatt enkelte sakstyper som skiller seg ut i negativ retning. Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstid i familieinnvandrings- og statsborgerskapssaker er fortsatt lang, selv om det synes å ha vært en bedring også for disse sakstypene. Det samme gjelder direktoratets tidsbruk ved saksforberedelse i klagesaker før oversendelse til Utlendingsnemnda. Også behandlingen av søknader om opphevelse av innreiseforbud for borgere av land utenfor EU/EØS-området tar lang tid. Selv om behandlingstiden fortsatt er lang når det gjelder noen sakstyper, er det generelle inntrykket at direktoratet er klar over utfordringene og har iverksatt tiltak for å få ned saksbehandlingstiden. Det kan også virke som at direktoratet i større grad enn tidligere gir opplysninger om saksbehandlingstiden, noe som bl.a. er viktig for borgerens forventninger.

I årsmeldingen for 2012 ble det orientert om at det var en markant oppgang i klager over saksbehandlingstiden i Utlendingsnemnda. Inntrykket var imidlertid at nemnda hadde et ønske om å få ned saksbehandlingstiden og at det ble arbeidet aktivt for å få dette til. Antall klager til ombudsmannen på saksbehandlingstiden i Utlendingsnemnda har gått

ned i 2013. Nedgangen i klagetallet samsvarer med nemndas egne opplysninger om at antall ubehandlede saker ble bortimot halvert de ni første månedene av 2013. Det er grunn til å tro at dette vil resultere i kortere saksbehandlingstid fremover. Dette er positivt.

4. Forvaltningens oppfølging av ombudsmannens uttalelser

4.1 Innledning

Spørsmålet om ombudsmannens uttalelser blir fulgt, og om forvaltningen retter seg etter ombudsmannens syn er viktig, både for tilliten til ombudsmannen og forvaltningen. Ombudsmannen har kun en «rett til å uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde». Selv om ombudsmannens uttalelser ikke er rettslig bindende, blir de vanligvis fulgt.

I de fleste sakene der ombudsmannen finner at det er grunn til kritikk, blir forvaltningen bedt om å foreta en ny behandling av saken. Det kan være grunn til å skille mellom saker der ombudsmannen i hovedsak har kritiske merknader til saksbehandlingen og saker der ombudsmannen er uenig i forvaltningens rettsanvendelse og konklusjon.

I saker der ombudsmannen kritiserer saksbehandlingen, gis det som oftest uttrykk for at saksbehandlingsfeilen kan ha fått betydning for avgjørelsens innhold. Det vil da normalt bli påpekt at det foreligger forhold som gir «begrunnet tvil til forhold av betydning for saken», jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd, og forvaltningen blir bedt om å foreta en ny behandling av saken. Når saksbehandlingen kritiseres, unngås det å legges føringer på hvordan saken skal løses ved den nye behandlingen. Slik vil det være i saker som ikke har vært godt nok opplyst, jf. forvaltningsloven § 17, eller at det har foreligget inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Når forvaltningen blir bedt om å foreta en ny behandling av saken, kan det føre til flere ulike utfall. Dersom det fører til at en avgjørelse endres til gunst for klageren, vil det normalt ikke være behov for videre oppfølging fra ombudsmannens side. De fleste sakene ender på denne måten, se f.eks. sakene 2012/1158, 2012/1280 og 2012/2803.

På enkelte saksområder, f.eks. i tilsettingssaker og saker om driftstilskudd til fysioterapeuter, vil ofte en tredjeparts interesser bli berørt. Tredjeparten har ikke vært part i ombudsmannens behandling av saken, og da vil det ikke være aktuelt å be om ny vurdering av saken, selv om det er funnet kritikkverdige forhold, se sakene 2012/2044 og 2012/1461. Da avsluttes saken med kritikk og forvaltningen bes om å merke seg ombudsmannens kritikk ved behandlingen av lignende saker i fremtiden. Det kan også bli anbefalt at noe gjøres for den som har klaget.

Det kan også være at det i en enkeltsak ikke er funnet grunn til å be om en fornyet behandling av saken, men likevel funnet grunn til å be forvaltningen om å endre eller utarbeide nye rutiner og retningslinjer for å forhindre at lignende tilfeller vil inntreffe i fremtidige saker. Dette vil være aktuelt i saker om manglende svar der det er avdekket mangelfulle rutiner og retningslinjer. Det kan også være at det foreligger mangelfulle saksbehandlingsrutiner som må endres, se sakene 2012/1580, 2012/1531 og 2012/1553.

4.2 Saker der ombudsmannens syn ikke har blitt fulgt

Selv om forvaltningen stort sett retter seg etter ombudsmannen, er det enkelte saker der forvaltningen står på sitt og ikke retter seg etter ombudsmannens syn.

Sak 2011/870 gjaldt et krav om innløsning av et område regulert til fellesareal (lekeplass). Området hadde i den såkalte småhusplanen i Oslo kommune vært regulert til boligformål, men ble i en endringsplan i 2003 tilbakeført til fellesareal som var den opprinnelige reguleringen i en plan fra 1966. Oslo kommune avsto innløsningskravet under henvisning til at reguleringen i småhusplanen berodde på en feil, og at vilkårene for innløsning ikke var oppfylt. Jeg kom til at de beste grunner talte for å anse vilkårene for innløsning i plan- og bygningsloven 1985 § 42 for å være oppfylt, og ba kommunen vurdere spørsmålet på ny. Kommunen har i brev opplyst at saken stiller seg rettslig som før min uttalelse, og har fastholdt sitt syn uten at mine merknader synes vurdert.

Sak 2013/293 gjaldt spørsmålet om Statens pensjonskasse (SPK) gjorde nok for å sikre sakkyndiges habilitet i saker etter Forsvarets særskilte kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltagelse i internasjonale operasjoner. I saken ble habiliteten til en privatpraktiserende sakkyndig vurdert. Den sakkyndige var ansatt i en seksjonslederstilling ved Forsvarets kontor for stressmestring og psykiatri. Jeg kom til at en slik stilling vanskelig kunne forenes med oppdrag som sakkyndig i saker etter kompensasjonsordningen.

Forsvarsdepartementet var uenig i uttalelsens premisser, rettslige vurderinger og konklusjoner. Pensjonskassen har opplyst at de er enige i departementets merknader. Den uavhengige Klagenemnda for kompensasjon og billighetserstatning har i et vedtak før departementets merknader lagt synspunktene i ombudsmannens uttalelse til grunn for behandlingen av en klagesak, som derfor ble hjemvist til SPK for ny behandling på grunn av sakkyndiges inhabilitet.

På bakgrunn av Forsvarsdepartementets merknader ble det innhentet en ny redegjørelse fra pensjonskassen, og deler av sakens faktiske sider ble gjen-

nomgått på nytt. Denne gjennomgangen førte ikke til endringer i mitt syn, men ga grunnlag for en utdyping av hvilke rutineendringer jeg mener SPK bør foreta. Det forventes nå en tilbakemelding fra departementet og pensjonskassen på resultatet av den fornyede gjennomgangen her.

Sak 2012/2498 gjaldt en oppfølging av sak 2011/720, se årsmeldingen for 2012 side 44 og 2011 side 16. Jeg hadde i saken lagt til grunn at bygningsmyndighetene ikke kunne avslå en søknad om rammetilatelset under henvisning til en kommunedelplan, som var blitt vedtatt etter utløpet av 12-ukersfristen i plan- og bygningsloven 1985 § 95 nr. 1. Fylkesmannen ble derfor bedt om å behandle saken på nytt.

På bakgrunn av ombudsmannens uttalelse i saken omgjorde fylkesmannen sitt opprinnelige vedtak da det ble vurdert å være ugyldig. Fylkesmannens omgjøringsvedtak ble påklaget til Kommunal- og regionaldepartementet, som vurderte det dit hen at det er rettstilstanden på vedtakstidspunktet som danner grunnlaget for bygningsmyndighetens avgjørelse, og at rettsvirkningene ved oversittelse av 12-ukersfristen er gebyrnedsettelse. Departementet fant at fylkesmannen ikke hadde grunnlag for å omgjøre det opprinnelige vedtaket med bakgrunn i ugyldighet og opphevet derfor omgjøringsvedtaket.

Vedtaket fra departementet ble så brakt inn for ombudsmannen. I klagen ble det anført nye forhold, og det var derfor nødvendig å sende saken tilbake til departementet for en ny vurdering. Siden departementet hadde gått mot ombudsmannens uttrykte rettsoppfatning, var det også nødvendig å knytte noen kommentarer til sakens mer prinsipielle side. Det ble uttalt at departementets standpunkt var uheldig ut fra et rettssikkerhetssynspunkt, fordi det i realiteten innebar at myndighetene kunne hale ut saksbehandlingen på ubestemt tid, for deretter å skaffe seg en hjemmel til å forby en tidligere lovlig handling. Lovgiver bør i hvert fall få anledning til å ta stilling til om en slik rettstilstand er ønskelig. Departementet ble derfor bedt om å se på behovet for å vurdere dagens regelverk. Saken er foreløpig ikke avsluttet, og en tilbakemelding fra departementet er ventet.

4.3 Oppsummering

Som det fremgår av ovennevnte eksempler, kan en kritisk uttalelse fra ombudsmannen følges opp på forskjellige måter i forvaltningen. Hva som blir det endelige utfallet av ombudsmannens uttalelser, avhenger i all hovedsak av hva ombudsmannen har funnet kritikkverdig og hvordan forvaltningen blir bedt om å følge opp uttalelsen. Gjennomgangen av uttalelsene for 2013 viser at ombudsmannens syn i all hovedsak blir respektert og fulgt av forvaltningen. De få sakene det oppstår uenighet om gjelder i stor grad spørsmål om rettsanvendelse og hva som ut i fra regelverket er

gjeldende rett. Hovedinntrykket er også at ombudsmannens øvrige henvendelser under saksbehandlingen blir respektert og lojalt fulgt opp av forvaltningsorganene.

