

Statsminister Erna Solberg
Statsministerens kontor
Postboks 8001 Dep
0030 Oslo

Vår ref.:

Deres ref.:

Dato:
15.11.2018

Foreleggelse – forslag til endringer i sivilombudsmannsloven

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har for tiden til behandling vedlagte «Arbeidsgrupperapport om endringer i sivilombudsmannsloven».

Som ledd i komiteens behandling, oversendes rapporten for eventuelle kommentarer fra regjeringen.

Komiteen ber om tilbakemelding innen fredag 14. desember 2018.

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dag Terje Andersen
Komitéleder

Vedlegg

Kopi: Sivilombudsmannen





**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis-, beredskaps- og innvandringsministeren

Kontroll- og konstitusjonskomiteen, Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 Oslo

Deres ref.

Vår ref.
18/6155

Dato
17.12.2018

Foreleggelse – forslag til endringer i sivilombudsmannsloven

Jeg viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens brev 15. november 2018 til statsminister Erna Solberg. Statsministerens kontor har i brev 20. november 2018 bedt Justis- og beredskapsdepartementet om å besvare brevet fra komiteen.

Etter Justis- og beredskapsdepartementets syn har arbeidsgruppen nedsatt av Sivilombudsmannen foretatt en god og grundig gjennomgåelse av regelverket med utgangspunkt i det mandatet som er gitt. Et av hovedgrepene som foreslås, er at instruksen for ombudsmannen oppheves, og at enkelte av instruksbestemmelsene overføres til loven. Departementet er enig med arbeidsgruppen i at dette vil gi et mer oversiktlig regelverk. Departementet har ingen merknader til forslaget om å ta enkelte bestemmelser om de mest sentrale forvaltningsrettslige prinsippene inn i sivilombudsmannsloven nå (se likevel nedenfor om rekkevidden av ombudsmannens rett til opplysninger).

Sivilombudsmannsloven er fra 1962. Når det skjer en såpass omfattende bearbeiding av loven som i dette tilfellet, burde et eventuelt forslag etter vårt skjønn formelt fremmes som forslag til en ny lov, og ikke som forslag om endringslov. Det gjelder selv om de innholdsmessige endringen ikke er betydelige. Jeg viser til Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse» punkt 5.6.2.

Jeg konstaterer at arbeidsgruppen i sin rapport på side 66 legger til grunn at det faller utenfor dens mandat å vurdere selve tittelen til Sivilombudsmannen. Dette er likevel

ikke til hinder for at spørsmålet om å innføre en kjønnsnøytral tittel til erstatning for «Sivilombudsmannen» tas opp i den videre lovgivningsprosessen. Jeg viser til Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse» punkt 6.3. En kjønnsnøytral betegnelse ville bringe loven om Sivilombudsmannen på linje med annen nyere lovgivning hvor lignende spørsmål har oppstått, og vi kan ikke se noen grunn til å vente med å ta opp spørsmålet nå når den samlede loven gjennomgås. Jeg nevner for fullstendighetens skyld at Grunnloven § 75 bokstav l nytter en kjønnsnøytral betegnelse.

I arbeidsgrupperapporten punkt 4.4 foreslås det i ny § 12 en tilføyelse sammenlignet med gjeldende § 7 i sivilombudsmannsloven, slik at det går uttrykkelig frem at ombudsmannen har rett til å kreve at forvaltningen fremlegger «dokumenter for forvaltningsorganets interne saksforberedelse». I arbeidsgrupperapporten punkt 4.4.3, under «Arbeidsgruppens vurdering», «nevnes at det her er lagt til grunn at ombudsmannen som hovedregel ikke skal be om å få oversendt regjeringsnotater». Uttalelsen kan forstås slik at den forutsetter at ombudsmannen har krav på å få oversendt regjeringsnotater så langt han etter sitt syn trenger dette for å kunne utføre vervet. Justis- og beredskapsdepartementet vil i den sammenheng vise til at regjeringen nylig har hatt på høring et forslag om å presisere i sivilombudsmannsloven at ombudsmannens rett til opplysninger og dokumenter etter lovens § 7 ikke omfatter regjeringsnotater og visse andre dokumenter med tilknytning til regjeringsnotatene. Høringsnotatet i saken (punkt 3.3.2) bygger på at Sivilombudsmannen etter gjeldende rett ikke ha krav på innsyn i opplysninger om drøftelser i regjeringskonferanser, og at skiftende regjeringer i samsvar med dette gjennomgående har avslått å sende slike dokumenter over til Sivilombudsmannen. I høringsnotatet pekes det videre på at dette er i samsvar med løsningen etter riksrevisjonsloven § 12. Riksrevisjonen har, til tross for den generelle ordlyden i riksrevisjonsloven § 12, ikke rett til innsyn i «regjeringsnotater, dagsordener, protokoller, referater, utkast til regjeringsnotater og håndnotater utarbeidet til statsrådene til saker som står på dagsorden», jf. Innst. O. nr. 54 (2003–2004) side 15. Stortinget har under lovforberedelsen med andre ord gitt anvisning på en innskrenkende tolking av riksrevisjonsloven § 12 på dette punktet. I tillegg vil jeg peke på at drøftelser i regjeringskonferanser er underlagt et strengt bevisforbud i saker for domstolene, jf. tvisteloven § 22-2. Begrunnelsen er at den til enhver tid sittende regjering har behov for å kunne foreta fortrolige drøftelser av politiske spørsmål. Lovbestemmelsen bygger på langvarig praksis fra Høyesterett, se Rt. 1980 side 711, Rt. 1994 side 1036 og Rt. 1996 side 1101. Det vil stå i et spenningsforhold til denne praksisen dersom Sivilombudsmannen nå skulle gis krav på tilgang til regjeringens fortrolige drøftelser.

I arbeidsgrupperapporten punkt 4.7 om dokumentoffentlighet, innsyn og taushetsplikt foreslås det at bestemmelsene om når det kan gjøres unntak fra offentlighet som i dag følger av instruksens § 11, innarbeides i loven. I lovens § 15 annet ledd foreslås det å videreføre bestemmelsen som fastslår at ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet «når særlige grunner tilsier det». Jeg er innforstått med at dette viderefører

gjeldende regulering, og at en fullstendig gjennomgåelse av behovet for unntak fra offentlighetsprinsippet trolig har vært ansett for å ligge utenfor arbeidsgruppens mandat. Like fullt nevner jeg at bestemmelsen bryter med de prinsippene som er lagt til grunn for utforming av regler om dokumentinnsyn hos offentlige organer for øvrig. Offentleglova bygger gjennomgående på at det bare skal være mulig å unnta opplysninger fra offentlighet når det foreligger et reelt og saklig behov for å gjøre unntak, se Ot. prp. nr. 102 (2004–2005) blant annet punkt 3.4 og 5.2.4. Dette innebærer at det i offentliglova som utgangspunkt stilles krav om at innsyn kan føre til skade eller fare for skade, og at de enkelte unntaksbestemmelsene er forsøkt utformet så presist at de bare gir rom for å gjøre unntak der det foreligger slik fare for skade. Videre innebærer det at det som hovedregel bare er adgang til å gjøre unntak for de opplysninger som er omfattet av unntaksbehovet, og at øvrige deler av dokumentet er offentlig. Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter 16. mars 2009 bygger på samme prinsipp, i det offentliglova er gitt anvendelse så langt den passer, med de presiseringer og unntak som følger uttrykkelig av reglene.

I rapporten punkt 5 foreslår arbeidsgruppen en ny bestemmelse om bevisforbud i sivilombudsmannsloven § 20. Forslaget § 20 første ledd oppstiller et forbud mot å føre bevis om forhold som er underlagt taushetsplikt etter forslaget § 14. Annet ledd fastsetter at det ikke kan føres bevis med opplysninger fra ombudsmannen om grunnlaget for ombudsmannens uttalelser og rapporter. Bevisforbudet er generelt utformet, slik at det vil gjelde i både sivile saker og straffesaker.

Departementet har ingen materielle innvendinger mot forslaget, og antar at det kan være gode grunner til å klargjøre vitneplikten for ombudsmannen og medarbeiderne ved kontoret. Etter departementets syn bør imidlertid bevisforbudet inntas i prosesslovene, der bevisføringen for domstolene for øvrig er regulert. Det har klare pedagogiske fordeler at regler om bevis er samlet i tvisteloven og straffeprosessloven. Så vidt departementet er kjent med, finnes det i dag ingen eksempler på bestemmelser om bevisforbud i særlovgivningen. Et felles bevisforbud for sivile saker og straffesaker vil dessuten bryte med gjeldende system, hvor bevisreglene i sivile saker og straffesaker er regulert i to separate lover. Videre bemerkes at forslaget til ny § 20 er av en annen karakter enn de øvrige bestemmelsene i sivilombudsmannsloven, som angår ombudsmannens oppgaver og virksomhet.

I § 22 første ledd foreslås det at bestemmelsene i statsansatteloven §§ 4 til 7 om utlysning, instilling og ansettelse skal gjelde «så langt de passer». På samme måte foreslås det i fjerde ledd forvaltningsloven skal gjelde «så langt den passer» i saker om ordensstraff, oppsigelse, suspensjon og avskjed. I Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse» er det lagt til grunn at en slik henvisning til at en lov skal gjelde «så langt den passer», bare bør brukes i tilfeller der det er åpenbart hvilke modifikasjoner som må innfortolkes (se punkt 5.4.1, side 68). Det er i rapporten ikke gitt konkrete eksempler på bestemmelser som må modifiseres. Det bør derfor

vrderes om formuleringen eventuelt kan erstattes med en hjemmel til å gi utfyllende eller avvikende regler, slik arbeidsgruppen selv er inne på i rapporten punkt 8.7.

Jeg vil avslutningsvis knytte noen merknader til den videre behandlingen av arbeidsgrupperapporten. Etter mitt syn bør en lovrevisjon, særlig av et slikt gjennomgående omfang, normalt sendes på høring. Som nevnt kan Justis- og beredskapsdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse også tilsi at de aktuelle endringene gjennomføres ved en ny lov, og ikke ved en endringslov. Etter mitt syn vil det dessuten være en fordel om det ligger ordinære forarbeider til grunn for lovendringene, ettersom det gir bedre veiledning når loven skal praktiseres.

Det er ikke åpenbart hvordan man best kan gjennomføre en høring i dette tilfellet, men Justis- og beredskapsdepartementet kan påta seg dette dersom komiteen finner det hensiktsmessig, og deretter legge frem en lovproposisjon for Stortinget. Komiteen vil deretter på vanlig måte kunne ta stilling til et samlet lovforslag basert på dette grunnlaget.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink that reads "Tor Mikkel Wara". The signature is written in a cursive, flowing style.

