



Innst. 324 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 4 (2014–2015)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om melding for året 2014 fra Sivilombudsmannen

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

I samsvar med lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12, jf. Stortingets instruks om ombudsmannen 19. februar 1980 § 12, har ombudsmannen gitt melding til Stortinget om virksomheten i 2014.

1.2 Særskilte temaer fra kontrollen med forvaltningen

Rettsikkerheten i arbeidslinjen – tildeling av arbeidsrettede tiltak og tiltakenes betydning for retten til arbeidsavklaringspenger

INNLEDNING

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

Den første saken gjaldt manglende klageadgang på avslag på arbeidsrettede tiltak. Den andre saken gjaldt Trygderettens begrensede overprøving av saker om arbeidsavklaringspenger, og den tredje saken gjaldt klageadgang på fornyet arbeidsevnevurdering. Sakene ble tatt opp av eget tiltak.

Bakgrunnen for sakene er lovendringer som fulgte i kjølvannet av Nav-reformen. Endringene har etter hvert ført til en praksis hvor brukere har mistet muligheten til å få overprøvd avslag fra Nav på ar-

beidsrettede tiltak, og mulighetene til å få overprøvd avslag på arbeidsavklaringspenger i Trygderetten er blitt vesentlig begrenset. Ombudsmannen undersøkte hvorvidt avslag på arbeidsrettede tiltak er enkeltvedtak som kan påklages. Videre vurderte ombudsmannen hvilke konsekvenser reformene har hatt for rettsikkerhetsgarantiene og om konsekvensene av lovendringene var omtalt i forarbeidene til lovendringene.

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

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

SAMMENDRAG

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

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

I alle tilfelle er det grunn til å peke på at de rettsikkerhetsproblemene ved AAP-reformen og den senere endringen av folketrygdloven § 11-6 som er belyst, i liten grad har vært omtalt i departementets lovproposisjoner eller øvrige forarbeider. Dette gir ombudsmannen grunn til å minne om hvor viktig det er at departementene foretar grundige analyser av de rettsikkerhetsmessige konsekvensene av denne typen lovforslag. Slike analyser bør fremlegges for Stortinget, ved at de tas med i den aktuelle lovproposisjonen.

Sanitærforholdene i fengsler

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

Det er et grunnleggende prinsipp i norsk straffegjennomføring at det er frihetsberøvelsen i seg selv som skal utgjøre straffen. Innenfor disse rammene skal soningen langt på vei være lik tilværelsen ellers i samfunnet. Straffegjennomføringen skal altså ikke være mer tyngende enn nødvendig. Hverdagen og

levevilkårene i et fengsel vil likevel i stor grad være avhengig av den enkelte institusjonens ressursituasjon og organisering mv. Soningsforholdene vil derfor variere mellom fengsler. Et forhold som kan variere betydelig fra et fengsel til et annet, er de sanitære forholdene. Dette gjelder blant annet om det er toalett på cellene, eventuelt om de innsatte har enkel tilgang til et fellestoalett. I 2014 ga ombudsmannen to uttalelser der det ble rettet kritikk mot sanitærforholdene i henholdsvis Drammen fengsel og Trondheim fengsel.

Saken om Drammen fengsel hadde bakgrunn i et besøk til fengselet sommeren 2013, der det kom frem at et flertall av cellene ikke hadde eget toalett, og at fengselet manglet ressurser til å følge de innsatte til et fellestoalett på kvelds- og nattestid. De innsatte måtte derfor bruke dobøtte ti til tretten timer i døgnet. Saken om Trondheim fengsel ble tatt opp på bakgrunn av opplysninger i media om at de kvinnelig innsatte var uten tilgang til toalett store deler av døgnet. Også her var flertallet av cellene uten eget toalett, og på kvelds- og nattestid var de innsatte derfor avhengig av å bli fulgt av en fengselsbetjent. I et brev til ombudsmannen uttalte Kriminalomsorgen region nord at «noe ventetid» måtte påregnes, i enkelte tilfeller én time eller mer. Regionen opplyste også at det unntaksvis måtte «påregnes kø og bruk av poser til oppbevaring av avføring» på cella.

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

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

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

CPT har utviklet standarder for behandlingen av personer som er frihetsberøvet.