5. Ombudsmannens arbeid med menneskerettigheter

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

Det er i meldingens kapittel I gitt en omtale av ombudsmannens funksjon som nasjonal forebyggende mekanisme (NFM) og ombudsmannens menneskerettighetsseminar i 2013. Ombudsmannen avga i 2013 to høringsuttalelser hvor menneskerettigheter var tema, se meldingens kapittel IV pkt. 6. Øvrige aktiviteter på menneskerettighetsområde fremgår av vedlegg 4 til meldingen, der det er gitt en oversikt over foredrag, møter, besøk og reiser i 2013.

Nedenfor vil det gis en omtale av saker fra meldingsåret hvor Norges menneskerettslige forpliktelser var særlig berørt. Fremstillingen er inndelt i temaene hensynet til barnets beste, uskyldspresumsjonen og frihetsberøvelse, se henholdsvis pkt. 5.1, 5.2 og 5.3 nedenfor.

5.1 Hensynet til barnets beste

Hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn i alle saker som gjelder barn, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 4. I 2013 ble det behandlet tre saker hvor dette hensynet sto sentralt.

En uttalelse gjaldt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i en asylsak (sak 2011/2813). En familiefar hadde fått avslag på sin søknad om asyl i Norge. Da farens sak ble endelig avgjort av Utlendingsnemnda, hadde hans kone og syv barn fått oppholdstillatelse på grunn av «sterke menneskelige hensyn». Det sentrale spørsmålet var da om hensynet til barnas beste ble tilstrekkelig vurdert i farens sak.

Forpliktelsen til å vurdere barnets beste som et grunnleggende hensyn innebærer at denne vurderingen bør fremgå av vedtak som berører barn. Innholdet i begrunnelsesplikten for vedtak der barns situasjon er berørt, er nå også presisert særskilt i utlendingsforskriften § 17-1a. Sakens kompleksitet, hvilken betydning vedtaket har for barna, og i hvor stor grad det er behov for begrunnelse, vil kunne spille inn på begrunnelsespliktens omfang. I denne saken var det flere forhold som tilsa en grundig vurdering av hva som var best for barna. Familiens situasjon var i utgangspunktet sårbar med tunge omsorgsoppgaver for moren. Barna hadde bl.a. hatt lite eller ingen sko-

legang før de kom til Norge. Dertil kom alvorlig sykdom hos ett av barna og problemer med utagerende adferd hos et annet.

I uttalelsen kritiserte ombudsmannen Utlendingsnemnda for ikke å ha synliggjort hvordan hensynet til barna ble vurdert da faren fikk avslag på sin søknad. Det burde ha fremgått hvordan dette hensynet var vektlagt sammenholdt med andre relevante hensyn i saken, herunder innvandringsregulerende hensyn. Selv om nemnda fastholdt at det ble sett hen til barnas situasjon som ett av flere momenter i saken, fremgikk det i liten grad av vedtakene. Jeg kom derfor til at det var tvilsomt om vurderingen hadde vært tilfredsstillende, og Utlendingsnemnda ble bedt om å behandle saken på nytt.

Hensynet til barns behov var også tema i sak 2012/3339 om stønad til livsopphold under videregående opplæring for voksne. Saken gjaldt vurderingen av en søknad om stønad til livsopphold fra en enslig mor med ansvaret for to barn i tenårene. Moren gikk på voksenopplæring på en videregående skole og mottok stipend fra Statens lånekasse for utdanning. Hun fikk avslag på søknaden om økonomisk sosialhjelp med henvisning til at hun heller burde søke om deltakelse på kvalifiseringsprogram, eller vurdere andre alternativer for forsørgelse.

Ved vurderingen av en søknad om stønad til livsopphold fra en søker med omsorg for barn, plikter forvaltningen å vurdere hensynet til barnets beste. Barnet vil også etter barnekonvensjonen artikkel 12 ha rett til å fremme sine synspunkter. Barnekonvensjonen artikkel 27 forplikter staten til å anerkjenne ethvert barns rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling. Det fremgår av artikkel 27 nr. 2 at ansvaret primært er lagt til foreldrene, mens statens ansvar etter artikkel 27 nr. 3 er subsidiært, slik at staten «ved behov [skal] sørge for materiell hjelp og støttetiltak, særlig med hensyn til mat, klær og bolig».

Jeg kom til at hensynet til barnas behov ikke var tilstrekkelig utredet i saken og mente at det burde ha vært større oppmerksomhet rettet mot barnas situasjon. Det må også fremgå av de vedtak som treffes, hvordan hensynet til barnets beste er blitt vurdert og på hvilken måte det er lagt til rette for at barna har fått si sin mening. Fylkesmannen ble bedt om å vurdere ny behandling av saken.

Sak 2012/1794 omhandlet avslag på søknad om besøkstillatelse i fengsel og vurdering av hensynet til barnets beste. En kvinne ble nektet besøkstillatelse etter at hun bl.a. hadde forsøkt å smugle inn narkotika under et tidligere besøk hos sin mann i fengselet. Avslaget medførte i praksis at parets fem måneder gamle barn heller ikke fikk besøke faren. Her ble det bl.a. vist til barnekonvensjonen artikkel 3 om barnets beste og artikkel 9 nr. 3 om rettighetene for barn som er

skilt fra foreldrene. Jeg konkluderte med at det i kriminalomsorgens vedtak ikke ble foretatt en konkret og selvstendig vurdering av hensynet til barnet. Dette burde ha vært gjort fordi kontakten med dette barnet ikke kunne skje via brev eller telefon og fordi et såpass lite barn kunne ha andre behov enn sine eldre søsken. Det var også uheldig at det i regionens vedtak ikke fremkom en nærmere vurdering av om ulike kontrolltiltak, som kvinnen uttrykkelig hadde samtykket til, kunne gjøre gjennomføring av besøk sikkerhetsmessig forsvarlig. Det er viktig at kriminalomsorgen strekker seg langt for å legge forholdene til rette for samvær mellom barn og foreldre som er innsett i fengsel.

5.2 Uskyldspresumsjonen

Sak 2012/803 (ikke publisert) gjaldt ileggelse av administrativt tillegg etter tolloven. Jeg mente at ileggelse av administrativt tillegg med kr 500 000 var å anse som straff etter EMK artikkel 6, og at det derfor måtte stilles skjerpede krav til bevisenes styrke. Det fremgikk ikke av vedtaket at det var lagt til grunn et skjerpet beviskrav. Jeg mente at spørsmålet om hvilke krav som må stilles til bevisenes styrke er en viktig del av rettsanvendelsen, og at begrunnelsen må utformes slik at parten ikke kommer i tvil om at grunnleggende menneskerettigheter er vurdert. Det forhold at det ikke var redegjort for eller på andre måter fremgikk hvilket beviskrav som var lagt til grunn, var en mangel ved begrunnelsen. En slik mangel vil etter omstendighetene kunne tyde på svikt ved selve avgjørelsen, noe som igjen vil kunne lede til at vedtaket må anses ugyldig.

5.3 Frihetsberøvelse

Ombudsmannen har gjennomgått årsmeldingene fra tilsynsrådene for kriminalomsorgen for årene 2007–2011, og gjennomgangen har avdekket flere svakheter ved tilsynsordningen, se sak 2011/225. Svakheterne er knyttet til mandatet, som fremstår som uklart, og tilsynsrådernes kompetanse, herunder spørsmål omkring rekruttering og opplæring, og enkelte organisatoriske forhold. Det er store forskjeller på hvordan de ulike tilsynsrådene fungerer, og mange av forskjellene synes ikke å være saklig begrunnet. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (nå Kriminalomsorgsdirektoratet) er bedt om å vurdere ordningen nærmere.

Det ble i 2013 avgitt to uttalelser om kameraovervåking av politiarrester, henholdsvis sak 2011/1355 om sentralarresten i Oslo politidistrikt og sak 2012/1295 om sentralarresten i Hordaland politidistrikt.

Ved et besøk i Oslo politidistrikt viste det seg at samtlige innsatte i sentralarresten ble døgkontinuerlig kameraovervåket. Dette er ikke i tråd med gjeldende regelverk. Det er bare hensynet til den innsattes helse som kan begrunne kameraovervåking av vedkommendes celle. Det ble ikke foretatt noen konkret vurdering av behovet for slik overvåking. Politidistriktet ble også bedt om å redegjøre nærmere for behovet og grunnlaget for kameraovervåking under stripping (visitasjon) på cella, som etter det opplyste skjedde rutinemessig ved innsettelse i arresten. Politidistriktet har lagt om sin praksis i etterkant av besøket. Ettersom politidistriktet har avvirket praksisen med videoovervåking ved stripping, ble det ikke funnet grunn til å gå videre med spørsmålet om personvern.

Etter besøket i Hordaland politidistrikt ble problemstillinger knyttet til det å plassere flere arrestanter i samme celle (dublering) og kameraovervåking tatt opp. Praksisen med kameraovervåking i visitasjonssituasjoner ble anbefalt avvirket. Videre ble rettslige betenkeligheter ved praksisen med å kameraovervåke hele eller deler av toalettområdet i cellene i politiarresten påpekt. Politidistriktet ble anbefalt å iverksette nødvendige tiltak for å sikre at kameraovervåkingen av cellene ble gjennomført innenfor rammene av EMK og politiarrestforskriften.