Tor Mikkel Wara



Arbeidsgrupperapport om endringer i sivilombudsmannsloven

04.07.2018, sak 2017/1544

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	5
2	Innledning	7
2.1	Bakgrunnen for arbeidsgruppens arbeid	7
2.2	Arbeidsgruppens sammensetning	7
2.3	Generelt om lovteksten	7
2.4	Forslag om opphevelse av Stortingets instruks for ombudsmannen	8
2.5	Forholdet til forvaltningsloven og forvaltningsretten	9
3	Sivilombudsmannslovens innledende bestemmelser	10
3.1	Valg av ombudsmann	10
3.1.1	Loven	10
3.1.2	Instruksen	10
3.1.3	Arbeidsgruppens vurdering	10
3.1.4	Arbeidsgruppens forslag	12
3.2	Forholdet til Stortinget	13
3.2.1	Loven	13
3.2.2	Arbeidsgruppens vurdering	13
3.2.3	Arbeidsgruppens forslag	13
3.3	Sivilombudsmannens mandat	13
3.3.1	Loven	13
3.3.2	Instruksen	14
3.3.3	Arbeidsgruppens vurdering	14
3.3.4	Arbeidsgruppens forslag	17
3.4	Arbeidsområdet	17
3.4.1	Loven	17
3.4.2	Instruksen	18
3.4.3	Arbeidsgruppens vurdering	19
3.4.4	Arbeidsgruppens forslag	20
4	Sivilombudsmannens klagebehandling	21
4.1	Saker som tas opp av eget tiltak	21
4.1.1	Loven	21
4.1.2	Instruksen	21
4.1.3	Arbeidsgruppens vurdering	21
4.1.4	Arbeidsgruppens forslag	21
4.2	Klagen, forholdet til klageordninger i forvaltningen og klagefrist	21
4.2.1	Loven	21
4.2.2	Instruksen	21
4.2.3	Arbeidsgruppens vurdering	22
4.2.4	Arbeidsgruppens forslag	24
4.3	Undersøkelse av klager	25
4.3.1	Loven	25
4.3.2	Instruksen	25

4.3.3	Arbeidsgruppens vurdering.....	25
4.3.4	Arbeidsgruppens forslag.....	27
4.4	Ombudsmannens rett til å få opplysninger.....	28
4.4.1	Loven	28
4.4.2	Instruksen	28
4.4.3	Arbeidsgruppens vurdering	28
4.4.4	Arbeidsgruppens forslag.....	32
4.5	Underretning når klage ikke tas opp.....	32
4.5.1	Loven	32
4.5.2	Instruksen	32
4.5.3	Arbeidsgruppens vurdering	32
4.5.4	Arbeidsgruppens forslag.....	33
4.6	Avslutning av saksbehandlingen	33
4.6.1	Loven	33
4.6.2	Instruksen	33
4.6.3	Arbeidsgruppens vurdering	33
4.6.4	Arbeidsgruppens forslag.....	35
4.7	Dokumentoffentlighet, innsyn og taushetsplikt.....	36
4.7.1	Loven	36
4.7.2	Instruksen	36
4.7.3	Arbeidsgruppens vurdering	36
4.7.4	Arbeidsgruppens forslag.....	38
5	Vitneplikt og bevisforbud	39
5.1	Bevisforbud ved lovbestemt taushetsplikt.....	39
5.1.1	Arbeidsgruppens vurdering.....	40
5.1.2	Arbeidsgruppens forslag.....	42
5.2	Bevisforbud om Sivilombudsmannens uttalelser og rapporter	42
5.2.1	Arbeidsgruppens vurdering.....	42
5.2.2	Arbeidsgruppens forslag.....	46
6	Meldinger til Stortinget	47
6.1	Loven.....	47
6.2	Instruksen.....	47
6.3	Arbeidsgruppens vurdering.....	47
6.4	Arbeidsgruppens forslag	49
7	Habilitet	50
7.1	Loven.....	50
7.2	Instruksen.....	50
7.3	Arbeidsgruppens vurdering.....	50
7.4	Arbeidsgruppens forslag	53
8	Ansettelse og personalreglement	55
8.1	Regelverket	55
8.2	Om endringsbehovet.....	55
8.3	Ansettelsesmyndighet for ombudsmannens medarbeidere.....	56

8.3.1 Ansettelsesmyndighet for ledere	57
8.3.2 Ansettelsesmyndighet for øvrige medarbeidere.....	59
8.3.3 Regler ved ansettelser	59
8.4 Personalreglement.....	60
8.4.1 Hvem skal fastsette Sivilombudsmannens personalreglement?.....	60
8.4.2 Bestemmelser om ansettelser og forholdet til statsansatteloven	60
8.4.3 Instruks for personalet	61
8.5 Forholdet til forvaltningsloven.....	61
8.6 Om lønn, pensjon og arbeidsvilkår for de ansatte hos Sivilombudsmannen	63
8.7 Andre spørsmål om forholdet mellom statsansatteloven og ombudsmannsloven	64
8.8 Arbeidsgruppens forslag	64
9 Korrektureringer	66
10 Samlet forslag til sivilombudsmannslov med merknader	68
11 Administrative og økonomiske konsekvenser	79
12 Samlet lovforslag	80
Vedlegg:	86
Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven).....	86
Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen	91
Sivilombudsmannens personalreglement	94

1 Sammendrag

Ombudsmannen har tatt initiativ til en gjennomgang av sivilombudsmannsloven og Stortingets instruks for ombudsmannen, med sikte på å ha et godt og oppdatert regelverk for virksomheten. De siste årene har flere endringsbehov vist seg. Blant disse nevnes behovet for klargjøring av ombudsmannens adgang til forvaltningens dokumenter og spørsmålet om sivilombudsmannsloven bør ha mer utfyllende habilitetsbestemmelser. Foruten å ivareta disse endringsbehovene, foreslår den interne arbeidsgruppen også endringer for å gjøre regelverket mer pedagogisk og for å heve den lovtekniske kvaliteten.

Det foretas ikke en grunnleggende gjennomgang av ombudsmannsordningen og lovens prinsipper. Samlet sett er det likevel foreslått en del endringer i loven, og flere paragrafer foreslås tilføyet. Dette er dels bestemmelser som foreslås flyttet fra instruksen, og det er nye temaer som foreslås lovfestet, som habilitet og bevisforbud. Forslaget innebærer at loven får 23 paragrafer, mot 15 nå. En konsekvens av forslagene er at flere av de bestemmelsene som videreføres, får nytt paragrafnummer.

Et sentralt punkt er at instruksen for ombudsmannen foreslås opphevet. Samlet fremstår nå lov og instruks som et uoversiktlig regelverk, til dels med dobbeltbehandling. Noen av instruksbestemmelsene foreslås overført til loven, og noen bestemmelser foreslås opphevet uten at de erstattes.

Av de instruksbestemmelsene som foreslås flyttet til loven, nevnes

- Unntakene fra ombudsmannens arbeidsområde samles i loven
- Reglene om klagen til ombudsmannen samles i loven
- Prinsippet om ombudsmannens etterfølgende kontroll – dvs kravet om at klagemulighetene i forvaltningen skal være benyttet før det klages til ombudsmannen – inntas i loven som en ny bestemmelse
- Klagerens rett til innsyn og kontradiksjon inntas i loven
- Bestemmelsen om ombudsmannsordningens personlige element inntas i loven
- Reglene om dokumentoffentlighet hos ombudsmannen samles i loven
- Reglene om årsmeldingene til Stortinget samles i loven

Noen viktige forvaltningsrettslige prinsipper foreslås tatt inn i ombudsmannsloven, blant annet fordi forvaltningsloven ikke gjelder for Sivilombudsmannen. Det foreslås derfor habilitetsregler for sivilombudsmannen og medarbeiderne og lovfesting av klagerens rett til kontradiksjon og innsyn i ombudsmannens saksdokumenter.

De siste årene har det vist seg et behov for klargjøring av Sivilombudsmannens tilgang til forvaltningens dokumenter. I § 12 foreslås det presisert at det også gjelder interne dokumenter.

Ved noen få anledninger har sivilombudsmannen eller medarbeiderne blitt stevnet for retten for å avgi vitneforklaring om saker behandlet av Sivilombudsmannen. Dette har foranlediget et behov for avklaring av ansattes vitneplikt. Det foreslås en ny bestemmelse om bevisforbud i sivilombudsmannsloven § 20.

Videre har det vært et behov for avklaring og opprydding i reglene om tilsetting og personalforhold ved sivilombudsmannens kontor. Ny lov om statens ansatte trådte i kraft 1. juli 2017 og har forsterket dette behovet. Forslaget er inntatt som en ny § 22.

De rent lovtekniske forslagene er særlig knyttet til korrekturendringer som ordvalg og tegnsetting.

2 Innledning

2.1 Bakgrunnen for arbeidsgruppens arbeid

Denne rapporten tar opp flere spørsmål om endringer i sivilombudsmannsloven og ombudsmannsinstruksen.

Det foretas ikke en totalgjennomgang av loven og ombudsmannsordningen, men arbeidet kan mer ses på som en utvidet lovteknisk gjennomgang. I løpet av de siste årene har det dukket opp ulike endringsbehov, som det nå er funnet grunn til å foreta en samlet vurdering av.

Det er ikke regulert hvordan saksforberedelsen skal være for endringer av sivilombudsmannsloven. Flere av de siste lovendringene har vært etter initiativ og forberedelse ved ombudsmannens kontor, men det gjaldt ikke endringene knyttet til OPCAT (forebyggings)-mandatet, som kom inn i loven i 2013.

Ombudsmannen besluttet derfor at det skulle nedsettes en intern arbeidsgruppe for å vurdere endringsbehovet og komme med forslag til lovendringer. Stortinget ble orientert om dette i brev 19. mai og 23. juni 2017, og det ble bedt om å få en kontaktperson på Stortinget for å ta opp spørsmål underveis i arbeidsgruppens arbeid.

Endringsbehovet er knyttet til ulike forhold – blant annet innarbeiding av habilitetsregler, klargjøring av ombudsmannens tilgang til forvaltningens dokumenter og tilsettingsordningen og annen regulering for ombudsmannens medarbeidere.

Disse ulike punktene har gjort det nærliggende også å se på mer lovtekniske spørsmål og forholdet mellom loven og instruksen.

2.2 Arbeidsgruppens sammensetning

Arbeidsgruppen har bestått av:

Kontorsjef Berit Sollie, arbeidsgruppens leder

Seniorrådgiver Heidi Quamme Kittilsen

Seniorrådgiver Marianne Guettler Monrad

Seniorrådgiver Ingvild Lovise Bartels, fratrådte 1. mars 2018.

Stortingets konstitusjonelle avdeling har vært konsultert ved behov.

2.3 Generelt om lovteksten

Sivilombudsmannsloven ble vedtatt i 1962. Det har vært noen endringer etter det, sist i 2013, da OPCAT-mandatet ble innarbeidet. Disse tilføyelsene innebar ingen gjennomgang av loven for øvrig. De tidligere endringene har stort sett vært av mindre omfang, bortsett fra endringene som ble vedtatt i 1980.

1980-endringene bygget på en utredning fra Scheiutvalget, avgitt i mars 1978. Utvalget var oppnevnt av Stortinget og hadde mandat til å foreta en bredere gjennomgang av loven. Mange sider ved loven ble vurdert, og det ble foreslått endringer, både innholdsmessig og redigeringsmessig.

Grunnstrukturen i lov og instruks ble opprettholdt. De samlede forarbeidene er i Innst.O.nr.15 (1979-1980).

Siden den gang har det vært en utvikling blant annet mht lovteknikk og lovspråk. Uten at det foretas en gjennomgang av selve ombudsmannsordningen eller lovens struktur, foreslås nå flere endringer for å heve den lovtekniske kvaliteten. Det er derfor foretatt en korrekturgjennomgang av loven. Det er grunn til å rette opp en del tegnsetningsfeil, inkonsekvent formvalg mv.