I begge de omtalte ombudsmannssakene ble det konkludert med at ordninger med dobøtter og lignende ikke tilfredsstillende de materielle minstestandardene for fengsler. Lang ventetid for å kunne benytte to-

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

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

Møteoffentlighet – en forutsetning for demokratiet

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

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

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

I en annen sak var kommunestyremøtet i gang med å behandle skolestrukturen i kommunen da jour-

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

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

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

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

1.3 Ombudsmannens arbeid med menneskerettigheter

Generelt

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

I menneskerettsloven er det bestemt at en del av de mest sentrale menneskerettskonvensjoner «ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning». Når ombudsmannen prøver om en borger har lidt urett, tas det derfor også stilling til om vedkommende er utsatt for menneskerettskrenkelser. Menneskerettslige spørsmål inngår altså i ombudsmannens løpende virksomhet.

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

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

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

Saksbehandling

SAKSBEHANDLINGSTID

Ombudsmannen har i en sak behandlet spørsmålet om lang saksbehandlingstid innebar en krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1. Skatt øst brukte i overkant av fem år på en sak om ileggelse av tilleggs-skatt – herunder ca. tre og et halvt år i forbindelse med utarbeiding av forslag til vedtak i skatteklagenemnda. Ombudsmannen kom etter en helhetsvurdering til at

den lange saksbehandlingstiden innebar en krenkelse.

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

Når kravet i EMK artikkel 6 nr. 1 om avgjørelse innen rimelig tid skal gis anvendelse på skattemyndighetenes behandling av en sak om tilleggs-skatt, må det blant annet tas hensyn til at avgjørelsen om tilleggs-skatt er direkte knyttet til avgjørelsen av skattesaken. Tilleggs-skatt kan først beregnes når skatten er fastsatt. Hvis skattesaken er komplisert, vil det ha betydning også for vurderingen av skattemyndighetenes tidsbruk i forhold til tilleggs-skatten. I tillegg må det vurderes særskilt om skattyter, eventuelt skattemyndighetene, kan bebreides for at saken har trukket ut i tid. I Rt. 2004 s. 134 premiss 43 uttalte Høyesterett at det «særlig vil ... være tungtveiende om myndighetene har latt saken ligge uten behandling over en lengre periode».

Saken for ombudsmannen ga ikke holdepunkter for å si at skatteyter kunne bebreides for at Skatt østs forberedelse av saken for skatteklagenemnda trakk ut i tid. Sakens rettslige sider var ikke spesielt omfattende og komplekse.

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

Varsel om endring av vedtak til skade for klageren

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

Forvaltningsloven § 34 setter en frist på tre måneder for klageorganets adgang til å endre et påklaget vedtak til skade for klageren, men det står ikke noe om plikt til å gi varsel i forkant av vedtaket. Klageren

mente at det var brudd på god forvaltningsskikk at det ikke ble varslet om at vedtaket ville bli endret til ugunst. Det ble også vist til at tilleggsavgift regnes som straff etter EMK artikkel 6.

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

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

Frihetsberøvelse

OVERSITTING I POLITIARREST

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

Det er et felles ansvar for politiet og kriminalomsorgen å sørge for at alle innsatte i politiarrest som hovedregel blir overført til fengsel innen to døgn. Oslo politidistrikts årsrapporter for bruk av politi-

arrest viste at det også i 2012 og 2013 hadde vært en økning i antall oversittinger. Ifølge politidistriktet skyldes tilfellene av oversitting i sin helhet kapasitetsproblemer og plassmangel i kriminalomsorgen. Det fremgikk videre av kriminalomsorgens årsstatistikk for 2013 at det faktiske belegget i fengslene i Kriminalomsorgen region øst var svært høyt samtidig som soningskøen på landsbasis hadde økt fra 2012 til 2013.

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

POLITIETS UTLENDINGSINTERNAT PÅ TRANDUM

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

På grunn av flere alvorlige hendelser hadde store deler av driften blitt lagt om, og internatet fremsto som mer fengselslignende enn tidligere. På enkelte områder syntes hensynet til kontroll og sikkerhet å ha fått for stort gjennomslag i forhold til hensynet til de internertes privatliv. Det var blant annet tvilsomt om internatets rutiner for gjennomføring av visitasjoner var fullt ut i samsvar med regelverket. Full kroppsvisitasjon med besiktigelse av underlivet er et svært inngripende tiltak. For at tiltaket ikke skal anses «uforholdsmessig», jf. utlendingsloven § 107 og utlendingsinternatforskriften § 6, jf. § 8, må formålet være å avverge alvorlige hendelser. Det må foretas en

konkret vurdering av forhold ved utlendingen og risikosituasjonen på det aktuelle tidspunktet. Nødvendigheten av kroppsvisitasjoner må vurderes opp mot andre gjennomførte og mulige sikkerhetstiltak. Videre må tiltaket være egnet til å oppnå det ønskede formålet. Rettspraksis fra Den Europeiske menneskerettsdomstol (EMD) viser at rutinemessig og tilfeldig kroppsvisitasjon med undersøkelse av underlivet etter forholdene kan innebære en krenkelse av EMK artikkel 3 om forbud mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