En sak, 2012/2396, gjaldt oppfølging av et besøk i 2012 til sentralarresten ved Rogaland politidistrikt. Flere av cellene i sentralarresten i Stavanger hadde ikke kommunikasjonsutstyr som gjorde det mulig for arrestantene å tilkalle hjelp på en enkel måte. Dette var betenkelig, også i lys av De europeiske fengselsreglene (rekommendasjon fra Ministerkomiteen i Europarådet 11. januar 2006). EMK artikkel 2 om retten til liv pålegger også statene visse positive forpliktelser til å beskytte livet til personer som faller innenfor statens jurisdiksjon. I praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) er det fastslått at myndighetene kan være pliktige til å føre løpende tilsyn med den som er frihetsberøvet slik at vedkommende om nødvendig sikres tilstrekkelig behandling. Kameraovervåking i forbindelse med visitasjonssituasjoner (stripping) er ikke i tråd med regelverket. Politidistriktet ble bedt om å avvikle denne praksisen, og for fremtiden gjennomføre visitasjoner (stripping) i celler eller andre lokaler uten kameraovervåking. Videre var det uheldig at flere av cellene ikke har dagslys, jf. bl.a. anbefalinger fra Europarådets torturforebyggingskomité (CPT). Politidistriktet ble også kritisert for ikke å ha gjennomført lokalt arresttilsyn i 2010.

IV. Oversikt over saker i 2013

1. Innledning

Dette kapittelet inneholder en oversikt over saker av alminnelig interesse (pkt. 2), saker ombudsmannen har tatt opp av eget tiltak (pkt. 3) og saker der ombudsmannen har gjort forvaltningen oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter eller forvaltningspraksis (pkt. 4). I tillegg er saker som omhandler menneskerettslige normer (pkt. 5) og høringsuttalelser avgitt av ombudsmannen (pkt. 6) opplistet.

Sakene er i årsmeldingen referert ved tittel og saksnummer. I årets melding gis det ikke en nærmere redegjørelse for innholdet i den enkelte saken, i motsetning til hva som har vært gjort i tidligere årsmeldinger. Uttalelsene er publisert i fulltekst på ombudsmannens nettside, på Lovdata og på Gyldendal rettsdata. Høringsuttalelsene publiseres på ombudsmannens nettside.

2. Saker av alminnelig interesse

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

Alminnelig forvaltningsrett

Sak 2011/1557	Endring av rettslig grunnlag for betalingsplikt
Sak 2011/1906	Oppreisning for oversittelse av klagefrist etter forvaltningsloven § 31
Sak 2011/2824	Pålegg om retting – nye opplysninger om faktiske forhold på vedtakstidspunktet
Sak 2011/3554	Kommunens behandling av søknad om utslippstillatelse i strid med fvl. §§ 6 (habilitet) og 40 (adgang til å fravike forskrift)
Sak 2012/603	Vurdering av om et reguleringsplanvedtak og et vedtak om midlertidig forbud mot tiltak var ugyldig grunnet inhabilitet
Sak 2012/972	Enkeltvedtak som vilkår for dekning av sakskostnader

Sak 2012/1461	Sak om habilitet ved tilsetting
Sak 2012/1531	Sak om 420 kV kraftledning Ørskog-Sogndal – Trasévalg i Flora kommune
Sak 2012/1633	Skånland kommunes behandling av sak om utbedring av kloakkanlegg
Sak 2012/2142	Utlendingsnemndas saksbehandlingstid i asylsak
Sak 2012/2632	Om lang saksbehandlingstid og krav til førebels svar
Sak 2012/2672	Lang saksbehandlingstid i Pasient-skadenemnda
Sak 2012/2950	Taushetsplikten til Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
Sak 2012/3041	Veiledningsplikt om foreningsmedlemmers individuelle klagemuligheter der foreningen mangler rettslig klageinteresse
Sak 2012/3306	Habilitet for medlemmer i fjellstyre
Sak 2013/293	Habilitet – SPKs rolle ved valg av sakkyndige til kompensasjonsordningen for psykiske belastningsskader fra forsvarrets internasjonale operasjoner
Sak 2013/68	Oppreisning for oversittelse av klagefrist etter forvaltningsloven § 31

Forurensing og miljørettet helsevern

Sak 2012/1280	Sak om pålegg om heving av sjøfartøy på ca 18 meter – spørsmål om rett klageinstans
---------------	---

Helse

Sak 2012/1960	Tildeling av driftstilskudd til fysioterapi – opplysning av saken, kvalifikasjonsvurdering, begrunnelse, habilitet mv.
---------------	--

Kriminalomsorg

Sak 2011/225	Undersøkelse av tilsynsrådsordningen i kriminalomsorgen
Sak 2012/688	Informasjon til innsatte i Halden fengsel om tilsynsrådet mv.
Sak 2012/1794	Avslag på søknad om besøkstillatelse i fengsel – vurdering av hensynet til barnets beste og ulike kontrolltiltak
Sak 2012/2823	Kriminalomsorgens vedtak om overføring til fengsel med høyere sikkerhetsnivå

Sak 2013/1049 Oppfølging av besøk til Åna fengsel 4. juni 2013

Kommunikasjon og samferdsel

Sak 2010/2686 Sak om utstedelse av Luftdyktighetsbevis for selvbygd luftfartøy

Landbruk, skogbruk og reindrift

Sak 2011/1327 Manglende vurdering etter naturmangfoldloven i sak om oppføring av reinsperregjerde

Sak 2012/1105 Omgjøring av konsesjon for erverv av landbrukseiendom for aksjeselskap

Sak 2012/1252 Avslag på søknad om produksjonstilskot i jordbruket grunna manglende gjennomføring av kontroll

Offentlighet og innsyn

Sak 2012/1454 Navs saksbehandlingstid og oppfølgingsplikt for begjæring om dokumentinnsyn

Sak 2012/1553 Forvarsdepartementets behandling av innsynsbegjæring i NATO-dokument

Sak 2012/1782 Sak om innsyn i avtale og klageinstansens adgang til å oppheve underinstansens vedtak i innsynssaker

Sak 2012/1807 Sen saksbehandling og manglende behandling av innsynsbegjæringer

Sak 2012/2243 Prioritering av innsynsbegjæringer

Sak 2012/3391 Unntak for «den endelege avgjerda til organet i ei sak» etter offentleglova § 14 annet ledd pkt a)

Sak 2013/1427 Sak om innsyn i styredokumenter oversendt fra Forbrukerrådet til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Sak 2013/2751 Sak om innsyn i statsråd Sylvi Listhaugs kundeliste

Sak 2013/2776 Sak om innsyn i statssekretær Julie Brodtkorbs kundeliste

Plan og bygg

Sak 2011/870 Krav om innløsning av ubebygd areal

Sak 2011/1167 Dispensasjon fra regulert utnyttelsesgrad

Sak 2011/3124 Dispensasjon etter pbl. 2008 § 19-2 fra avstandsregelen i pbl. 1985 § 70 nr.2

Sak 2012/136 Barn og unges interesser i reguleringsplan

Sak 2012/215 Sak om plassering av tomannsboelig – pbl. § 29-4 første ledd

Sak 2012/654 Behovet for dispensasjon fra «ut-hulet» reguleringsplanbestemmelse

Sak 2012/956 Sak om oppføring av enebolig – tolkning av kommuneplan i Bærum kommune

Sak 2012/1067 Gebyr for behandling av søknad om fradeling – beregning etter selvkostprinsippet

Sak 2012/1166 Brudd på dokumentasjonskravet ved ileggelse av byggesaksgebyr

Sak 2012/1175 Vilkår for rivingstillatelse

Sak 2012/1840 Konsekvensen av uriktig lovgrunnlag ved behandling av dispensasjonssøknad

Sak 2012/1852 Uklar planbestemmelse må tolkes for å avklare om et tiltak er i strid med reguleringsplanen

Sak 2012/1956 Spørsmål om angivelse av takvinkel lå innenfor hva myndighetene kunne bestemme etter høyde- og plasseringsbestemmelsen i pbl. 29-4 første ledd

Sak 2012/2498 Endring av plangrunnlaget etter innkommet byggesøknad

Sak 2012/2545 Avvisning grunnet privatrettslige forhold – tiltak på egen grunn

Sak 2012/2570 Plikt til å tolke reguleringsplanbestemmelser før tillatelse gis

Sak 2012/2705 Sak om kommunal overtakelse av vei og VA-anlegg

Sak 2012/3159 Avvisning grunnet privatrettslige forhold – tiltak på fremmed grunn

Sak 2012/3160 Tilbakebetaling av gebyr for behandling av planforslag grunnet kommunens fristoversittelse

Sak 2013/964, 2013/1686 og 2013/1687 Saksbehandlingstid for byggesaksklager i kommunene Bergen, Oslo og Tromsø

Sak 2012/3370 Sikret atkomst til vei ved hevd

Politiet og påtalemyndigheten

Sak 2011/1355 Kameraovervåking og tilsyn med arrestanter i sentralarresten ved Oslo politidistrikt

Sak 2012/1295 Kameraovervåking og plassering av flere arrestanter på samme celle i sentralarresten ved Hordaland politidistrikt

Sak 2012/2396 Oppfølging av besøk til sentralarresten ved Rogaland politidistrikt i Stavanger

Sosiale tjenester

Sak 2012/2439 Utformingen av vedtak om praktisk bistand

Sak 2012/3339 Stønad til livsopphold under videregående opplæring for voksne – barns behov

Skatt, ligning, toll, avgift og eiendomsskatt

Sak 2012/2026 Krav på forsinkelsesrenter ved etterberegning av eiendomsskatt

Sak 2012/2665 Sak om usaklig forskjellsbehandling fra Skatt Midt-Norge/skatteklagenemnda