I 2011 fikk loven korttittelen «Sivilombudsmannsloven». «Sivilombudsmannen» brukes bare i § 1 første ledd, ellers er det «Ombudsmannen» og «ombudsmannen» som er brukt. Det er ikke nå foreslått noen endring av dette, bortsett fra konsekvent å bruke liten forbokstav i «ombudsmannen». Det er gitt en nærmere omtale av dette i kapittel 9 om korrekturendringer.

2.4 Forslag om opphevelse av Stortingets instruks for ombudsmannen

Da ombudsmannsloven trådte i kraft, ble det gitt en midlertidig instruks. Etter Scheiutvalgets utredning og forslag fastsatte Presidentskapet 19. februar 1980 ny instruks.

Scheiutvalget påpekte at det ikke var noen gjennomført stoffordeling mellom loven og den midlertidige instruks. Utvalget søkte derfor å trekke en mer markert grense for dette, noe også stortingskomiteen påpekte behov for. Det ble likevel ikke foretatt noen utdyping av hvilke momenter det ble lagt vekt på ved fordelingen av stoffet.

Når det nå er flere forhold som foranlediger en gjennomgang av lov og instruks, er det samtidig funnet grunn til å gjøre en ny vurdering av fordelingen av stoffet mellom lov og instruks.

Lov og instruks fremstår etter arbeidsgruppens mening som et uoversiktlig regelverk – dels med dobbeltbehandling. Noen av bestemmelsene i instruks er av såpass prinsipiell eller sentral karakter at de bør stå i loven. Siden gjennomgangen i 1978 har det skjedd en utvikling på mange områder, som gjør flere av bestemmelsene lite tidsmessige. Forvaltningsloven hadde bare vært i kraft i ti år den gangen, og det synes å ha vært et større behov for å nedfelle forhold om saksbehandlingen som i dag mer oppfattes som selvfølgeligheter. Den teknologiske utviklingen gjør også at flere bestemmelser passer dårlig. Videre har det vært en utvikling mht lovteknikk og krav til klare regler og klart språk.

I rapporten foretas det en gjennomgang av alle bestemmelsene i instruks, sammenholdt med loven. På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen at instruks oppheves og at noen av bestemmelsene overføres til loven. Det må for øvrig antas at en lovtekst er lettere tilgjengelig enn en instruks – både for rettsanvendere og for publikum. Et tilleggsargument er at instruks nå anses å ha en noe uklar juridisk og rettskildemessig status. Det nevnes at instruks for EOS-utvalget er opphevet. Ombudsmannsloven er en forholdsvis kort lov og kan derfor sies å «tåle» tilføyelse av noen bestemmelser.

Som det fremgår av pkt 3.2.3, foreslår arbeidsgruppen at lovens § 2 fortsatt har hjemmel for Stortinget til å gi instruks for ombudsmannen.

2.5 Forholdet til forvaltningsloven og forvaltningsretten

Forvaltningsloven gjelder ikke for Sivilombudsmannen, jf. forvaltningsloven § 4 fjerde ledd. Det er likevel fast praksis for å anvende forvaltningslovens regler så langt de passer.

En sentral oppgave for ombudsmannen er å kontrollere at forvaltningen følger forvaltningsloven. Det har vært reist spørsmål om loven også direkte bør gjelde for Sivilombudsmannen. Arbeidsgruppen går ikke inn på dette generelle spørsmålet, som muligens vil bli vurdert av Forvaltningslovutvalget.

Et alternativ kan være å ta inn i sivilombudsmannsloven noen av de mest sentrale forvaltningsrettslige prinsippene. Arbeidsgruppen mener at en vurdering av dette bør utstå til en eventuelt bredere gjennomgang av loven og ordningen. Det vises også til at f eks ikke den danske ombudsmannsloven inneholder slike regler.

Noen utvalgte temaer har arbeidsgruppen likevel funnet foranledning til å vurdere nå, og det gjelder regler om habilitet og klagernes rett til innsyn i dokumenter (partsinnsyn).

3 Sivilombudsmannslovens innledende bestemmelser

3.1 Valg av ombudsmann

3.1.1 Loven

«§ 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.»

3.1.2 Instruksen

Ingen tilhørende instruksbestemmelse.

3.1.3 Arbeidsgruppens vurdering

Endringsbehovet gjelder ordet «kontorsjefen» i § 1 fjerde ledd siste punktum, og dette vurderes i det følgende. Spørsmålet om mer omfattende regler om inhabilitet enn det som står i femte ledd, tas opp i rapportens punkt 7.

Endring av betegnelsen «kontorsjef»

Selve tittelen fremstår misvisende og lite dekkende for stillingsinnholdet. Dessuten kan utviklingen med hensyn til delegering og avgjørelsesnivå, både generelt i forvaltningen og ved ombudsmannens kontor, tilsi en mer fleksibel ordlyd for hvem som kan være stedfortreder. Et tredje spørsmål – hvem skal tilsette stillingsnivået «kontorsjef» - behandles i punkt 8.3 - om hvem som tilsetter ombudsmannens personale.

Ombudsmannens stedfortreder ved kortere fravær.

Fravær inntil tre måneder vil vanligvis være ferie, tjenestereiser og sykdom. I praksis er det en fast kontorsjef som er blitt bemyndiget ved slike fravær. Da det er flere kontorsjefer ved kontoret, har det hittil ikke vært behov for å bemyndige andre medarbeidere. Det er også vanskelig å se for seg et slikt behov fremover.

Et mer prinsipielt argument for å beholde i loven hvilket stillingsnivå som kan være stedfortreder, er at det er med på å gi det stillingsnivået autoritet og legitimitet. Dette argumentet blir også omtalt i

punkt 8.3.1 om Stortingets presidentskap fortsatt bør være tilsettingsmyndighet for stillingsnivået «kontorsjef».

Likevel mener arbeidsgruppen at det avgjørende bør være at det blir en mer fleksibel løsning å ha en nøytral betegnelse. Da ombudsmannsinstruksen § 9 ble endret i 2003, ble «kontorsjefen» byttet ut med «bestemte medarbeidere». En slik nøytral betegnelse tar høyde for endring av stillingstitler eller i arbeidsoppgaver ved ombudsmannens kontor. Som det fremgår nedenfor, foreslås det nå å endre tittelen «kontorsjef». For å vise hvilket stillingsnivå som kan være stedfortreder, foreslås tatt med «ansatt av presidentskapet etter § 22». Forutsetningen om at stedfortrederen skal være jurist fremkommer ikke da av loven.

Kontorsjefstillingen.

Ordet «kontorsjefen» fremgår bare i denne bestemmelsen i loven og ikke lenger noen steder i instruksene.

Endring av § 1 fjerde ledd siste punktum, som foreslått foran, vil innebære at kontorsjefstillingen ikke er lovfestet. Det kan da sies å være opp til ombudsmannen å bestemme betegnelsen for dette stillingsnivået ved kontoret.

Det er likevel funnet grunn til å drøfte tittelspørsmålet. Stortinget kan være uenig i forslaget foran om at «en bestemt medarbeider» kan være stedfortreder. Dessuten er konklusjonen i punkt 8.3.1 at det fortsatt er ønskelig at Stortingets presidentskap tilsetter dette stillingsnivået hos ombudsmannen.

Tittelspørsmålet har tidligere vært tatt opp med Stortingets presidentskap, blant annet i ombudsmannens brev 20. november 2008. Presidentskapet behandlet spørsmålet i møte 27. november 2008 og stilte seg negative til endring av tittelen til det foreslåtte «rettsjef».

Kontorsjefstillingen hos ombudsmannen ble etablert samtidig med opprettelsen av ombudsmannsinstitusjonen i 1963. Tittelen kontorsjef hadde den gangen et helt annet stillingsinnhold enn den normalt har i dag, de stedene i forvaltningen der den er i bruk. Det oppfattes slik at den nå primært brukes til rent administrative stillinger på et lavere lønnsnivå enn kontorsjefstillingene hos ombudsmannen.

Stillingsinnholdet til kontorsjefen hos ombudsmannen kan beskrives som leder av en av Sivilombudsmannens fagavdelinger. Det stilles høye krav til juridiske kvalifikasjoner. Kontorsjefenes fullmakt til å avslutte saker uten at de legges frem for ombudsmannen, er med årene blitt utvidet. Stillingen har personalansvar, og det stilles krav til lederegenskaper. Kontorsjefene deltar også i ombudsmannens ledergruppe. Lønnsnivået har vært sammenlignet med ekspedisjonssjef, lagdommer eller tingrettsdommer med avdelingsansvar.

Det var diskusjon om tittelen da kontorsjefene i 2012 skulle innplasseres i det vanlige lønnsregulativet. I forbindelse med hovedtariffforhandlingene det året ble staten og hovedorganisasjonene enige om å opprette en egen kode «Kontorsjef hos Sivilombudsmannen». Denne løsningen var ikke foreslått på forhånd, kom overraskende og anses mest som en regulativteknisk løsning. Den kan sies å ha en historisk forankring som er med på å underbygge Sivilombudsmannens særpreg. I praksis vil dette si å beholde kontorsjefstillingen, da langversjonen «Kontorsjef hos Sivilombudsmannen» er tung å bruke.

Tittelen fremstår nå som gammelmodig, lite dekkende og ikke minst misvisende i forhold til stillingens arbeidsinnhold og den høye juridiske kompetansen som kreves. I rekrutteringssammenheng har også denne misvisende betegnelsen vist seg uheldig. Ved siste

utlysning av kontorsjefstilling (i 2016) ble derfor «kontorsjef» ikke brukt, men i stedet «Leder fagavdeling», og det meldte seg mange gode søkere. Selv om dette var et egnet uttrykk i en stillingsannonse, er det ikke gitt at det er en velegnet stillingstittel.

Det har vist seg vanskelig å finne en dekkende tittel. Ombudsmannen er en selvstendig institusjon og ikke en del av forvaltningen. Det kunne derfor være ønskelig med en tittel som ikke brukes i forvaltningen. Det bør heller ikke brukes en tittel som gir assosiasjoner til domstolene. Videre må det tas hensyn til at tittelen bør gi tilstrekkelig autoritet og tyngde, også slik at den fungerer i internasjonale sammenhenger.

I Riksrevisjonen ledes avdelingene av en ekspedisjonssjef, og avdelingens seksjoner ledes av avdelingsdirektører. Selv om lønnsnivået for en kontorsjef hos ombudsmannen er sammenlignbart med en ekspedisjonssjefs, fremstår det som en spesiell tittel, som i tillegg til i Riksrevisjonen, bare synes å være brukt i departementene. I tidens språk kan heller ikke «ekspedisjonssjef» sies å være særlig dekkende for stillingens innhold.

Avdelingsdirektør eller avdelingssjef fremstår mer funksjonsdekkende/beskrivende. Avdelingsdirektør brukes også i forvaltningen. Avdelingssjef brukes mindre i forvaltningen, men brukes på Stortinget og f.eks. i Tolletaten. Hos den danske ombudsmannen har de endret fra kontorsjef til avdelingssjef.