For at kroppsvisitasjonen ikke skal anses som en konvensjonskrenkelse, må undersøkelsen være nødvendig for å oppnå et legitimt formål, og gjennomføres med tilstrekkelig respekt for menneskelig verdighet.

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

Det ble i uttalelsen også funnet grunn til å knytte enkelte merknader til utformingen av de interne retningslinjene om tilsynshyppigheten ved sikkerhetsavdelingen, de internertes tilgang til mobiltelefoner, behov for revisjon av de interne retningslinjene og manglende informasjon til de internerte om tilsynsrådet for internatet. Politiets utlendingsenhet orienterte i januar 2015 om sitt arbeid med å følge opp merknadene som fremkommer i uttalelsen. Ombudsmannens oppfølging av saken er ikke avsluttet og nye

besøk til Trandum vil også være aktuelt som ledd i forebyggingsenhetens besøksvirksomhet.

Vern av eiendomsretten

PÅLEGG OM REDUKSJON AV REINTALL

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

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

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

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

Det springende punktet var etter dette om inngrepet var proporsjonalt. Staten har en vid skjønnsmargin i saker om inngrep i eiendomsretten, men den må finne en rimelig balanse mellom statens styringsbehov og individets beskyttelsesbehov. Dette gjelder også når inngrepet er omfattet av den såkalte «kontrollregelen» i EMK P1-1 annet ledd. Vurderings-

temaet er om den vedtaket retter seg mot, etter en helhetsvurdering, må anses å være en individuell og urimelig byrde.

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

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

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

SPANSKE SJØFOLK PÅ NORSKE SKIP

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

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

I august 2014 kom en av klagerne tilbake til saken, blant annet med en anførsel om at sjøfolkene hadde en forventning om pensjon fra Norge som kunne være vernet av EMK P1-1, og at manglende pensjonsrettigheter for de spanske sjøfolkene var diskriminerende, jf. EMK artikkel 14. Ombudsmannen tok spørsmålet opp med Arbeids- og sosialdepartementet, som blant annet svarte at departementet ikke kunne se at sjøfolkene hadde en berettiget forventning om pensjon, jf. EMK P1-1. For at et gode skal anses som en eiendom i EMK P1-1s forstand, må det ha

grunnlag i nasjonal rett. Det nasjonale rettsgrunnlaget er et sentralt kriterium for å avgjøre om det foreligger eiendom etter P 1-1. Kravet gjelder både for eksisterende eiendom og for andre aktiva det er knyttet en berettiget forventning til. I sitt avsluttende brev uttalte ombudsmannen at han – på bakgrunn av den informasjonen som var presentert i saken – vanskelig kunne konkludere med at de spanske sjøfolkene krav om pensjon hadde tilstrekkelig grunnlag i nasjonal rett – «sufficient basis in national law» – til å være vernet av EMK P1-1.

Retten til ytrings- og informasjonsfrihet

ANSATTES YTRINGSFRIHET

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

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

En sykehjemslege uttalte seg to ganger kritisk i lokalavisen om kommuneadministrasjonens kutt i et omsorgsbudsjett og muligheten for en eventuell nedleggelse av sykehjemsplasser. Først i et intervju og deretter i et leserinnlegg. Etter avisoppslagene fikk legen en skriftlig tilrettevisning fra sin arbeidsgiver, kommunen.