Sak 2012/2932 Ansvar for tillegg til engangsavgift som følge av statusendring før kjøretøyet skiftet eier

Sak 2012/2953 Sak om endring av avgiftsoppgjør til gunst for avgiftspliktige etter merverdiavgiftsloven § 18-1

Sak 2013/332 Sak om ettergivelse av forsinkelsesgebyr

Skole

Sak 2012/1158 Sak om konsekvensene av underkjenning av doktorgradsavhandling

Sak 2012/2364 Tap av studieplass ved manglende oppmøte første studiedag

Sak 2012/2941 Spørsmål om å avvise skolemiljøsak fra klagebehandling etter at eleven har skiftet skole

Sak 2013/949 Avvisning av for sent innkommet søknad om tilrettelagt eksamen

Sak 2013/1943 Vedtak om at standpunkt karakter ikke skal gis

Tilsettingsaker, offentlig tilsetningsforhold og driftsavtaler

Sak 2011/2414 Uttalelse – offentliggjøring i varslingssak

Sak 2012/1031 Sak om ansattes yringsfrihet

Sak 2012/1435 Tilsetning – Manglende skriftlighet og innhenting av referanser

Sak 2012/1580 Adgangen til å søke på ledig stilling hos egen arbeidsgiver

Sak 2012/1891 Sak om tildeling av funksjon som hovedinstruktør for hundetjenesten

Sak 2012/2040 Sak om tilsetning av rådmann i Lyngdal kommune

Sak 2012/2044 Tilsetning – kvalifikasjonskrav for stilling som fagleder/avdelingsleder ved brannforebyggende enhet

Sak 2012/2282 Tilsetning av lærere – manglende gjennomføring av intervju

Sak 2012/2327 Tilsetning – utlysingsplikt ved eksternt finansierte oppdrag

Sak 2013/387 Sak om tilsetning av lærere ved en videregående skole

Trygd og pensjon

Sak 2012/2041 Om godkjent arbeidsevnevurdering må foreligge før krav om uførepensjon kan fremmes

Sak 2012/2070 Beregning av graderte pleiepenger

Sak 2012/2803 Advokaters plikt til å legge frem skriftlig fullmakt etter forvaltningsloven § 12

Sak 2012/3392 Tilbakekreving av feilutbetalt trygdeytelse etter folketrygdloven § 22-15 etter at erstatning er idømt

Sak 2012/3401 Nav Klageinstans' rutiner for utsendelse av foreløpig svar

Sak 2013/477 Krav om DNA-testing ved revurdering av overgangsstønad

Sak 2013/957 Betydningen av feilaktig rettsoppfatning i erklæring fra Navs rådgivende lege

Sak 2013/1052 Uttalelse – Statens pensjonskasses saksbehandlingstid i ankesaker

Sak 2013/1984 Saksbehandlingstiden i dagpenge-saker

Sak 2013/2494 Navs praksis med å avvente behandlingen av krav om foreldrepenger etter folketrygdloven § 14-13 første ledd bokstav d) til etter at barnet er født

Utlendingssaker

Sak 2011/3068 Asylsak – risiko for menneskehandel

Sak 2011/2813 Oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i asylsak – hensynet til barns beste mv.

Vegtrafikk

Sak 2012/2265 Parkeringstillatelse for forflytningshemmede

3. Saker som er tatt opp av eget tiltak

I tillegg til å behandle klager fra borgerne, kan ombudsmannen ta opp saker av eget tiltak. I 2013 er det tatt opp 45 nye saker av eget tiltak. Av disse var 11 saker besøk hos ulike forvaltningsorganer. Totalt ble det avsluttet 41 slike saker i 2013. 15 av sakene er publisert som saker av alminnelig interesse:

Sak 2011/225 Undersøkelse av tilsynsrådsordningen i kriminalomsorgen

Sak 2011/1355 Kameraovervåking og tilsyn med arrestanter i sentralarresten ved Oslo politidistrikt

Sak 2012/688	Informasjon til innsatte i Halden fengsel om tilsynsrådet mv.	gjort forvaltningen oppmerksom på slike mangler, skal nevnes i årsmeldingen, jf. ombudsmannsinstruksen § 12 annet ledd.
Sak 2012/1295	Kameraovervåking og plassering av flere arrestanter på samme celle i sentralarresten ved Hordaland politidistrikt	I løpet av 2013 har ombudsmannen i 17 saker bedt forvaltningen vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis. Av disse er 13 saker publisert som saker av alminnelig interesse. Nedenfor følger en oversikt over de sakene i 2013 der ombudsmannen påpekte mangler ved lover, forskrifter eller praksis.
Sak 2012/2041	Om godkjent arbeidsevnevurdering må foreligge før krav om uførepensjon kan fremmes	Sak 2011/225 Undersøkelse av tilsynsrådsordningen i kriminalomsorgen
Sak 2012/2396	Oppfølging av besøk til sentralarresten ved Rogaland politidistrikt i Stavanger	Sak 2011/1355 Kameraovervåking og tilsyn med arrestanter i sentralarresten ved Oslo politidistrikt
Sak 2012/2632	Om lang saksbehandlingstid og krav til førebels svar	Sak 2011/1557 Endring av rettslig grunnlag for betalingsplikt
Sak 2012/2941	Spørsmål om å avvise skolemiljøsak fra klagebehandling etter at eleven har skiftet skole	Sak 2012/1158 Sak om konsekvensene av underkjenning av doktorgradsavhandling
Sak 2012/3401	Nav Klageinstans' rutiner for utsendelse av foreløpig svar	Sak 2012/1295 Kameraovervåking og plassering av flere arrestanter på samme celle i sentralarresten ved Hordaland politidistrikt
Sak 2013/293	Habilitet – SPKs rolle ved valg av sakkyndige til kompensasjonsordningen for psykiske belastningsskader fra forsvarrets internasjonale operasjoner	Sak 2012/1531 Sak om 420 kV kraftledning Ørskog-Sogndal – Trasévalg i Flora kommune
Sak 2013/964, 2013/1686 og 2013/1687	Saksbehandlingstid for byggesaksklager i kommunene Bergen, Oslo og Tromsø	Sak 2012/2041 Om godkjent arbeidsevnevurdering må foreligge før krav om uførepensjon kan fremmes
Sak 2013/957	Betydningen av feilaktig rettsoppfatning i erklæring fra Navs rådgivende lege	Sak 2012/2070 Beregning av graderte pleiepenge
Sak 2013/1049	Oppfølging av besøk til Åna fengsel 4. juni 2013	Sak 2012/2396 Oppfølging av besøk til sentralarresten ved Rogaland politidistrikt i Stavanger
Sak 2013/1984	Saksbehandlingstiden i dagpenge-saker	Sak 2012/2705 Sak om kommunal overtakelse av vei og VA-anlegg
Sak 2013/2494	Navs praksis med å avvente behandlingen av krav om foreldrepenge etter folketrygdloven § 14-13 første ledd bokstav d) til etter at barnet er født	Sak 2012/2950 Taushetsplikten til Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
		Sak 2013/293 Habilitet – SPKs rolle ved valg av sakkyndige til kompensasjonsordningen for psykiske belastningsskader fra forsvarrets internasjonale operasjoner
		Sak 2013/899 Norsk pasientskadeerstatningsfunksjon som oppgjørskontor for legemiddelforsikringen mv.
		Sak 2013/1359 Bevisvurdering i bidragssak med spørsmål om delt bosted og faktisk samvær
		Sak 2013/2077 Hjemmelen for tilbakekall av godkjenning som trafikkklærer
		Sak 2103/2346 Sak om dekning av sakskostnader etter ligningsloven § 9-11 nr. 3

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

I arbeidet med klagesaker og saker tatt opp av eget tiltak finner ombudsmannen fra tid til annen mangler ved lover, forskrifter eller administrativ praksis. Det fremgår av sivilombudsmannsloven § 11 at ombudsmannen kan gi vedkommende departement underretning dersom en blir oppmerksom på slike mangler. Meningen er at departementet som følge av ombudsmannens henvendelse kan igangsette arbeidet med å gjøre nødvendige endringer i lov eller forskrift, eller endre sin praksis. De tilfellene ombudsmannen har

Sak 2013/2494 Navs praksis med å avvente behandlingen av krav om foreldrepenger etter folketrygdloven § 14-13 første ledd bokstav d) til etter at barnet er født

5. Saker som omhandler internasjonale menneskerettighetsnormer

I 2013 var menneskerettigheter et aktuelt tema i flere saker, og ombudsmannen avga syv uttalelser hvor Norges menneskerettslige forpliktelser særlig er berørt. Det er også gjort nærmere rede for sakene i kapittel 3.

Sak 2011/225 Undersøkelse av tilsynsrådsordningen i kriminalomsorgen

Sak 2011/1355 Kameraovervåking og tilsyn med arrestanter i sentralarresten ved Oslo politidistrikt

Sak 2011/2813 Oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i asylsak – hensynet til barns beste mv.