Titlene fagdirektør eller fagsjef kan også fremstå funksjonsdekkende. Det synes som fagdirektør ofte brukes for stillinger uten personalansvar. Fagsjef brukes mye i organisasjoner, f.eks. Norges Juristforbund, og dessuten i Statens helsetilsyn og i Statistisk sentralbyrå.

Ordet «leder» kan også kombineres på flere måter, blant annet som avdelingsleder, fagleder og fagavdelingsleder. I offentlig virksomhet synes dette lite brukt som stillingstittel og gir muligens ikke tilstrekkelig autoritet.

Avdelingsdirektør eller avdelingssjef fremstår som dekkende og praktikable titler. Hovedinnvendingen er at de også brukes i forvaltningen. Avdelingssjef viderefører «sjef» fra dagens tittel. Arbeidsgruppen konkluderer med å foreslå at «kontorsjef» erstattes med «avdelingssjef».

Hvorvidt dette også skal endres for administrasjonssjefen, finner ikke arbeidsgruppen grunn til å gå inn på.

3.1.4 Arbeidsgruppens forslag

Forslag til siste punktum i § 1 fjerde ledd:

«Ved fravær inntil tre måneder kan ombudsmannen bemyndige en bestemt medarbeider, ansatt av Stortingets presidentskap etter § 22, til å gjøre tjeneste som stedfortreder.»

Det stillingsnivået hos ombudsmannen som nå har tittelen «kontorsjef», gis tittelen «avdelingssjef».

Femte ledd foreslås opphevet, og det foreslås en ny bestemmelse om habilitet i § 19, omtalt i punkt 7.3.

3.2 Forholdet til Stortinget

3.2.1 Loven

«§ 2. Instruks

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

3.2.2 Arbeidsgruppens vurdering

Som nevnt under pkt. 2.4, foreslår arbeidsgruppen at instruks oppheves.

Spørsmålet er da om § 2 første setning i sin helhet skal tas ut av loven eller om den bør endres til at Stortinget kan fastsette instruks for ombudsmannens virksomhet.

I forslag til endringer i EOS-kontrollloven (Dokument 16 (2015-2016) side 186) ble det foreslått følgende formulering i § 1 fjerde ledd: «Stortinget kan gi instruks om virksomheten til kontrollutvalget innen rammen av denne lov og fastsetter bestemmelser om dets sammensetning, funksjonsperiode og sekretariat». I begrunnelsen for forslaget står det at «Selv om EOS-kontrollinstruks foreslås opphevet, anbefaler Evalueringsutvalget at Stortingets adgang til å gi instruks til kontrollutvalgets virksomhet opprettholdes, slik at instruks kan gis ved behov.»

I lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter står det i § 2 at «Stortinget fastsetter alminnelig instruks for virksomheten til den nasjonale institusjonen». Slik instruks er foreløpig ikke fastsatt.

Arbeidsgruppen antar at Stortingets mulighet for å gi instruks bør beholdes selv om den eksisterende instruks oppheves.

3.2.3 Arbeidsgruppens forslag

Det foreslås at de to setningene i loven § 2 bytter plass og at det i annen setning tas inn en «kan»-bestemmelse om adgangen til å gi instruks. Uttrykket «alminnelig» instruks bør beholdes for å tydeliggjøre at Stortinget ikke kan instruere i enkeltsaker, men kan gi generelle retningslinjer for saksbehandlingen. «Generell» instruks kan være et alternativ.

Bestemmelsens tittel foreslås endret fra «Instruks» til «Forholdet til Stortinget».

§ 2 *Forholdet til Stortinget*

Ombudsmannen utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Stortinget kan likevel fastsette alminnelig instruks for ombudsmannens virksomhet.

3.3 Sivilombudsmannens mandat

3.3.1 Loven

«§ 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 utøves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.

§ 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.»

3.3.2 Instruksen

«§ 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.

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

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

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

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

3.3.3 Arbeidsgruppens vurdering

Instruksens formålsbestemmelse § 1 gjentar først lovens formål i § 3, med litt andre ord. Deretter gir den et tillegg om at ombudsmannen også skal arbeide for at tjenestemenn ikke gjør feil.

Ordlyden i lovens § 3 må for det første justeres noe hvis instruksen oppheves. Første del av første setning foreslås samtidig forenklet, slik at «på den måte som fastsatt i denne lov og i hans instruks» oppheves.

I formålsbestemmelsen som nå står i instruksens § 1, er det også tatt med noe om forvaltningens tjenestemenn. Det presiseres at ombudsmannen skal arbeide for at «embets- eller tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter».

Da instruksbestemmelsen foreslås opphevet, er det spørsmål om dette bør flyttes til loven. Dette tillegget oppfattes som en slags presisering av loven, og det har aldri vært en del av lovteksten. Urett begås nødvendigvis av tjenestemennene. Ombudsmannens undersøkelser av en sak har svært sjelden satt fokus på hva en bestemt ansatt har gjort. Saken tas opp med forvaltningsorganet, eventuelt uttrykkelig med dets øverste leder. Spørsmål knyttes til saksbehandlingen, lovforståelsen, skjønnsutøvelsen, vanlig praksis osv. Dersom ombudsmannen har innvendinger til dette, forutsettes det at forvaltningsorganets ledelse sørger for at dette får betydning for hvordan det arbeides i forvaltningsorganet med tilsvarende saker.

Det kan derfor fremstå unødvendig å ha med at ombudsmannen skal arbeide for at «embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter». Den norske ombudsmannsordningen har ikke vært innrettet med et slikt personfokus, i

motsetning til f eks den svenske. Den svenske ordningen har en annen historisk bakgrunn. Da den ble opprettet i 1809, var begrunnelsen bl a å kontrollere at regjeringen ikke misbrukte sin makt og inspirerte sine underordnede embetsmenn til ulovligheter og overgrep. I dag innebærer dette at en enkelt tjenestemann eller saksbehandler i Sverige kan bli holdt personlig ansvarlig for feil.

Arbeidsgruppen foreslår etter dette at passusen om at ombudsmannen skal arbeide for at «embets- eller tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter», ikke inntas i loven.

Videre har arbeidsgruppen vurdert om formålsbestemmelsene i lovens § 3 og § 3a bør slås sammen til én bestemmelse, under overskriften «Mandat» eller «Sivilombudsmannens mandat».

Formålsbestemmelsen i ombudsmannsloven § 3 har generelt vært tolket slik at ombudsmannens hovedoppgave er å undersøke om myndighetene har begått eller begår urett mot borgerne.

Paragraf 3a om Sivilombudsmannens mandat som nasjonal forebyggende mekanisme, kom inn i loven i 2013. Bestemmelsen utpeker Sivilombudsmannen som Norges nasjonale forebyggende mekanisme i henhold til valgfri protokoll 18. desember 2002 til FNs konvensjon 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (OPCAT).

OPCAT stiller ikke krav om at oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme lovfestes, men Stortinget vedtok likevel dette for å synliggjøre den nye funksjonen. Valget om å innta mandatet i en egen bestemmelse er ikke begrunnet i forarbeidene, men henger nok sammen med ønsket om synliggjøring og en markering av at det nye mandatet skilte seg fra Sivilombudsmannens tradisjonelle oppgaver. Det at bestemmelsen ble gitt nummer 3a fremstår som en beslutning av lovteknisk art for å unngå å måtte endre nummerrekkefølgen i de resterende bestemmelsene i loven.

Det er etablert en egen tverrfaglig enhet ved ombudsmannens kontor, forebyggingsenheten, som ivaretar oppgavene som nasjonal forebyggende mekanisme. I henhold til dette mandatet gjennomfører ombudsmannen regelmessige besøk til steder hvor mennesker er eller kan være frihetsberøvet. Hensikten med besøkene er å forebygge at frihetsberøvede utsettes for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

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

Det er også likheter mellom de to mandatene. I forbindelse med ombudsmannens undersøkelse av saker av eget tiltak vil f eks mye av oppmerksomheten være rettet mot allerede begått urett, men man vil også kunne ha for øye forhold som kan medføre urett i fremtiden, og gi anbefalinger om tiltak for å unngå dette. Videre vil ombudsmannen som ledd i forebyggingsmandatet, også kunne konstatere at brudd på torturkonvensjonen allerede skjer.

Etter arbeidsgruppens vurdering vil det ikke være en motsetning mellom formålet til ombudsmannen om å «søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger» og oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme, dersom dette omtales i samme bestemmelse.

Det særlige ansvaret ombudsmannen i 2013 fikk for oppfølging av FNs torturkonvensjon hører også naturlig sammen med det generelle ansvaret som ombudsmannen har, for å bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene, jf. § 3.

For Sivilombudsmannen har grensdragningen mellom de to delene av mandatet ikke budt på vesentlige vanskeligheter. For utenforstående kan det være mer krevende å skille mellom de to mandatene, men noen store problemer synes dette så langt ikke å ha skapt. Det er også tatt skritt for å klargjøre utad at ombudsmannen har to likestilte mandater og forholdet mellom disse.

Siden det er godt etablert at ombudsmannen har disse to mandatene, synes det hensiktsmessig at omtalen av dem i loven samles i én bestemmelse. Dette vil også gi loven et mer ryddig uttrykk, da § 3a er den eneste bestemmelsen i loven med bokstavangivelse i tillegg til tall. Dagens paragrafoverskrifter i §3 og § 3a om hhv. «Formål» og «Nasjonal forebyggende mekanisme» kan erstattes med fellesbetegnelsen «Mandat», eventuelt «Sivilombudsmannens mandat».

Overskriften «Mandat» eller «Sivilombudsmannens mandat» foreslås fordi ordet «formål» ikke er helt dekkende for innholdet i dagens § 3a. Bestemmelsen beskriver ombudsmannens mandat etter tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon, mens formålet med mandatet er å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff gjennom besøk til steder der mennesker er fratatt friheten.

Av lovens §3 a annet ledd fremgår det at ombudsmannen skal etablere et rådgivende utvalg for arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme. Et slikt rådgivende utvalg er etablert og består av 15 medlemmer fra organisasjoner og institusjoner som har kompetanse på områder som er viktig for forebyggingsarbeidet, som menneskerettigheter, barn, likestilling- og diskriminering, samt brukererfaringer fra ulike sektorer og kunnskap om forholdene for ulike grupper som er fratatt friheten. Forebyggingsenheten har fire årlige møter med det rådgivende utvalget, i tillegg til løpende dialog ved behov.

I og med at det rådgivende utvalget er etablert som en del av ombudsmannens virksomhet, så kan det synes noe overflødig å fortsatt ha en lovbestemmelse om etableringen av det. Dersom det likevel er ønskelig å beholde bestemmelsen, kan annet ledd i § 3a om etablering av et rådgivende utvalg flyttes og gjøres om til en egen bestemmelse.

Paragraf 8a i Sivilombudsmannens instruks inneholder i dag «Særregler for Ombudsmannen som nasjonal forebyggende mekanisme», bl.a. i form av en mer detaljert beskrivelse av ordningen med et rådgivende utvalg. Instruksbestemmelsen ble føyd til i Stortingsbehandlingen av lovendringene i 2013, i stortingsvedtak 17. juni 2013.¹

Av Innstilling 472 S (2012-2013) punkt 1.2.2 fremgår det at departementet foreslo at nærmere bestemmelser om sammensetningen og oppgavene til det rådgivende utvalget kunne fremgå av instruksen. Det ble i den forbindelse vist til OPCAT art. 18 nr. 2 som innebærer at statspartene skal bestrebe seg på å oppnå en balansert kjønnsrepresentasjon og en tilfredsstillende representasjon av landets etniske grupper og minoriteter. Stortingskomiteen sluttet seg til at nærmere bestemmelser om det rådgivende utvalgets sammensetning og oppgaver skulle fremgå av instruksen og foreslo at § 8a skulle formuleres slik den lyder i dag.