Ombudsmannen konkluderte i sin uttalelse 25. september 2014 med at legens ytringer ikke kunne anses fremsatt på vegne av kommunen. Ytringene var dermed ikke i strid med det interne medieregelverket kommunen hadde vist til. Spørsmålet var da om ytringene var i strid med den ulovfestede lojalitetsplikten som gjelder for arbeidstakere. Generelt skal det mye til for at den ulovfestede lojalitetsplik-

ten kan begrunne begrensninger i ansattes ytringsfrihet. Hver sak må vurderes konkret, og det er i utgangspunktet arbeidsgiveren som må bevise at ytringen påfører, eller kan påføre, virksomheten skade. Ytringer som ikke er undergitt taushetsplikt, og som i hovedsak gir uttrykk for arbeidstakerens egne oppfatninger, vil det vanligvis være anledning til å komme med. Det gjelder også ytringer som arbeidsgiveren oppfatter som uønskede, uheldige eller ubehagelige. Offentlige ansatte har et vidt spillerom – både i form og innhold – for offentlig å gi uttrykk for sin mening, også om eget arbeidsområde og egen arbeidsplass. Slik saken var opplyst, var legens ytringer ikke i strid med den alminnelige lojalitetsplikten. Det var dermed ikke grunnlag for tilrettevisningen, og ombudsmannen kom til at den måtte anses som en urettmessig begrensning av legens ytringsfrihet. Kommunen ble bedt om å trekke tilrettevisningen tilbake.

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

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

Det interne regelverket i den aktuelle kommunen gikk på enkelte punkter for langt i å begrense de ansattes ytringsfrihet, og enkelte bestemmelser var uformet på en uheldig måte. Kommunen ble derfor bedt om å endre de aktuelle bestemmelsene i mediereglementet og de etiske retningslinjene. For ordens skyld ble det presisert at ombudsmannens gjennomgang ikke innebar noen rettslig godkjenning av de delene av regelverket som det ikke ble knyttet særskilte merknader til. De generelle undersøkelsene som ble foretatt, ga også begrensede muligheter til å vurdere hvordan kommunen praktiserte regelverket. Det vil først og fremst kunne undersøkes i konkrete enkeltsaker.

INNSYN I LYDLOGGER

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

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

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

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

I en uttalelse 10. april 2014 tok ombudsmannen stilling til en klage fra NRK om Politidirektoratets avslag på innsyn i deler av politiets lydlogg fra terrorangrepene 22. juli 2011. Ombudsmannen kom til at de aktuelle lydfilene var omfattet av unntaket for organinterne dokumenter i offentleglova § 14. Politiets håndtering av terrorangrepene hadde imidlertid stor allmenn interesse, og lydfilene, med unntak av de som var gjort tilgjengelig gjennom lekkasjer, var ikke kjent andre steder. Ombudsmannen kom derfor etter en konkret vurdering til at NRKs innsynskrav kunne sies å falle inn under EMK artikkel 10 nr. 1. Dette ga ikke i seg selv en rett til innsyn, men innebar blant annet at det måtte tas særlig hensyn til pressens funksjon som «public watch dog» i vurderingen av om innsyn skulle gis. Den nærmere vurderingen av kravet om innsyn i lydopptakene ble foretatt med utgangspunkt i EMK artikkel 10 nr. 2 sammenholdt med bestemmelsen om meroffentlighet i offentleglova. NRK hadde fått innsyn i transkripsjoner av de aktuelle samtalene. Hva som faktisk ble sagt, var derfor kjent for NRK. Det måtte foretas en avveining av allmennhetens behov for å få høre opptak fra samta-

lene når det var gitt innsyn i innholdet i samtaler, og behovet for unntak.

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

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

Fylkesmannen skrev blant annet at hvordan nødstatene handler og samhandler i en nødsituasjon, har stor offentlig interesse. Åpenhet om dette vil kunne styrke tilliten til det offentlige og allmennhetens kontroll, i samsvar med hensynene bak offentleglova. På den annen side var opplysningene i den skriftlige loggen gjort offentlig. Den merinformasjon som lå i lydloggen, var etter fylkesmannens vurdering ikke av særlig interesse for allmenheten. En velfungerende nødmeldingstjeneste krever at nødstatene og innringer må kunne kommunisere fritt uten å tenke på at lydopptakene vil kunne offentliggjøres. Innsyn i lydloggen ble etter dette ikke gitt. Ombudsmannen kom til at de momentene fylkesmannen hadde vektlagt var saklige og relevante, og det ble ikke funnet grunn til å foreta videre undersøkelser i saken.

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

lagte opplysningene fra lydfilene, la departementet til grunn at innsyn kunne gis ved transkripsjon av lydloggen.