Sak 2012/1295 Kameraovervåking og plassering av flere arrestanter på samme celle i sentralarresten ved Hordaland politidistrikt

Sak 2012/1794 Avslag på søknad om besøkstillatelse i fengsel – vurdering av hensynet til barnets beste og ulike kontrolltiltak

Sak 2012/2396 Oppfølging av besøk til sentralarresten ved Rogaland politidistrikt i Stavanger

Sak 2012/3339 Stønad til livsopphold under videregående opplæring for voksne – barns behov

6. Høringsuttalelser

Ombudsmannen har i 2013 fått inn 116 høringsbrev fra forvaltningen med forslag til nytt eller endret regelverk. Utgangspunktet for ombudsmannens undersøkelser er gjeldende lovgivning, og det faller utenfor mandatet å overprøve de vurderingene lovgiver har gjort. Med unntak av saker som direkte angår ombudsmannsinstitusjonen eller forhold som tidligere har vært behandlet her, er derfor ombudsmannen av prinsipielle grunner tilbakeholden med å avgi høringsuttalelser til lovforslag. Ombudsmannen ga i 2013 seks høringsuttalelser:

Sak 2013/268 Tjenesteutsetting av mottak av søknader om oppholdstillatelse

Sak 2013/995 Revisjon av retningslinjer om tilsynsrådernes virksomhet

Sak 2013/1588 Høring av endring i E-forvaltningsforskriften

Sak 2013/1683 Utredning om valgfri protokoll til FNs barnekonvensjon om en klagemekanisme

Sak 2013/1743 Ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter

Sak 2013/1884 Forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven

Vedlegg 1**Ombudsmannens kontor – personaloversikt**

Ombudsmannens kontor hadde per 31. desember 2013 følgende avdelingsinndeling og personalsammensetning. Avdelingenes saksområder fremgår av vedlegg 3.

Avdeling 1:

Kontorsjef: Bjørn Dæhlin
 Nestleder: Annicken Sogn
 Seniorrådgiver: Ingvild Lovise Bartels
 Seniorrådgiver: Jostein Løvoll
 Rådgiver: Maria Bakke
 Rådgiver: Signe Christophersen
 Rådgiver: Martine Refsland Kaspersen
 Rådgiver: Solveig Moe
 Førstekonsulent: Harald Krogh Ankerstad
 Saksbehandler: Stud. jur. Hilde Kjensmo

Avdeling 2:

Kontorsjef: Eivind Sveum Brattgard
 Nestleder: Ingeborg Skonnord
 Seniorrådgiver: Kari Bjella Unneberg
 Rådgiver: Stine Elde
 Rådgiver: Kjetil Fredvik
 Rådgiver: Harald Søndena Jacobsen
 Rådgiver: Lene Stivi

Avdeling 3:

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

Avdeling 4:

Kontorsjef: Lisa Vogt-Lorentzen
 Nestleder: Øystein Nore Nyhus
 Seniorrådgiver: Thea Jåtog
 Seniorrådgiver: Marianne Aasland Kortner
 Seniorrådgiver: Marianne Guettler Monrad
 Seniorrådgiver: Sigrid M. F. Oftebro
 Seniorrådgiver: Kari Rørstad
 Seniorrådgiver: Ingeborg Sæveraas
 Rådgiver: André Klakegg

Avdeling 5:

Kontorsjef: Annette Dahl
 Nestleder: Arnhild Haugestad
 Seniorrådgiver: Karen Haug Aronsen
 Seniorrådgiver: Edvard Aspelund
 Seniorrådgiver: Elisabeth Fougner
 Seniorrådgiver: Siv Nylenna
 Seniorrådgiver: May-Britt Mori Seim

Avdeling NFM:

Medarbeidere tilsatt, men ikke tiltrådt 2013

Andre:

Kontorsjef: Harald Gram
 Spesialrådgiver: Yeung Fong Cheung¹

Administrasjonen:

Administrasjons-
 sjef: Solveig Antila

Økonomi, personal, generell drift:

Seniorrådgiver: Solveig Torgersen
 Rådgiver: Einar Fiskvik

Kontor- og sentralbordtjeneste:

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

Arkiv, bibliotek og web:

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

IT-, vakt- og resepsjonstjeneste:

Eksternt tilsatt personale

Følgende hadde permisjon per 31. desember 2013:

Seniorrådgiver: Therese Stange Fuglesang
 Seniorrådgiver: Heidi Quamme Kittilsen
 Rådgiver: Mathias Emil Hager

1. Medarbeideren er finansiert av Utenriksdepartementet med ombudsmannen som arbeidsgiver

Vedlegg 2**Likestillingsoversikt**

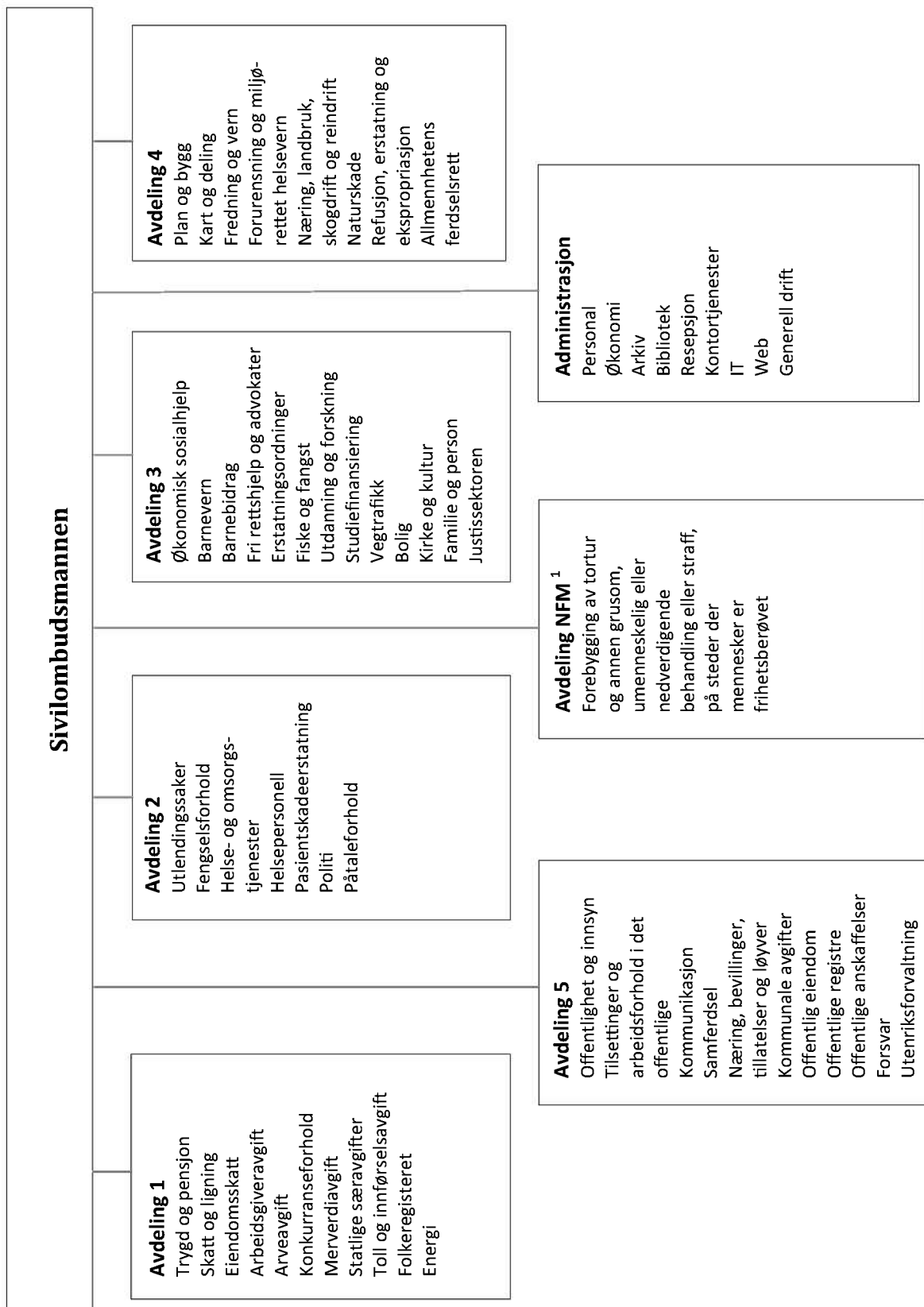
		Lønn			
		Menn %	Kvinner %	Menn gj.snitt per mnd	Kvinner gj.snitt per mnd
Totalt i virksomheten	2013	27 %	73 %	54 392	51 012
	2012	26 %	74 %	48 858	49 693
Ledergruppen ¹	2013	43 %	57 %	84 883	81 965
	2012	43 %	57 %	83 958	81 070
Seniorrådgivere	2013	18 %	82 %	50 083	51 674
	2012	15 %	85 %	46 669	55 700
Rådgivere	2013	29 %	71 %	43 473	44 225
	2012	31 %	69 %	41 730	42 167
Førstekonsulenter	2013	100 %	0 %	39 112	
	2012	67 %	33 %	36 475	37 716
Seniorkonsulenter	2013	0 %	100 %		39 701
	2012		100 %		39 200
Timelønne	2013		100 %		
	2012		100 %		
Deltid ²	2013	0 %	8 %		
	2012	4 %	14 %		
Legemeldt sykefravær	2013	1,6 %	4,8 %		
	2012	1,5 %	3,9 %		

1 Ombudsmannen inngår ikke i denne statistikken

2 2013: andelen av hvert kjønn som arbeider deltid
2012: andelen av totalt ansatte