Arbeidsgruppen foreslår å oppheve ombudsmannsinstruksen. Slik § 8a annet ledd om kompetanse og tredje ledd om sammensetning av det rådgivende utvalget er formulert, er de lite egnet for innarbeiding i den nye lovbestemmelsen om det rådgivende utvalget, siden de er så detaljerte.

¹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=57661>

Det rådgivende utvalget er opprettet i tråd med føringene i instruksen § 8a og OPCAT artikkel 18 nr. 2 både mht. kompetanse og kjønnsbalanse. Sivilombudsmannen vil fortsette å følge opp de føringene som Stortinget har gitt om sammensetning av det rådgivende utvalget. Opphevelsen av § 8a vil dermed ikke innebære en realitetsendring. Etter arbeidsgruppens vurdering kan instruksen § 8a oppheves uten at innholdet i instruksbestemmelsens annet og tredje ledd innarbeides i lovteksten.

Videre står det i instruksens §8a første ledd at «Ombudsmannen kan få bistand fra personer med særlig fagkyndighet i forbindelse med arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme etter sivilombudsmannsloven § 3a.» Slike eksterne eksperter har vært benyttet under flere besøk, noe man vil fortsette med. For å sikre fortsatt hjemmel for at eksterne eksperter bidrar i arbeidet, kan det være nødvendig å videreføre denne bestemmelsen i loven. Adgangen til å benytte ekstern ekspertise hører da naturlig til i den foreslåtte § 4, som også omhandler rådgivende utvalg.

Bestemmelsen i ombudsmannsinstruksens § 6 om at «når ombudsmannen av særlige grunner finner det nødvendig, kan det innhentes uttalelse fra sakkyndig» i klagesaksbehandlingen foreslås også videreført, og da som siste ledd i § 10 om ombudsmannens behandling av klagen.

3.3.4 Arbeidsgruppens forslag

Formålsbestemmelsene i lovens § 3 og §3a foreslås slått sammen til én bestemmelse, som gis overskriften «Mandat».

Annet ledd i § 3a om etablering av et rådgivende utvalg for arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme foreslås gjort om til en egen lovbestemmelse, § 4. Bestemmelsen kan enten plasseres etter mandatbestemmelsen eller etter bestemmelsen om ombudsmannens rett til å få opplysninger.

§ 3 Mandat

Som Stortingets tillitsmann skal ombudsmannen søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke utøves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.

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.

§ 4 Rådgivende utvalg og ekstern bistand for arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme

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

Ombudsmannen kan få bistand fra personer med særlig fagkyndighet i forbindelse med arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

3.4 Arbeidsområdet

3.4.1 Loven

«§ 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,

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
- f) 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.»

3.4.2 Instruksen

«§ 2. Arbeidsområde (til sivilombudsmannsloven § 4)

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

Ombudsmannen skal ikke behandle klager på saker behandlet av Stortingets utvalg for rettfærdsvederlag.

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

§ 8. Saker som tas opp av eget tiltak (til sivilombudsmannsloven § 5)

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

3.4.3 Arbeidsgruppens vurdering

Bestemmelsene om arbeidsområdet i instruksens § 2 foreslås innarbeidet i lovens § 5. Det er ikke foreslått noen endringer i innholdet i nåværende § 4 første ledd og annet ledd bokstav a og b.

Unntaket for domstolenes virksomhet, i § 4 annet ledd bokstav c, foreslås videreført. I instruksens § 2 siste ledd er dette presisert slik at unntaket også omfatter «avgjørelser som ved klage, anke eller annet rettsmiddel kan innbringes for en domstol».

Det er spørsmål om denne presiseringen bør overføres til lovteksten. Strengt ordlydsmessig er det heller ikke bare en presisering, men innebærer en viss utvidelse av unntaket for «domstolenes virksomhet».

Instruksens ordlyd om dette er i praksis vanskelig å forstå, både for publikum, rettsanvendere og ombudsmannens medarbeidere. Det mest praktiske tilfellet er regelen i tvangsfullbyrdsloven 26. juni 1992 nr. 86 § 5-16. Her fremgår det at «namsmannens avgjørelser og handlemåte» kan klages inn for tingretten. Dette er en særskilt klageordning som er noe annet enn den ordinære søksmålsadgangen. (Ordinær adgang til å reise søksmål utelukker ikke ombudsmannen fra å behandle en sak, hvis søksmål ikke er reist).

Med den uklarheten instruksens ordlyd skaper, og så lite som i praksis omfattes av bestemmelsen, foreslår arbeidsgruppen at instruksens formulering ikke inntas i lovteksten. Det er med dette ikke ment å gjøre noen endring i innholdet i unntaket fra ombudsmannens arbeidsområde knyttet til domstolenes virksomhet.

Unntaket fra domstolenes virksomhet byr på noen avgrensningsspørsmål når det gjelder ombudsmannens arbeidsområde, f. eks. i forhold til forliksklage, forlik, hva som er avgjort i en dom, prejudisielle spørsmål osv. «Domstolenes virksomhet» omfatter også domstolenes mer forvaltningslignende og administrative oppgaver, f. eks. i forbindelse med dødsboer, ektefelleboer, konkursboer og tvangsfullbyrdelse. Særlig mht. tvangsfullbyrdelse oppstår det noen grensespørsmål, som det ble gitt en omtale av i ombudsmannens årsmelding for 2005. Ved vanskelige avgrensningsspørsmål kan det være et alternativ å ikke sette kompetansespørsmålet på spissen, men bruke ombudsmannens adgang etter ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd til å ikke ta opp saken.

Samlet sett finner ikke arbeidsgruppen at avgrensingsproblemene er av en slik karakter at det gir grunn til lovendring.

Tidligere bokstav d videreføres i forslaget til § 5 annet ledd bokstav d.

Tidligere bokstav e videreføres i forslaget til § 5 annet ledd bokstav e.

Det foreslås at Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste som nå står i instruksens § 2 første ledd, videreføres i forslag til § 5 annet ledd bokstav f.

Instruksens § 2 annet ledd om Stortingets utvalg for rettferdsvederlag foreslås videreført i forslaget til § 5 annet ledd bokstav g.

Stortinget opprettet i 2015 Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Arbeidsgruppen antar at denne institusjonen, som er underlagt Stortinget, også må unntas ombudsmannens arbeidsområde, og det foreslås at dette lovfestes i § 5 annet ledd bokstav h.

Tidligere bokstav f blir ny bokstav i. Henvisningen til kommuneloven foreslås videreført, men den må ajourføres når ny kommunelov 22. juni 2018 nr. 83 er trådt i kraft.

I tredje ledd er det åpnet for at Stortinget i instruksen kan regulere om en bestemt institusjon eller virksomhet skal falle innunder ombudsmannens arbeidsområde og at visse deler av et offentlig organs eller en offentlig institusjons virksomhet skal falle utenfor ombudsmannens arbeidsområde. I Ot.prp. nr. 30 (1959-1960) er det i merknaden til bestemmelsen side 13 følgende uttalt at det er «særs vanskelig å gi noen klar og fullstendig avgrensning av Ombudsmannens arbeidsområde gjennom en generell regel i loven. Det vil heller ikke gi noen tilfredsstillende løsning om en for de tvilsomme grensetilfellene søkte å supplere regelen med en oppregning av institusjoner som skulle – eller ikke skulle – falle inn under Ombudsmannens kompetanse. En slik oppregning ville snart vise seg for snever eller ufullstendig». Ut fra disse hensynene ble det foreslått at Stortinget kunne i instruks løse tvilstilfeller som fantes eller senere ville oppstå.

I praksis vil ombudsmannen orientere Stortinget gjennom en særskilt melding eller i årsmeldingen dersom en slik problemstilling kommer på spissen. Stortinget vil alltid i lov kunne regulere at organ eller institusjon skal være omfattet av Sivilombudsmannens arbeidsområde, eller om visse deler av et offentlig organ eller en offentlig institusjon skal falle utenfor. Da det er foreslått en bestemmelse som gir Stortinget en generell adgang til å regulere ombudsmannens virksomhet nærmere i instruks, legger arbeidsgruppen til grunn at det kan gis en instruks om arbeidsområde dersom det viser seg nødvendig. Tredje ledd foreslås derfor opphevet.

3.4.4 Arbeidsgruppens forslag

Noen av bestemmelsene i instruksens § 2 overføres til det som nå foreslås som lovens § 5.

§ 5 Arbeidsområde

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

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter ikke

forhold Stortinget har tatt standpunkt til

avgjørelse truffet i statsråd

domstolenes virksomhet

Riksrevisjonens virksomhet

saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste. Ombudsmannen skal ikke behandle klager på etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene som kontrollutvalget har behandlet.

saker behandlet av Stortingets utvalg for rettfærdighetsvederlag.

virksomheten til Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

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.

4 Sivilombudsmannens klagebehandling

4.1 Saker som tas opp av eget tiltak

4.1.1 Loven

«§ 5. Grunnlag for arbeidet

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

4.1.2 Instruksen

«§ 8. Saker som tas opp av eget tiltak (til sivilombudsmannsloven § 5)

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

4.1.3 Arbeidsgruppens vurdering

Ifølge loven § 5 kan ombudsmannen ta klager opp til behandling enten etter klage eller av eget tiltak.

Instruksen § 8 er om å ta saker opp av eget tiltak og har en noe annen ordlyd. Det er presisert at ombudsmannen kan ta opp «saksbehandling, avgjørelser eller andre forhold» av eget tiltak.

Arbeidsgruppen anser dette som en unødvendig presisering i lys av dagens praksis og mener lovens ordlyd er tilstrekkelig. Instruksens henvisning til at prosessreglene for behandling av klagesaker gjelder ved eget-tiltak-saker anses også unødvendig.

4.1.4 Arbeidsgruppens forslag

Det foreslås ingen endringer i lovens bestemmelse om grunnlaget for arbeidet, og instruksen § 8 foreslås opphevet. Lovens bestemmelse om dette foreslås som § 6, og gis tittelen «Grunnlaget for arbeidet» i stedet for «Grunnlag for arbeidet».

4.2 Klagen, forholdet til klageordninger i forvaltningen og klagefrist

4.2.1 Loven

«§ 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.»

4.2.2 Instruksen

«§ 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.»

4.2.3 Arbeidsgruppens vurdering

I instruks er det bestemmelser knyttet til klagen i §§ 3,4,5 og 6. I lovens § 6 stilles det krav til klagen. Kravene til klagen foreslås samlet i loven. Bestemmelsene blir med dette lettere tilgjengelig for publikum, dvs. potensielle klagere.