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

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

Forbudet mot dobbeltstraff

MIDLERTIDIG INNDRAGNING AV SKJENKEBEVILLING

EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 (EMK P7-4) oppstiller forbud mot at noen straffeforfølges flere ganger for det samme forholdet. Bestemmelsens nærmere innhold er utviklet gjennom omfattende praksis fra EMD.

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

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

de for om midlertidig inndragning av skjenkebevilling er straff i EMK P7-4s forstand.

Engelkriteriene innebærer at spørsmålet om en sanksjon skal anses som straff etter konvensjonen, må avgjøres ut fra en vurdering av (1) nasjonal klassifikasjon, (2) den overtrådte handlingsnormens karakter og (3) innholdet og alvorret av den sanksjon som lovbrøyteren risikerer. Kriteriene er som utgangspunkt alternative, «men en forfølgning kan også bli betraktet som straffefølgning på grunnlag av den kumulative effekt av flere av kriteriene», jf. blant annet Rt. 2004 s. 1500 avsnitt 38.

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

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

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

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

1.4 Statistikk

Saker i 2014

De siste fire årene har sakstilfanget vært stabilt på rundt 3 000 saker. I 2014 kom det inn 3 109 saker til ombudsmannens kontor, mot 2 942 i 2013. 35 saker tatt opp av eget tiltak, mot 45 i 2013. Årsaken til nedgangen i antall saker tatt opp av eget tiltak fra 2013 er at tallet tidligere omfattet besøk av ombudsmannen i forvaltningen. I 2013 utgjorde disse besøkene 11 av sakene som er oppført som saker tatt opp av eget tiltak

Avsluttede og uavsluttede saker

	2013	2014
Saker avsluttet i løpet av året	3 076	3 211
Uavsluttede saker ved utgangen av året	329	260

Beholdningen av uavsluttede saker ble redusert med 69 saker i løpet av 2014. Dette samtidig som antall innkomne saker økte fra 2013 til 2014. Ved utgangen av året var det totalt 260 uavsluttede saker.

SAKSBEHANDLINGSTID

Det har vært en nedgang i ombudsmannens saksbehandlingstid. Som et tiltak for å redusere saksbehandlingstiden ble det i 2013 innført enkelte prioriteringskriterier for saksavviklingen. Saksbehandlings-

tiden gikk ned i 2013 og ble ytterligere redusert i 2014. Særlig har behandlingstiden gått ned for saker

som ble avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall dager

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

UTFALLET AV SAKENE

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

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

FORDELING AV AVSLUTTENDE SAKER UT FRA FORVALTNINGSORGAN

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

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

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til årsmeldingen for året 2014 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), Dokument 4 (2014–2015).

Komiteen vil innledningsvis understreke den særlig viktige funksjonen som Sivilombudsmannen har for den enkelte borger og for samfunnet som helhet. Gjennom Sivilombudsmannen får den enkelte innbygger en mulighet til å få gyldigheten av et forvaltningsvedtak undersøkt av en nøytral og uavhengig instans. Sivilombudsmannen gjør også et viktig arbeid for å overvåke og kontrollere at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene.

Komiteen viser til at Sivilombudsmannen i 2014 kritiserte forvaltningen i tre saker om rettssikkerheten knyttet til delen av Navs regelverk som omfatter aktiviserende tiltak og ytelser for å få flest mulig i arbeid. Sakene kom på bakgrunn av lovendringer som fulgte i kjølevannet av Nav-reformen.

Komiteen merker seg at Sivilombudsmannen påpeker viktigheten av at departementet foretar grundige analyser av de rettssikkerhetsmessige konsekvensene av denne typen lovforslag, og at analysene fremlegges for Stortinget.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Høyre mener at et eget Nav-ombud vil kunne avlaste Sivilombudsmannen, og bidra til forbedringer i Nav.

Komiteen registrerer at Sivilombudsmannen i 2014 rettet kritikk mot sanitærforholdene i fengslene i Drammen og Trondheim på grunn av mangelfulle toalettfasiliteter. Sivilombudsmannen mener det bør være en prioritert oppgave for de ansvarlige myndighetene å sørge for at alle innsatte har toalett i fengselscellen. Komiteen slutter seg til dette synspunktet.

Komiteen vil understreke at menneskerettslige spørsmål er en viktig del av ombudsmannens virksomhet. Komiteen merker seg at en egen forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse ble opprettet ved ombudsmannens kontor våren 2014, som følge av at Norge i 2013 ratifiserte tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Komiteen viser til at Forebyggingsenhetens aktiviteter gjøres rede for i en egen årsmelding, Dokument 4:1 (2014–2015).