Vedlegg 3

Oversikt over avdelingsinndeling og saksområder



¹ Avdelingen er først operativ i 2014

Vedlegg 4**Foredrag, møter, besøk og reiser i 2013¹**

Dato	Arrangement
1. Foredrag	
5.-7. januar	Foredrag på Wadahlseminaret 2013, seminar for jusstudenter, Gålå*
24. januar	Foredrag på høringsmøte om offentlighetsloven, i regi av Norsk Presseforbunds Offentlighetsutvalg, Oslo*
20. februar	Forelesning om Sivilombudsmannen på Institutt for sammenliknende politikk, Bergen*
5. mars	Innlegg på samling for ansatte i Nav Klageinstans, Gardermoen*
13. mars	Foredrag for Skatteetatens juristforening om plikten til å lyse ut ledige stillinger, Leangkollen, Asker
14. mars	Foredrag for Tolletaten, Lillestrøm
15. mars	Deltakelse på SKUP-konferansen, Tønsberg*
10. april	Foredrag på regional samling for Nav-ansatte hos fylkesmennene i sør og øst, om sosiale tjenester, Moss*
19. april	Forelesning for Oslo politidistrikt om kvalitet i forvaltningen, Sundvolden*
31. mai	Forelesning på Universitetet i Tromsø om Grunnloven, Tromsø*
13. november	Foredrag for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker ifm. 20-årsjubileum, Oslo*
14. november	Foredrag om OPCAT/NFM på Kontrollkommisjonskonferansen 2013, Oslo
18. november	Foredrag for Kommunelovutvalget, Oslo*
28. november	Foredrag på seminar om Stortingets kontrollfunksjon, Oslo*
28. november	Foredrag for Utdanningsforbundet i Hordaland, Ulvik
6. desember	Foredrag på kurs i regi av FFO om Sivilombudsmannens menneskerettighetsmandat og rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, Oslo
2. Møter og besøk i Norge	
3. januar	Besøk av nye medarbeidere på Juss-Buss, her
4. januar	Besøk til Avinor, gjensidig informasjon, Oslo*
9. januar	Besøk av studentdelegasjon fra Juridisk fakultet, for å vise arbeidsplassen, her
15. januar	Møte med NHO, markedsføring av Sivilombudsmannen, her*
16. januar	Besøk fra Senter for seniorpolitikk, for å redegjøre for vår virksomhet og eventuelle saker om diskriminering av eldre i arbeidslivet, her
21. januar	Seminar i Stortinget om grunnlovsspråket, Oslo*
15. februar	Møte med Helsingforskomiteen om seminar i Kirkenes i mai om ombudsmannsrollen, her*
18. februar	Seminar i Stortinget om grunnlovsforslag, Oslo*
5. mars	Møte med Pasient- og brukerombudene i landet, Leangkollen, Asker*
6. mars	Møte med Finansdepartementet, her*
11. mars	Seminar i Stortinget om forslag om grunnlovsfesting av menneskerettigheter, Oslo*
11. mars	Lanseringsseminar for Årbok om menneskerettigheter i Norge 2012, Oslo
14. mars	Foredrag for Tolletaten, Lillestrøm
25. mars	Møte med Helsetilsynets nye direktør Jan Fredrik Andresen, Oslo*
9. april	Møte med Helsedirektoratets direktør Bjørn Guldvog, Oslo*

¹ Oversikten gjelder aktivitetene til ombudsmannen og/eller ansatte ved ombudsmannens kontor. Aktiviteter der ombudsmannen selv har deltatt er merket med stjerne (*)

17. april	Samarbeidsmøte mellom NI og ombudene, Oslo
22. april	Informasjonsmøte i UD om Norges andre UPR-rapport, Oslo
22. april	Besøk til Likestillings- og diskrimineringsombudet, Oslo*
24. april	Besøk til Statens landbruksforvaltning, Oslo*
8. mai	Open Government Partnership konsultasjon i regi av Transparency International, Oslo*
4. juni	Besøk til Åna fengsel, Nærbø*
11. juni	Møte i rådgivende utvalg for Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, Oslo
14. juni	Møte hos Arbeidsdepartementet om Nav, Oslo*
18. juni	Informasjonsmøte på Norsk senter for menneskerettigheter om UPR-prosessen, Oslo
19. juni	Besøk til Drammen fengsel, Drammen*
20. juni	Samarbeidsmøte med Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og ombudene, Oslo
25. juni	Åpning av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, Lillestrøm*
6. august	Besøk av nye medarbeidere på Juss-Buss, her
22. august	Informasjonsmøte i UD om Norges andre UPR-rapport
12. september	Foredrag for Juristforeningen i Arbeids- og velferdsetaten om klart språk og rettssikkerhet, Oslo*
15. oktober	Møte i rådgivende utvalg for Nasjonal institusjon, Oslo
23. oktober	Besøk til Toll- og avgiftsdirektoratet, Oslo*
24. oktober	Seminar i regi av Det kriminalforebyggende råd (KRÅD), Oslo
31. oktober	Sivilombudsmannens menneskerettighetsseminar 2013, Oslo*
12. november	Møte på Norsk senter for menneskerettigheter om eksaminasjonen av Norge i FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), Oslo
14. november	Kontrollkommisjonskonferansen 2013, i regi av Helsedirektoratet, Oslo
21. november	Besøk fra Fylkesmannen i Nordland, her
9. desember	Deltakelse på JUS-kurs om forventninger og vern, Oslo*
17. desember	Besøk til Politidirektoratet (POD), Oslo*

3. Internasjonale møter og besøk hos Sivilombudsmannen

31. januar	Delegasjonsbesøk fra Swaziland i regi av Fafo og den norske ambassaden i Maputo, her*
14. mars	Besøk av menneskerettighetsombud i El Salvador Oscar Humberto Luna, her
3. april	Møte med Konstantin Dolgov, russisk spesialrepresentant for menneskerettigheter, her*
5. april	Møte med Georgias ombudsmann Ucha Nanuashvili, her*
22.-23. april	Studiebesøk av ny ombudsmann i Tyrkia og saksbehandlere, her
25. april	Møte med russiske parlamentarikere i regi av Nordisk Råd, Oslo*
30. april	Møte med medlem i Europaparlamentet Catherine Stihler, her*
6. mai	Møte med jussprofessor fra Kina om ombudsmannsordningen, i regi av Senter for menneskerettigheter (SMR), Oslo
13. mai	Besøk av Europarådets menneskerettighetskommissjonær Nils Muiznieks, her*
15. mai	Møte med Ungarns ombudsmann Prof. Szabó, her
22. mai	Delegasjonsbesøk fra det spanske parlamentet, Oslo
18. juni	Møte med phd. kandidat fra Azerbaijan, her
26. august	Delegasjonsbesøk fra Angola, i regi av ILPI (International Law and Policy Institute), her
13. september	Møte med gjesteforskere fra Kina, Indonesia og Vietnam, i regi av Senter for menneskerettigheter (SMR), her
11. oktober	Delegasjonsbesøk fra Sør Korea (Seoul Metropolitan Government), her
21. oktober	Besøk av viseombudsmann i Finland Jussi Pajuoja, her
19. november	Møte med Group of States Against Corruption (GRECO), Oslo
19. november	Delegasjonsbesøk fra Landsstyret på Færøyene, her

4. Møter og besøk i utlandet, deltakelse på internasjonale konferanser m.m.

14.-15. mars	Vest-Nordisk ombudsmannsmøte, København*
--------------	--

4. juni	Regional Seminar on Hate Crimes against People with Disabilities for National HR Institutions and Criminal Justice Officials, i regi av Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Oslo
22.-24. juni	Fifth IAACA Seminar on UNCAC Chapter VI, Kina
15.-17. september	Seminar i det europeiske ombudsmannsnettverket (EUOMB), Dublin*
15.-18. september	IOI Anti-Corruption Training, Berlin
18.-19. september	ICIC 2013 – International Conference for Information Commissioners, Berlin
22.-25. oktober	Deltakelse på FNs menneskerettighetsråds periodiske gjennomgang av MR-situasjonen i Kina, Genève
19. november	Møte med den skotske ombudsmannen, Edinburgh*
27. november	Judicial Review Conference 2013, London*
21.-22. november	Europarådskonferansen “Immigration Detention in Europe”/NPM, Strasbourg
22.-24. november	The 7th Annual Conference and General Meeting of the IAACA, Panama
26.-27. november	ERA seminar om Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) m.m., Strasbourg
11.-12. desember	Vest-nordisk ombudsmannsmøte, København*

Vedlegg 5**Budsjett og regnskap for 2013**

(i 1000 kr)				
Kap./ post	Tekst	Vedtatt budsjett 2013	Disponibelt budsjett¹	Regnskap 2013
4301	Lønn og godtgjørelser	36 564	41 074	37 967
4301	Varer og tjenester	17 786	20 396	23 574
	Sum utgifter	54 350	61 470	61 541
304316	Refusjon av foreldrepenger			480
	Sum inntekter			480

¹Med overføringer fra 2012 og tilleggsbevilgninger i 2013.

Sivilombudsmannens regnskap revideres av Riksrevisjonen.