I det følgende gjennomgås hva som bør flyttes fra instruks til loven. Det er nå bare en paragraf i loven om klage, og det kan være grunn til å dele opp stoffet i flere paragrafer. En slik oppdeling gir bedre muligheter for en pedagogisk rekkefølge på bestemmelsene. Forslaget er at det gis en bestemmelse om klagen, en om forholdet til klageordninger i forvaltningen (ombudsmannens etterfølgende kontroll - nå «vilkår for klagebehandling») og en om klagefristen.

Om klagen

Instruks § 3 om utforming og underbygging av klage foreslås delvis videreført. Kravet til skriftlig klage foreslås tatt inn i loven. Sivilombudsmannen har utarbeidet et klageskjema som ligger på hjemmesiden, og det er dette som nå i stor grad benyttes. Det oppfattes å være vanlig terminologi at en slik klage oppfyller kravet om skriftlighet. Det er ikke naturlig å opprettholde kravet om underskrift.

Muligheten for å klage muntlig foreslås omformulert. Noen klager fremsettes muntlig ved fremmøte på Sivilombudsmannens kontor. Praksis er da at en saksbehandler skriver ned det klageren fremfører, og dette undertegnes av klageren. I samsvar med denne praksisen foreslås det følgende formulering: «Ombudsmannen kan bistå med å nedtegne klagen».

Klage kan fremsettes ved fullmektig, jf. også instruksens § 3 første ledd annet punktum. Det mottas jevnlig slike klager, og det er etablert en fast praksis for hvilke krav som stilles til fullmakten. Arbeidsgruppen antar at det ikke er behov for en lovbestemmelse om adgangen til å bruke fullmektig eller om kravene til fullmakters innhold.

I instruksens § 3 annet ledd fremgår det at klagen bør være begrunnet og at bevis og dokumenter bør fremlegges. Arbeidsgruppen anser det som riktig at det på denne måten gis uttrykk for at det stilles noen krav til klageren og dennes «aktivitetsplikt» og foreslår at bestemmelsen tas inn i loven.

Retten for innsatte til å klage til ombudsmannen uten brevkontroll bør videreføres. Betegnelsen «lukket brev» fremstår ikke helt tidsmessig, men er nok likevel fremdeles en realitet. Ordlyden foreslås endret til «uåpnet brev».

Forholdet til klageordninger i forvaltningen

Loven inneholder ikke nå en bestemmelse om det viktige prinsippet om at ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende. Dette vilkåret fremgår bare av instruksens.

I instruksens § 5 er det oppstilt «vilkår for klagebehandling». Dette omtales som ombudsmannens etterfølgende kontroll og betyr at alle klagemuligheter i forvaltningen må være benyttet før Sivilombudsmannen kan behandle saken. Det er i praksis mange saker som avvises fra behandling pga denne bestemmelsen.

Prinsipielt sett er dette et viktig vilkår, og erfaringen hos ombudsmannen tilsier også at det er riktig. Det gir forvaltningen muligheten til å bli oppmerksom på feil og til å rette feil. Videre gir det klageren muligheten til å få nye anførsler eller bevis kommentert av klageorganet og dermed kanskje få en bedre begrunnelse og forståelse for en avgjørelse. For noen medfører det at klage til ombudsmannen ikke blir aktuelt. I andre saker gjør klageomgangen at så mye som mulig er avklart før saken behandles av ombudsmannen. Totalt sett medfører prinsippet at ombudsmannskontrollen blir bedre og mer effektiv. Arbeidsgruppen mener det ikke er grunn til å vurdere dette nærmere nå og foreslår prinsippet videreført. Det foreslås at det gis en egen bestemmelse i loven, som en ny § 8.

Innholdsmessig legges det opp til en videreføring av det meste som står i instruksens § 5, men det foreslås noen forenklinger og omformuleringer. Blant annet står det at «ombudsmannen skal veilede klageren om den adgang han har til å på overprøvd avgjørelsen på administrativ veg». Denne veiledningsplikten utøves som fast praksis i alle saker som avvises pga ombudsmannens «etterfølgende kontroll». Vanligvis er det opplagt hvor avgjørelsen kan overprøves eller bringes inn for. Når det ikke er det, gjøres det rutinemessig undersøkelser hos ombudsmannen for å finne ut av det. Denne rutinen er så fast innarbeidet at den kan anses som «god ombudsmannspraksis», og arbeidsgruppen mener det ikke er behov for å lovfeste denne veiledningsplikten.

Både i instruksens § 5 første og annet ledd er det formulert unntak fra «etterfølgendevilkåret». Arbeidsgruppen foreslår en forenkling av unntaksbestemmelsen når den overføres til loven. I samsvar med praksis foreslås adgang til å gjøres unntak når det foreligger «særlige grunner».

Når «etterfølgendeprinsippet» er det eneste vilkåret som omhandles i bestemmelsen, kan det være spørsmål om overskriften heller burde gjenspeile det reelle innholdet om «etterfølgende» i stedet for det generelle ordet «vilkår». Ordet «etterfølgende» er ikke så godt rent språklig sett. En overskrift med ordlyden «Ombudsmannens etterfølgende kontroll» gir neppe noe opplagt informasjon til den alminnelige leser, selv om uttrykket er innarbeidet i ombudsmannsinstitusjonen. Arbeidsgruppen

synes det er vanskelig å finne et dekkende alternativ, men har kommet til at «Forholdet til klageordninger i forvaltningen» gir en god inngang til å forklare hva det dreier seg om. Det foreslås derfor at bestemmelsen gis den overskriften.

Klagefrist

Formuleringen for beregningen av klagefristen foreslås noe endret. Det absolutt mest vanlige er at det klages over et vedtak. Arbeidsgruppen har derfor vurdert om dette derfor uttrykkelig bør fremgå av loven, noe det ikke gjør nå. Utfordringen er at det må holdes åpent for at det også kan klages over andre forhold og tjenestehandlinger. I bestemmelsen foran – forslaget om å lovfeste «etterfølgendeprinsippet» – blir det tydeliggjort at også slike forhold må bringes inn for et overordnet organ eller tilsynsorgan før ombudsmannen kan behandle saken. Det fremstår derfor ikke nødvendig at disse ulike alternativene fremgår av fristbestemmelsen, som dermed kan forenkles. Forslaget blir etter dette at fristen settes til «innen ett år etter at saken ble endelig avgjort i forvaltningen». Ordet «avgjort» peker særlig på en avgjørelse eller et vedtak, men er også ment å omfatte at noe er tatt stilling til.

Muligheten for å ta opp en sak selv om klagefristen på ett år er oversittet, fremgår ikke nå av loven, men av instruksens § 4. Denne foreslås tatt inn i loven. I tråd med praksis foreslås det at det stilles krav om at det foreligger «særlige grunner».

4.2.4 Arbeidsgruppens forslag

Det foreslås at instruksens §§ 3, 4 og 5 oppheves. Kravene til klagen foreslås fordelt på tre bestemmelser i loven.

§ 7 Om klagen

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltning, kan klage til ombudsmannen.

Klagen skal være navngitt og skriftlig. Klageren bør gjøre rede for de grunnene klagen bygger på, og legge frem bevis og andre dokumenter i saken. Ombudsmannen kan bistå med å nedtegne klagen.

Den som er fra tatt sin personlige frihet, har rett til å klage til ombudsmannen i uåpnet brev.

§ 8 Forholdet til klageordninger i forvaltningen

Klageadgangen i forvaltningen må være benyttet før en sak kan tas til behandling av ombudsmannen. Ombudsmannen kan gjøre unntak fra dette når det foreligger særlige grunner.

Hvis klagen gjelder forhold som ikke kan klages til ordinær klageinstans i forvaltningen, bør ombudsmannen henvise klageren til å ta opp saken med overordnet forvaltningsorgan eller tilsynsorgan.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke når Kongen i statsråd er eneste klageinstans.

§ 9 Klagefristen

Klagen må være satt frem innen ett år etter at forvaltningens klagevedtak ble truffet eller etter at andre forhold det klages over, ble foretatt eller opphørte. Hvis klagefristen er oversittet, kan ombudsmannen likevel behandle klagen når særlige grunner foreligger.

4.3 Undersøkelse av klager

4.3.1 Loven

«§ 6 fjerde ledd:

Ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling.»

Loven har ingen bestemmelser om hvordan klager skal undersøkes.

4.3.2 Instruksen

«§ 6. Undersøkelse av klager (til ombudsmannslovens §§ 7 og 8)

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

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

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

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

4.3.3 Arbeidsgruppens vurdering

Hvilke klager som undersøkes nærmere

Etter lovens § 6 fjerde ledd avgjør ombudsmannen om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling. Både prinsipielt og praktisk har denne bestemmelsen stor betydning. Den viser at Sivilombudsmannen ikke er en ordinær tredje klageinstans, og den gir ombudsmannen anledning til å vurdere hvilke saker det er grunn til å bruke ressurser på. Arbeidsgruppen ser dette som et viktig prinsipp som bør videreføres, og det drøftes derfor ikke nærmere her.

Under henvisning til bestemmelsens betydning foreslås det at den flyttes til innledningen av en egen paragraf om ombudsmannens behandling av klagen.

Bestemmelsen foreslås også omformulert, særlig på grunn av ordet «behandling». Ombudsmannen foretar en vurdering av alle klager som mottas. I klager som ikke åpenbart skal avvises av formelle grunner, foretas det gjennomlesning og foreløpig vurdering av innholdet i saken. Det brukes uansett tid og ressurser, og det gjøres ofte undersøkelser av det rettslige spørsmålet. Dette må sies å innebære en viss «behandling» av klagen. Hvis konklusjonen etter disse foreløpige undersøkelsene er at det ikke er tilstrekkelig grunn til flere undersøkelser, sendes det brev til klageren om det. Med den «behandling» som kan ligge bak dette, fremstår det misvisende å omtale dette som at klagen ikke gir tilstrekkelig grunn til «behandling».

Det vises til forslag til nytt første ledd i § 10 i punkt 4.3.4.

Undersøkelsen

Instruksbestemmelsene om undersøkelser av klager fremstår som omstendelige og til dels unødvendige nå som institusjonen har innarbeidet en fast praksis for klagesaksprosessen. Arbeidsgruppens forslag er at en forkortet versjon av instruksens § 6 flyttes til loven som en ny bestemmelse. De deler av instruksens § 6 som gjelder ombudsmannens rett til å få opplysninger, foreslås innarbeidet i lovens § 12.

Formuleringen i instruksens første ledd om at klagen i alminnelighet skal legges frem for det forvaltningsorganet eller den tjenestemann klagen gjelder, foreslås noe endret i lovforslagets annet ledd. Det foreslås her gitt en beskrivelse av hvordan ombudsmannen foretar nærmere undersøkelser av en klage. Bestemmelsen er ment å gi uttrykk for fast praksis, blant annet om forvaltningens adgang til å uttale seg under ombudsmannens behandling av saken. Noen klager er det grunn til å ta opp med det forvaltningsorganet som er overordnet klageorganet.

Den ordinære måten å ta opp en sak med forvaltningen, er et brev, altså skriftlighet, noe som gir notoritet, også i forhold til klageren. For ikke å avskjære muligheten for alternative undersøkelsesmåter når det er mest hensiktsmessig, foreslås uttrykket «i alminnelighet» tatt inn i annet ledd. Undersøkelser per telefon eller avholdelse av et møte er praktiske eksempler, selv om slike metoder som oftest vil inngå som et ledd i undersøkelsen, dvs ikke være eneste undersøkelsesmetode.