Komiteen viser til Sivilombudsmannens omtale av oversitting i politiarrest i årsmeldingen, og til at ombudsmannen gjennom mange år har påtalt brudd på hovedregelen om overføring fra politiarrest til fengsel innen to døgn.

Komiteen registrerer at det også de siste årene har vært rapportert en økning i antall oversittinger i Oslo politidistrikt, og at Kriminalomsorgens årsstatistikk fra 2013 viser at belegget i fengslene i Kriminalomsorgens Region Øst var svært høyt, samtidig som soningskøene på landsbasis økte fra 2012 til 2013. Ombudsmannen konstaterer at problemet med oversitting vedvarer i urovekkende omfang. Lang sitetid i politiarrest har vært gjenstand for kritikk fra Europarådets torturforebyggingskomité. Komiteen mener det er viktig at denne problemstillingen følges opp tett av Justis- og beredskapsdepartementet.

Komiteen merker seg at ombudsmannen i 2014 ga en uttalelse vedrørende politiets utlendingsinternat på Trandum, på bakgrunn av besøk på internatet over flere år. Komiteen mener at det er positivt at de materielle forholdene på internatet var forbedret ved ombudsmannens besøk i 2012. Komiteen registrerer på den andre siden at ombudsmannen mener hensynet til kontroll og sikkerhet hadde fått for stort gjennomslag i forhold til hensynet til de internertes privatliv på enkelte områder. I ombudsmannens uttalelse fremheves det blant annet at full kroppsvisitasjon med besiktelse av underlivet er

et svært inngripende tiltak. Komiteen er bekymret over at de internerte risikerte rutinemessige kroppsvisitasjoner ofte og uventet, uten at det syntes å bli foretatt konkrete vurderinger av behovet for slike kroppsvisitasjoner. Det følger av praksis fra Den Europeiske menneskerettsdomstolen at dette kan innebære en krenkelse av EMK artikkel 3.

Komiteen mener det er positivt at Politiets utlendingsenhet har gjort endringer i de interne retningslinjene for visitasjon av mindreårige.

Komiteen viser til at ansattes yringsfrihet også for året 2014 vies oppmerksomhet i ombudsmannens årsrapport. Yringsfrihet er en grunnleggende menneskerettighet, og rettigheten er i Norge beskyttet av Grunnloven. I utgangspunktet har ansatte samme yringsfrihet som normalt, også på jobb, men den ansatte kan være underlagt enkelte legitime begrensninger knyttet til taushetsplikt og ulovfestet lojalitetsplikt. Ombudsmannen understreker at en slik plikt til å opptre lojalt mot virksomheten man er ansatt i ikke betyr at arbeidsgiver kan regulere eller sanksjonere yringer som ansatte fremsetter på egne vegne om politiske forhold, og viser i sin årsmelding til en konkret sak fra 2014 der dette temaet ble behandlet.

Komiteen mener at å sikre ansattes yringsfrihet er viktig for en informert offentlig debatt, fordi ansatte kan ha spesiell kompetanse, innsikt og erfaring på et aktuelt område. Videre kan ansattes yringsfrihet bidra til å motvirke og avdekke ulovlige eller kritikkverdige forhold. Sett i lys av ombudsmannens bekymringer i forrige årsrapport knyttet til varslervern og yringsfrihet, mener komiteen at dette feltet bør vies spesiell oppmerksomhet i fremtiden.

Komiteen registrerer at sakstilfanget hos ombudsmannen har holdt seg stabilt de siste fire årene, med en liten økning fra 2013 til 2014. Komiteen er glad for at det har vært en nedgang i ombudsmannens saksbehandlingstid. Komiteen merker seg også at saksområdene arbeidsliv, helse- og sosialvesen, justis-sektoren og plan- og bygningsetaten dominerer blant klagene, og at et klart flertall av klagene (rundt 75 pst.) var rettet mot statlige forvaltningsorganer, av dem flest rettet mot Nav og fylkesmennene. Komiteen noterer seg at 12 prosent av de realitetsbehandlede sakene ble avsluttet med kritikk eller henstilling.

3. Komiteens tilråding

vedtak:

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

Dokument 4 (2014–2015) – om melding for året 2014 fra Sivilombudsmannen – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 2. juni 2015

Martin Kolberg
leder

Bård Vegar Solhjell
ordfører