Vedlegg 6**Statistikk**

Tabell 12 Geografisk fordeling av saker opprettet i 2013

Fylke	Antall saker	Saker i prosent	Folkemengde i prosent 01.01.2013
Østfold	148	6,0	5,6
Akershus	267	10,8	11,2
Oslo	489	19,9	12,4
Hedmark	80	3,2	3,8
Oppland	91	3,7	3,7
Buskerud	93	3,8	5,3
Vestfold	119	4,8	4,7
Telemark	70	2,8	3,4
Aust-Agder	57	2,3	2,2
Vest-Agder	81	3,3	3,5
Rogaland	162	6,6	9,0
Hordaland	245	9,9	9,9
Sogn og Fjordane	48	1,9	2,2
Møre og Romsdal	97	3,9	5,1
Sør-Trøndelag	103	4,2	6,0
Nord-Trøndelag	37	1,5	2,7
Nordland	118	4,8	4,7
Troms Romsa	95	3,9	3,2
Finnmark Finnmarku	60	2,4	1,5
Svalbard	3	0,1	0
	2463	100	100
Andre	524		
I alt	2987		

Tabell 13 Fordeling på forvaltningsorganer

	I alt	Avvist	Realitet	Kritikk
Statsministerens kontor.....	5	4	1	1
Arbeidsdepartementet	2	1	1	-
Arbeids- og velferdsetaten (Nav)	523	246	277	17
Arbeidstilsynet.....	5	3	2	-
Statens pensjonskasse	17	8	9	4
Trygderetten	33	6	27	1
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	4	2	2	2
Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)	2	2	-	-
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	4	4	-	-

Tabell 13 Fordeling på forvaltningsorganer

	I alt	Avvist	Realitet	Kritikk
Markedsrådet	2	1	1	-
Likestillings- og diskrimineringsombudet/-nemnda.....	12	7	5	-
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	2	1	1	-
<i>Finansdepartementet</i>	29	9	20	-
Finanstilsynet	5	4	1	-
Skatteetaten (folkeregisteret).....	131	65	66	5
Toll- og avgiftsetaten	28	8	20	2
Statens innkrevingssentral	15	9	6	1
Finansklagenemnda	2	2	-	-
Statistisk sentralbyrå.....	1	1	-	-
<i>Fiskeri- og kystdepartementet</i>	2	2	-	-
Fiskeridirektoratet	7	1	6	-
Kystverket	1	-	1	1
<i>Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet</i>	3	2	1	-
Konkurransetilsynet.....	2	2	-	-
Den norske kirke.....	6	4	2	-
Departementenes servicesenter.....	1	-	1	-
<i>Forsvarsdepartementet</i>	3	1	2	1
Forsvaret	3	3	-	-
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i>	12	3	9	3
Norsk pasientskadeerstatning / Pasientskadenemnda.....	19	7	12	1
Helsedirektoratet	18	8	10	1
Statens helsetilsyn.....	9	3	6	1
Sykehus- og helseinstitusjoner	24	20	4	-
Kontrollkommisjoner.....	2	-	2	-
Regionale helseforetak	4	3	1	-
Statens legemiddelverk.....	1	1	-	-
Statens helsepersonellnemnd	9	1	8	1
HELFO Helseøkonomiforvaltningen.....	10	6	4	-
Statens autorisasjonskontor for helsepersonell.....	11	5	6	-
Pasientreiser	2	2	-	-
Pasient- og brukerombudene	1	1	-	-
Klagenemnda for behandling i utlandet	3	1	2	-
Apotekklagenemnda	1	1	-	-

Tabell 13 Fordeling på forvaltningsorganer

	I alt	Avvist	Realitet	Kritikk
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i>	23	9	14	3
Politidirektoratet	45	14	31	2
Utlendingsdirektoratet	69	42	27	7
Utlendingsnemnda	86	30	56	7
Kriminalomsorgen	99	57	42	8
Politi- og påtalemyndighet	104	71	33	4
Namsmenn	9	9	-	-
Domstolene	39	39	-	-
Rettferdsvederlagsutvalget.....	1	1	-	-
Statens sivilrettsforvaltning	14	3	11	-
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker	2	1	1	-
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	2	1	1	1
Erstatningsnemnda for voldsofre/Kontoret for voldsoffererstatning	7	2	5	-
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	3	1	2	1
Disiplinærnemnden for advokater	2	1	1	-
 <i>Kommunal- og regionaldepartementet</i>	16	5	11	2
Husbanken	5	1	4	-
 <i>Kulturdepartementet</i>	6	3	3	1
Norsk rikskringkasting	7	5	2	-
Lotteri- og stiftelsestilsynet	1	1	-	-
Medieklagenemnda.....	1	-	1	-
Kulturrådet.....	1	1	-	-
Museum	1	-	1	-
 <i>Kunnskapsdepartementet</i>	9	7	2	-
Norges forskningsråd.....	1	1	-	-
Statens lånekasse for utdanning	27	15	12	-
Universiteter og høyskoler	49	24	25	3
Utdanningsdirektoratet	5	2	3	-
 <i>Landbruks- og matdepartementet</i>	3	1	2	2
Statens landbruksforvaltning	10	4	6	-
Mattilsynet	26	17	9	-
Reindriftsforvaltningen.....	12	4	8	2
Klagenemnda for kvoteordning for melk.....	1	-	1	-
Statens naturskadefond	1	1	-	-

Tabell 13 Fordeling på forvaltningsorganer

	I alt	Avvist	Realitet	Kritikk
<i>Miljøverndepartementet</i>	17	7	10	-
Statens kartverk	9	5	4	1
Miljødirektoratet	8	1	7	-
<i>Nærings- og handelsdepartementet</i>	6	3	3	-
Innovasjon Norge	1	1	-	-
Brønnøysundregistrene	2	2	-	-
Patentstyret	1	1	-	-
<i>Olje- og energidepartementet</i>	18	9	9	1
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	8	3	5	1
Statnett	1	1	-	-
Enova	1	-	1	-
<i>Samferdselsdepartementet</i>	7	1	6	2
Jernbaneverket	1	1	-	-
Statens vegvesen	39	24	15	3
Post- og teletilsynet	1	1	-	-
Luftfartstilsynet	1	-	1	-
Avinor	3	1	2	-
Posten Norge AS	1	1	-	-
<i>Utenriksdepartementet</i>	14	8	6	-
<i>Fylkesmenn</i>	519	160	359	37
<i>Fylkeskommunal forvaltning</i>	44	17	27	8
<i>Kommunal forvaltning</i>	578	349	229	45
<i>Andre</i>	133	129	4	-
I alt	3076	1558	1518	183

Tabell 14 Fordeling på saksområder

	I alt	Avvist	Realitet
Arbeidsliv, utdanning, forskning, kultur, lotteri, åndsrett, målbruk i offentlig tjeneste			
Isolerte saksbehandlingsspørsmål:			
Saksbehandlingstid, manglende svar	37	12	25
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	28	16	12

Tabell 14 Fordeling på saksområder

	I alt	Avvist	Realitet
Sakskostnader, erstatning	1	-	1
Ombudsmannen (klage på)	1	1	-
Tilsetting	151	50	101
Arbeids- og tjenesteforhold	82	57	25
Arbeidsmiljø, vernebestemmelser	9	6	3
Lønnsgaranti	1	-	1
Annet om arbeidsliv	15	12	3
Grunnskoler	34	18	16
Videregående opplæring i skole	22	7	15
Videregående opplæring i bedrift	3	1	2
Høgskoler og universiteter	26	10	16
Offentlig godkjenning av yrkesutøvere	30	10	20
Studiefinansiering	30	18	12
Annet om utdanning	5	5	-
Forskning	1	1	-
Målbruk i offentlig tjeneste	2	1	1
Kultur	1	1	-
Lotteri	1	1	-
Åndsrett	1	1	-
Annet om arbeidsliv m.v.	11	10	1
Helse- og sosialvesen, trygd, familie- og personsaker			
Isolerte saksbehandlingsspørsmål:			
Saksbehandlingstid, manglende svar	208	59	149
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	34	17	17
Sakskostnader, erstatning	8	4	4
Godkjenning av tilbud	14	5	9
Behandling, tvang, klage på personell, pasientskade	111	61	50
Journalspørsmål m.v.	16	8	8
Betaling for opphold, refusjon, pasientmidler	15	8	7
Økonomisk stønad	63	36	27
Sosiale tjenester utenfor institusjon	37	19	18
Annet om helse- og sosialvesen	33	26	7
Medlemskap i folketrygden	4	2	2
Ytelser ved fødsel, adopsjon, forsørgelse av barn	26	13	13

Tabell 14 Fordeling på saksområder

	I alt	Avvist	Realitet
Ytelser ved arbeidsløshet	24	16	8
Ytelser ved sykdom	308	124	184
Alderspensjon, etterlattepensjon	41	17	24
Annet om trygd	44	23	21
Barnebidrag, ektefellebidrag	80	42	38
Adopsjon	1	1	-
Barnevern, omsorg for barn	98	72	26
Barnehager	16	14	2
Vergemål, hjelpeverge	23	14	9
Ekteskap, separasjon, skilsmisse	7	6	1
Navnesaker	2	1	1
Annet om familie- og personsaker	11	10	1
Annet.....	7	6	1
Ressurs- og miljøforvaltning, plan og bygg, ekspropriasjon, friluftsliv			
Isolerte saksbehandlingsspørsmål:			
Saksbehandlingstid, manglende svar	87	23	64
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	22	10	12
Sakskostnader, erstatning	10	2	8
Energi	26	16	10
Miljøvern	38	13	25
Renovasjonsordning, feiing	8	4	4
Vannforsyning og avløp	31	12	19
Annet om ressurs- og miljøforvaltning	4	1	3
Kart- og delingssaker	17	10	7
Plansaker	86	50	36
Dispensasjon fra plan, strandsone	91	20	71
Andre byggesaker	244	98	146
Behandlingsgebyr	8	2	6
Annet om plan og bygg	33	17	16
Ekspropriasjon	7	3	4
Friluftsliv	1	1	-
Annet	10	4	6

Tabell 14 Fordeling på saksområder

	I alt	Avvist	Realitet
Næring, kommunikasjon, distriktsutbyggingsfond, Husbanken, konkurranseforhold, pris			
Isolerte saksbehandlingsspørsmål:			
Saksbehandlingstid, manglende svar	40	11	29
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	36	13	23
Sakskostnader, erstatning	1	-	1
Fiske, fangst, jakt	18	6	12
Landbruk, skogbruk, reindrift	76	38	38
Industri, håndverk, handel	3	1	2
Sjøfart, luftfart	7	-	7
Reiseliv, hoteller og restauranter, skjenkebevilling	6	4	2
Transportløyver, motorferdsel i utmark	2	-	2
Annet om næring	5	4	1
Samferdsel (veier, jernbane, havn, flyplass)	41	22	19
Telefon, kringkasting	10	7	3
Vegtrafikk (fører kort, parkeringstillatelse m.v.)	76	41	35
Kollektivtransport	5	3	2
Annet om kommunikasjon	1	-	1
Husbanken m.m.	11	3	8
Konkurranseforhold, pris	11	6	5
Annet	15	6	9
Skatter, avgifter			
Isolerte saksbehandlingsspørsmål:			
Saksbehandlingstid, manglende svar	24	7	17
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	8	1	7
Sakskostnader, erstatning	8	4	4
Utligning av skattepliktig inntekt	63	30	33
Ettergivelse, lemping	5	1	4
Andre skattesaker	78	39	39
Toll	14	4	10
Merverdiavgift, investeringsavgift	21	6	15
Særavgifter	19	5	14
Annet om avgifter	1	1	