Ombudsmannens adgang til å gi forvaltningen en frist for å uttale seg, foreslås lovfestet, jf. instruksens § 6 annet ledd annet punktum.

Klagerens rett til innsyn

Dagens lov og instruks inneholder ingen uttrykkelige regler om klagerens adgang til innsyn i sakens dokumenter. Riktignok står det i instruksens § 6 tredje ledd at «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.» Dette har både en side til innsyn i saken og en side til kontradiksjon.

Klageren får innsyn i de opplysninger og dokumenter som forvaltningen har utarbeidet for ombudsmannens behandling av saken, samt dokumenter utarbeidet hos ombudsmannen som ikke er interne. I enkelte saker vil ikke klageren få innsyn i opplysninger gitt i brev til ombudsmannen fra forvaltningsorganet under henvisning til blant annet taushetsplikt pålagt forvaltningsorganet. Begrunnelsen for dette er at en klager ikke skal få tilgang til opplysninger gjennom å klage til ombudsmannen som han eller hun ikke ville fått ved innsyn hos forvaltningsorganet.

Dersom klageren ber om å få innsyn i dokumentene i forvaltningssaken hos ombudsmannen, vil klageren få avslag. Klageren må selv henvende seg til forvaltningsorganet for å be om dokumentene direkte derfra.

Da instruksens foreslås opphevet og for å synliggjøre praksis for klagerens rett til innsyn, foreslås det å lovfeste klageres rett til dokumenter slik det blir praktisert.

Retten til innsyn blir derfor også foreslått knyttet til «klageren» og ikke «parten». Ombudsmannsloven inneholder ikke begrepet «part», mens det er benyttet gjennomgående «klager». Det er flere som kan mene å være «part» i en sak som behandles hos ombudsmannen, men det er bare «klageren» som regnes som dette i ombudsmannssaken. Det er ikke hensiktsmessig med en egen definisjon av partsbegrepet i ombudsmannsloven og som ville skille seg fra forvaltningslovens definisjon. Videre bør det tydelig fremgå i loven at det bare er klageren som er gitt adgang til innsyn etter denne bestemmelsen, slik at klageren kan være trygg på at parter i forvaltningssaken ikke vil få innsyn hos ombudsmannen etter denne bestemmelsen. Forvaltningsorganer og andre berørte parter enn klageren må fremme krav om innsyn etter reglene for innsyn for offentligheten.

Bestemmelsen om klagerens adgang til saksdokumenter foreslås som første ledd i en ny bestemmelse om klagerens rettigheter, også til å uttale seg, kontradiksjon, § 11.

Klagerens rett til å uttale seg

Instruksen § 6 tredje ledd sier noe om klagerens rett til å se («gjøre seg kjent med») dokumenter, men det er ingen bestemmelser om klagerens adgang til å uttale seg om forvaltningens svar til ombudsmannen. Det er fast praksis at klageren vanligvis gis slik adgang, og dette foreslås lovfestet. I noen tilfeller fremstår det som unødvendig og forsinkende å oversende forvaltningens svar til klageren. Det vil særlig være når svaret gjør det klart at saken ikke gir grunn til videre behandling hos ombudsmannen. Da legges forvaltningens svar ved et avsluttende brev fra ombudsmannen. Det kan være ny informasjon, f.eks. at forvaltningen vil behandle saken på nytt eller utfyllende opplysninger om forhold i saken. Blant annet av hensyn til saksbehandlingstiden og fornuftig ressursbruk bør det gis rom for en viss fleksibilitet, som foreslås gitt ved ordet «vanligvis» i § 11 tredje ledd.

4.3.4 Arbeidsgruppens forslag

§ 10 Ombudsmannens behandling av klagen

Ombudsmannen avgjør om det er tilstrekkelig grunn til å iverksette undersøkelser som følge av en klage. Ombudsmannen bestemmer også hvilke sider av saken som skal undersøkes, og omfanget av undersøkelsene.

Nærmere undersøkelser av en klage skjer i alminnelighet ved at ombudsmannen stiller skriftlige spørsmål til forvaltningen, som bes uttale seg innen en gitt frist.

Når ombudsmannen av særlige grunner finner det nødvendig, kan det innhentes uttalelse fra sakkyndig.

§ 11 Klagerens rett til dokumentinnsyn og til å uttale seg

Klageren har rett til å gjøre seg kjent med dokumenter i ombudsmannssaken og uttalelser og opplysninger som er gitt i saken, med mindre klageren etter de regler som gjelder for vedkommende forvaltningsorgan ikke har krav på det. Klageren gis ikke innsyn i forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken.

Ombudsmannens interne saksdokumenter har klageren ikke krav på å få innsyn i.

Klageren gis vanligvis anledning til å uttale seg om de uttalelser forvaltningen kommer med om saken.

4.4 Ombudsmannens rett til å få opplysninger

4.4.1 Loven

«§ 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.

§ 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.»

4.4.2 Instruksen

§ 6 annet ledd

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

4.4.3 Arbeidsgruppens vurdering

I medhold av ombudsmannsloven § 7 første ledd første og tredje punktum kan ombudsmannen «kreve de opplysninger han trenger for å kunne utføre sitt verv» og «kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter». Hva som nærmere ligger i dette, er presisert i instruksen § 6 annet ledd.

Klagere, Stortinget, forvaltningen og allmennheten må ha tillit til at ombudsmannens rettslige kontroll er nøytral og uavhengig. Ombudsmannens innsyn i forvaltningens dokumenter, som ofte er taushetsbelagte, av og til graderte og av og til interne dokumenter, er helt nødvendig for å bevare denne tilliten. I praksis får ombudsmannen de opplysningene og de dokumentene som han trenger for å utføre sitt verv. Imidlertid skjer det fra tid til annen at det kan ta lang tid før ombudsmannen får dokumentene, og av og til blir ombudsmannen møtt med at forvaltningsorganer ikke vil gi ut etterspurte dokumenter. Som oftest er da begrunnelsen at dokumentene er interne. I enkelte saker²

² Sak 2016/3713 – Innsyn i Utlendingsnemndas interne dokumenter

Sak 2017/790 og 2017/946 – Innsyn i sanksjonsliste fra Utenriksdepartementet

Sak 2017/1083 – Innsyn i interne dokumenter i Utlendingsnemnda

Sak 2017/2359 – Innsyn i brevveksling mellom Utenriksdepartementet og Regjeringsadvokaten

Sak 2017/3299 – Generelt om ombudsmannens rett til innsyn i Utlendingsnemndas interne dokumenter

Sak 2017/4138 – Nektet innsyn i usladdede referater fra møter mellom Finansdepartementet og SSB

har ombudsmannen måttet fastholde innsynsretten i en eller flere runder før dokumentene ble oversendt, og i en sak³ fant ombudsmannen grunn til å orientere Stortinget i en særskilt melding om at han var nektet innsyn.

Opprinnelig var forvaltningens interne dokumenter ikke omfattet av ombudsmannens innsynsrett⁴. Da ombudsmannsloven ble revidert i 1980, uttalte Justiskomiteén imidlertid at ombudsmannen skulle kunne kreve utlånt interne dokumenter og at ombudsmannen etter en konkret vurdering i den enkelte saken kunne vurdere i hvilken utstrekning en ville kreve utlevert disse dokumentene⁵. Justiskomiteén fant det ikke nødvendig med en lovendring for å fastslå ombudsmannens rett, men viste til at dersom det skulle «by på problemer for ombudsmannen å få interne arbeidsdokumenter utlånt når han ber om det, må spørsmålet om lovendring tas opp på nytt». Kontroll- og konstitusjonskomiteén fastholdt Sivilombudsmannens rett til interne dokumenter ved behandlingen⁶ av ombudsmannens særskilte melding 4:2 (2008-2009), nevnt ovenfor. Ved lovendring 2. desember 2011 nr. 46 ble § 7 annet ledd opphevet, og tredje ledd ble annet ledd. Begrunnelsen for dette var at en henvisning til tvisteloven kapittel 22 begrenset ombudsmannens rett til forvaltningens saksdokumenter⁷.

I alminnelighet ber ombudsmannen ikke om å få oversendt forvaltningens interne saksdokumenter, men i enkelte saker er det nødvendig for å utføre den rettslige kontrollen. Dette vil typisk være i de sakene der ombudsmannen mottar en klage på at det er nektet innsyn i et dokument. Ombudsmannen må i slike saker undersøke det dokumentet innsynskravet gjelder, for å kunne foreta en selvstendig vurdering av om det er adgang til å unnta dokumentet fra offentligheten. En redegjørelse fra forvaltningen om innholdet i dokumentet vil sjelden være tilstrekkelig. Også i enkelte saker som ikke omhandler dokumentinnsyn, har ombudsmannen ment det er nødvendig å få oversendt et internt dokument, f.eks. saker om offentlige ansettelser. Dette vil begrunnes i den aktuelle saken. For å sikre ombudsmannens uavhengige og nøytrale kontroll, vil det måtte være ombudsmannen som tar stilling til hvilke dokumenter som skal oversendes. For øvrig kan det nevnes at det her er lagt til grunn at ombudsmannen som hovedregel ikke skal be om å få oversendt regjeringsnotater⁸.

Saksdokumentene som oversendes fra forvaltningen, regnes ikke som ombudsmannens saksdokumenter. Dokumentene vil derfor ikke bli oversendt klageren, og offentligheten får ikke innsyn i dokumentene hos ombudsmannen, uten forvaltningens samtykke. Sivilombudsmannen og ansatte ved kontoret har taushetsplikt med hensyn til opplysninger som mottas i tjenesten, jf. ombudsmannsloven § 9 annet ledd. Denne taushetsplikten gjelder ikke bare ovenfor offentligheten,

³ Sak 2009/116 – nektet innsyn i saksdokument hos Olje- og energidepartementet (brev fra Regjeringsadvokaten til departementet) – Særskilt melding til Stortinget, Dokument nr. 4:2 (2008-2009)

⁴ Forvaltningslovkomiteén foreslo en slik innsynsrett, men departementet tok uttrykkelig avstand fra dette. I Ot.prp.nr. 30 (1959–1960), Spesielle motiver s. 19- 20.

⁵ I Innst. O. nr. 15 (1979–1980) på side 11

⁶ Innst.121 S (2009-2010)

⁷ Innst. 35 L (2011-2012) (Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Anundsen, Martin Kolberg, Per Olaf Lundteigen, Per-Kristian Foss, Hans Olav Syversen, Hallgeir H Langeland og Trine Skei Grande om opphevelse av § 7 annet ledd i lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen for å sikre Sivilombudsmannen adgang til forvaltningens saksdokumenter, samt enkelte andre rettinger)

⁸ Sak 2013/1329 – Spørsmål om innsyn i regjeringsnotat og internt notat som gjenga innhold i regjeringsnotatet – Kommunal- og regionaldepartementet.

men også overfor Stortinget. Graderte dokumenter håndteres bare av sikkerhetsklarerte medarbeidere ved ombudsmannens kontor.