Tabell 14 Fordeling på saksområder

	I alt	Avvist	Realitet
Annet om skatt og avgifter	4	3	1
Justis, stiftelser, utlendingssaker			
Isolerte saksbehandlingsspørsmål:			
Saksbehandlingstid, manglende svar	123	63	60
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	21	12	9
Sakskostnader, erstatning	3	1	2
Ombudsmannen (klage på)	1	1	-
Domstoler	27	27	-
Politi, påtalemyndighet	100	61	39
Kriminalomsorg	96	54	42
Retts hjelp	20	9	11
Tvangsfullbyrdelse, gjeldsordning	22	21	1
Tinglysing	6	4	2
Offentlige erstatningsordninger	24	12	12
Annet om justis	19	17	2
Stiftelser	3	3	-
Asylsaker	42	19	23
Visum	6	4	2
Oppholds- og arbeidstillatelse	75	34	41
Utvisning, bortvisning	14	6	8
Statsborgerskap	11	7	4
Annet om utlendingssaker	22	13	9
Annet om justis, stiftelser, utlendingssaker	3	3	-
Offentlige registre, offentlige anskaffelser, offentlige eiendommer, forsvar, utenriksforvaltning			
Isolerte saksbehandlingsspørsmål:			
Saksbehandlingstid, manglende svar	12	3	9
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	25	9	16
Offentlige registre	22	11	11
Offentlige anskaffelser	7	3	4
Offentlige eiendommer	11	7	4
Forsvar	3	2	1
Utenriksforvaltning	10	4	6
Annet	31	23	8

Vedlegg 7**Kongeriget Norges****Grundlov § 75 bokstav l:**

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

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

Vedlegg 8

Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven)

Sist endret ved lov 21. juni 2013 nr. 89

§ 1. Valg av ombudsmann.

Etter hvert stortingsvalg velger Stortinget en ombudsmann for forvaltningen, Sivilombudsmannen. Valget gjelder for 4 år fra 1 januar året etter stortingsvalget.

Ombudsmannen må fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer. Han må ikke være medlem av Stortinget.

Hvis ombudsmannen dør eller blir ute av stand til å utføre sitt verv velger Stortinget en ny ombudsmann for den gjenværende del av tjenestetiden. Det samme gjelder dersom ombudsmannen sier fra seg vervet eller Stortinget med et flertall på minst to tredjedeler av de avgitte stemmer beslutter å frata ham vervet.

Er Ombudsmannen på grunn av sykdom eller av andre grunner midlertidig forhindret fra å utføre sitt verv, kan Stortinget velge en stedfortreder til å gjøre tjeneste så lenge fraværet varer. Ved fravær inntil 3 måneder kan Ombudsmannen bemyndige kontorsjefen til å gjøre tjeneste som stedfortreder.

Finner Stortingets presidentskap at ombudsmannen bør anses som inhabil ved behandlingen av en sak, velger det en setteombudsmann til å behandle saken.

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

§ 2. Instruks.

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

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

§ 3. Formål.

Som Stortingets tillitsmann skal ombudsmannen på den måte som fastsatt i denne lov og i hans instruks, søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.

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

§ 3a. Nasjonal forebyggende mekanisme.

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

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

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

§ 4. Arbeidsområde.

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

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter ikke:

- a) forhold som Stortinget har tatt standpunkt til.
- b) avgjørelser truffet i statsråd,
- c) domstolenes virksomhet,
- d) Riksrevisjonens virksomhet,
- e) saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret,
- f) avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret, fylkestinget eller samkommunestyret selv, med mindre avgjørelse er truffet av formannskapet, fylkesutvalget, et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet etter lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 13. Avgjørelse som her nevnt kan Ombudsmannen likevel ta opp til undersøkelse av eget tiltak når han finner at hensynet til rettssikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det.

Stortinget kan i Ombudsmannens instruks fastsette:

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

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

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

§ 5. Grunnlag for arbeidet.

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

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

§ 6. Nærmere om klage og klagefrist.

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

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

Klagen skal være navngitt og må være satt fram innen 1 år etter at den tjenestehandling eller det forhold det klages over ble foretatt eller opphørte. Har klageren brakt saken inn for høyere forvaltningsorgan, regnes fristen fra det tidspunkt denne myndighet treffer sin avgjørelse.

Ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling.

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

§ 7. Rett til å få opplysninger.

Ombudsmannen kan hos offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste, kreve de opplysninger han trenger for å kunne utføre sitt verv. Som nasjonal forebyggende mekanisme har Ombudsmannen tilsvarende rett til å kreve opplysninger fra person i tjeneste for private institusjoner som nevnt i § 4 første ledd annet punktum. I samme utstrekning kan han kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter.

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

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

§ 8. Adgang til lokaler, tjenestesteder mv.

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

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

§ 9. Dokumentoffentlighet og taushetsplikt

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

Ombudsmannen har taushetsplikt med omsyn til opplysninger han får i sin tjeneste om forhold av personlig karakter. Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts- og forretningshemmeligheter og informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen. Taushetsplikten varer ved også etter ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikt påhviler hans personale og andre som bistår ved utførelsen av Ombudsmannens arbeidsoppgaver.

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

§ 10. Avslutning av Ombudsmannens saksbehandling.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 12. *Melding til Stortinget.*

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

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

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

§ 13. *Lønn, pensjon, andre gjøremål.*

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

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

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

§ 14. *Personalet.*

Personalet ved Ombudsmannens kontor tilsettes av Stortingets presidentskap etter Ombudsmannens innstilling eller i henhold til Presidentskapets bestemmelse av et tilsettingsråd. Midlertidige tilsetninger for inntil 6 måneder foretas av Ombudsmannen. Presidentskapet gir nærmere regler om fremgangsmåte ved tilsetting og om rådets sammensetning.

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

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

§ 15.

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

2. ---

Vedlegg 9**Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen**

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

§ 1. Formål.

(Til ombudsmannslovens § 3.)

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

§ 2. Arbeidsområde.

(Til ombudsmannslovens § 4.)

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

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

Ombudsmannen skal ikke behandle klager på Stortingets billighetserstatningsutvalg.

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

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

§ 3. Utforming og underbygging av klage.

(Til ombudsmannslovens § 6.)

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

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

§ 4. Overskridelse av klagefrist.

(Til ombudsmannslovens § 6.)

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

§ 5. Vilkår for klagebehandling.

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

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

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

§ 6. Undersøkelse av klager.

(Til ombudsmannslovens §§ 7 og 8.)

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

Ombudsmannen avgjør hvilke skritt som bør tas til avklaring av saksforholdet. Han kan innhente de opplysninger han finner nødvendige i samsvar med bestemmelsene i ombudsmannslovens § 7 og kan sette frist for å etterkomme pålegg om å gi opplysninger eller legge fram dokumenter m.v. Han kan også fore-

ta nærmere undersøkelser hos det forvaltningsorgan eller den virksomhet klagen gjelder, jfr. ombudsmannslovens § 8.

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

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

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

(Til ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd.)

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

§ 8. Saker som opptas av eget tiltak.

(Til ombudsmannslovens § 5.)

Når Ombudsmannen finner grunn til det, kan han ta saksbehandling, avgjørelser eller andre forhold opp til nærmere undersøkelse av eget tiltak. Bestem- melsene i § 6 første, annet og fjerde ledd får tilsva- rende 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 sivilom- budsmannsloven § 3a.

Ombudsmannen skal etablere et rådgivende ut- valg som skal bidra med kompetanse, informasjon, råd og innspill til arbeidet som nasjonal forebyggen- de mekanisme.

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

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

§ 9. Avslutning av Ombudsmannens saksbehandling.

(Til ombudsmannslovens § 10.)

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

må avvises eller som klart ikke gir tilstrekkelig grunn til nærmere behandling.

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

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

§ 10. Instruks for personalet.

(Til ombudsmannslovens § 2.)

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

§ 11. Dokumentoffentlighet ved Ombudsmannens kontor

1. Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt eller av unntakene i nr. 2, 3 og 4 nedenfor. Med ombuds- mannens saksdokumenter menes dokumenter ut- arbeidet i forbindelse med ombudsmannens be- handling av saken. Forvaltningens saksdokumen- ter utarbeidet eller innhentet under forvaltnin- gens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.
2. Ombudsmannens saksdokumenter kan unntas of- fentlighet når særlige grunner tilsier det.
3. Ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet.
4. Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Ombudsmannen og som gjelder Ombudsman- nens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.
5. Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som Ombudsmannen fører for regis- trering av dokument i de sakene som opprettes. Arkivloven av 4. desember 1992 nr. 126 og ar- kivforskriften av 11. desember 1998 nr. 1193 gjelder tilsvarende så langt de passer på Ombuds- mannens virksomhet.

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

§ 12. Årlig melding til Stortinget.

(Til ombudsmannslovens § 12.)

Ombudsmannens årlige melding til Stortinget skal avgis innen 1. april hvert år og omfatte ombuds- mannens virksomhet i tidsrommet 1. januar – 31. de- sember det foregående år.

Meldingen skal inneholde en oversikt over be- handlingen 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 tjeneste-

mann 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.