For å kunne utføre vervet på en forsvarlig måte er Sivilombudsmannen avhengig av at forvaltningen prioriterer ombudsmannens henvendelser. I saker som gjelder innsyn og offentlighet i forvaltningen, er det særlige krav til hurtighet i saksbehandlingen, og sakenes aktualitet gjør det ofte nødvendig med rask saksbehandling også i de tilfellene en innsynssak undersøkes av ombudsmannen. I saker der forvaltningen nekter ombudsmannen dokumenter i en eller flere omganger, vil ombudsmannens behandling av saken bli forsinket, og ombudsmannens kontroll blir mindre effektiv og reell.

Fordi ombudsmannen i enkelte saker får motbør der det blir bedt om å få oversendt interne dokumenter, og for å sikre en effektiv kontroll – særlig i saker om dokumentinnsyn – anbefaler arbeidsgruppen at det uttrykkelig fremgår av loven at ombudsmannen har rett til å kreve at forvaltningen oversender interne dokumenter.

Instruksen § 6 annet ledd om at det er ombudsmannen som avgjør hvilke undersøkelser som bør gjøres for å avklare saksforholdet, anses dekket av forslaget til ny § 10 og videreføres ikke i § 12.

Det foreslås å videreføre adgangen ombudsmannen har til å sette en frist ved innhenting av dokumenter og opplysninger. Dette står nå i instruksen § 6 første ledd annet punktum. Det er bare ordet «forvaltningen» som er nytt i forhold til instruksbestemmelsen og er tilføyd for å bedre lesbarheten til lovteksten.

For å få en bedre struktur på bestemmelsen foreslås det å bytte om på rekkefølgen på annet og tredje punktum i § 7 første ledd. Dette betyr at § 7 første ledd tredje punktum blir nytt første ledd annet punktum og at § 7 første ledd annet punktum blir nytt første ledd fjerde punktum.

I instruksen § 8 er det presisert at ombudsmannen kan «foreta nærmere undersøkelser hos det forvaltningsorgan eller den virksomhet klagen gjelder» som en utdyping av ombudsmannens adgang til tjenestesteder mv. i loven § 8. Arbeidsgruppen vurderer at det ikke er nødvendig med å lovfeste instruksens ordlyd, men har med dette forslaget ikke ment å innskrenke ombudsmannens rett etter lovbestemmelsen.

Til orientering følger relevante bestemmelser i den danske ombudsmannsloven, EOS-kontrolloven og riksrevisjonsloven:

Danske ombudsmannsloven:

«Kapitel 6 Sagens oplysning

«§ 19. Myndigheder m.v., der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter m.v., som forlanges af ombudsmanden.

Stk. 2. Ombudsmanden kan afkræve myndigheder m.v., der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, skriftlige udtalelser.

Stk. 3. Ombudsmanden kan indkalde personer til for retten at afgive forklaring om forhold, som er af betydning for ombudsmandens undersøgelser. Forklaringerne afgives efter reglerne i retsplejelovens kapitel 68.

Stk. 4. Ombudsmanden kan besigtige ethvert tjenestested og har adgang til samtlige lokaler.

Stk. 5. Ombudsmanden har, hvis det skønnes nødvendig, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til at inspicere private institusjoner m.v., hvor personer er eller kan bli berøvet deres frihed, jf. § 7, stk. 1, 2. pkt., og private institusjoner m.v., som varetager oppgaver umiddelbart i forhold til barn, jf. § 7, stk. 1, 3. pkt. Politiet yder om nødvendig bistand til gjennomførelsen.»

EOS-kontrollloven (Se dok. 16 (2015-2016) evaluering side 168 følgende)

«§ 8. Innsynsrett mv.

For å utføre sitt verv, kan utvalget kreve innsyn i og adgang til forvaltningens arkiver og registre, lokaler, installasjoner og anlegg av enhver art. Like med forvaltningen regnes virksomhet mv. som eies med mer enn en halvdel av det offentlige. Utvalgets rett til innsyn og adgang etter første punktum gjelder tilsvarende overfor virksomheter som bistår ved utførelse av etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste.

Enhver som tjenestegjør i forvaltningen plikter på anmodning å tilveiebringe alt materiale, utstyr mv. som kan ha betydning for gjennomføring av kontrollen. Andre har samme plikt med hensyn til materiale, utstyr mv. som de har mottatt fra offentlige organer.

Utvalget skal ikke søke et mer omfattende innsyn i graderte opplysninger enn det som er nødvendig ut fra kontrollformålene. Utvalget skal så vidt mulig iaktta hensynet til kildevern og vern av opplysninger mottatt fra utlandet.

Utvalgets beslutninger om hva det skal søke innsyn i og om omfanget og utstrekningen av kontrollen, er bindende for forvaltningen. Mot slike beslutninger kan det ansvarlige personell på vedkommende tjenestested kreve inntatt begrunnet protest i møteprotokollen. Etterfølgende protest kan gis av sjefen for vedkommende tjeneste og av forsvarssjefen. Protester som her nevnt, skal inntas i eller følge utvalgets årsmelding.

Mottatte opplysninger skal ikke meddeles annet autorisert personell eller andre offentlige organer som er ukjente med dem uten at det er tjenestlig behov for det, er nødvendig ut fra kontrollformålene eller følger av saksbehandlingsreglene i § 12. I tilfelle tvil bør avgiveren av opplysningene forespørres.»

Riksrevisjonsloven

«§ 12. Riksrevisjonens rett til å kreve informasjon og innsyn. Rett til å foreta undersøkelser

Riksrevisjonen kan, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.

Riksrevisjonens rett til informasjon etter første ledd gjelder overfor den politiske ledelse, embets- og tjenestemenn i forvaltningen og andre som virker i forvaltningens tjeneste, og overfor ledelse, tilsatte og revisor i selskaper mv. som er heleid av staten og heleide datterselskaper til slike selskaper. Overlater forvaltningen økonomioppgaver til andre utenfor staten, gjelder Riksrevisjonens rett til aktuell informasjon også direkte overfor disse. Riksrevisjonens rett gjelder også overfor personer som har utført oppgaver som nevnt i første og annet punktum.

I saker som gjelder kontroll med om tilskudd eller bidrag av statsmidler til offentlige eller private virksomheter nyttes etter forutsetningene, gjelder retten til informasjon etter første ledd også overfor tilskuddsmottaker.

Riksrevisjonen har samme rett til innsyn og informasjon som forvaltningen kan kreve overfor

- a) andre som er tillagt statlig forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med statlige midler, og
- b) private som leverer varer eller tjenester til staten.»

4.4.4 Arbeidsgruppens forslag

§ 12 Rett til å få opplysninger

Ombudsmannen kan hos offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste, kreve de opplysningene som trengs for å kunne utføre sitt verv. I samme utstrekning kan ombudsmannen kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter, herunder dokumenter som er utarbeidet for forvaltningsorganets interne saksforberedelse. Ombudsmannen kan sette frist for forvaltningen til å etterkomme pålegg om å gi opplysninger eller legge fram dokumenter mv. Som nasjonal forebyggende mekanisme har ombudsmannen tilsvarende rett til å kreve opplysninger fra person i tjeneste for private institusjoner som nevnt i § 5 første ledd annet punktum.

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

§ 13 Adgang til lokaler, tjenestesteder mv.

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

4.5 Underretning når klage ikke tas opp

4.5.1 Loven

§ 6 fjerde ledd

«Ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling.»

4.5.2 Instruksen

«§ 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.»

4.5.3 Arbeidsgruppens vurdering

Loven har bestemmelser om avvisning av klager på formelt grunnlag og bestemmelse om at klager ikke tas opp til nærmere undersøkelser. Instruksen har en bestemmelse om underretning ved avslutning på sistnevnte grunnlag, dvs. etter ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd.

Nå fremstår denne instruksbestemmelsen som en selvfølgelighet, som arbeidsgruppen ikke kan se at det er nødvendig å nedfelle i loven. Den er noe som står igjen etter en bestemmelse som var mer

knyttet til ordlyden i lovens § 6 fjerde ledd – om at ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling. Formuleringer knyttet til dette ble fjernet fra instruksen i 1980, da de var egnet til å misforstås.

4.5.4 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at instruksen § 7 oppheves og at det ikke inntas noe tilsvarende i loven.

4.6 Avslutning av saksbehandlingen

4.6.1 Loven

«§ 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 dialog med Ombudsmannen om mulige gjennomføringstiltak.»

4.6.2 Instruksen

«§ 9. Avslutning av Ombudsmannens saksbehandling (til sivilombudsmannsloven § 10)

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

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

4.6.3 Arbeidsgruppens vurdering

Både lov og instruks har en bestemmelse med tittelen «Avslutning av ombudsmannens saksbehandling».

Instruksbestemmelsen innledes med at ombudsmannen personlig skal ta standpunkt i alle saker. Det personlige elementet var sentralt ved opprettelsen av ombudsmannsordningen og er det fremdeles. Det kan sies å fremgå forutsetningsvis av lovens § 1, men etter arbeidsgruppens mening bør dette viktige prinsippet fremgå uttrykkelig av loven. Å foreslå en ny formulering om dette i § 1 anser ikke arbeidsgruppen at ligger innenfor dens mandat. Det mest hensiktsmessige nå synes å være å flytte instruksens bestemmelse om dette til lovbestemmelsen om ombudsmannens avslutning av saker.

Formuleringen om at ombudsmannen personlig skal «ta standpunkt i alle saker» er etter hvert mindre dekkende for virksomheten ved ombudsmannens kontor. Delegasjonshjemmelen som ble innført i instruksens § 9 første ledd annet punktum i 1980, har stor betydning i praksis. Pga saksmengden er det bare de sakene som er nærmere undersøkt at ombudsmannen selv er involvert og tar standpunkt. Det foreslås derfor også at dette fremgår av loven.

Arbeidsgruppen har vært noe i tvil om hvordan denne begrensningen bør komme til uttrykk i lovteksten. I praksis omtales dette gjerne som saker hvor det er spørsmål om å «kritisere» forvaltningen. Uttrykkene «kritisere» og «kritikk» kan imidlertid virke unødvendig negative og belastende og er ikke alltid dekkende for de innvendingene ombudsmannen har til det forvaltningen har gjort. Et alternativ kan derfor være å si at «ombudsmannen personlig skal ta standpunkt i saker hvor det er aktuelt å rette innvendinger til forvaltningens avgjørelse eller handlemåte». Ordet «innvendinger» kan oppfattes noe diffust, slik at det kan sies å være mer forståelig å bruke ordet «kritisere». I lovforslaget er derfor dette valgt.

Ombudsmannsordningens personlige element foreslås dermed inntatt som innledning til § 16. Delegasjonshjemmelen bør stå samme sted. Den foreslås endret i samsvar med det som nå praktiseres. Ordet «klart» i instruksens § 9 første ledd foreslås ikke overført til lovbestemmelsen, da dette gir en unødvendig begrensning. Beskrivelsen av hva slags saker som kan avsluttes av andre enn ombudsmannen, foreslås forenklet. Det fremstår unødvendig å presisere at det kan gis fullmakt til å avvise saker, da det er et stort antall saker som avvises på formelt grunnlag, og dermed opplagt skal avvises. Avgrensingen mot saker som ikke har gitt tilstrekkelig grunn til nærmere undersøkelser, er som oftest dekkende. Det er likevel ikke uvanlig at en sak kan avsluttes på en enkel måte etter at den har vært tatt opp med forvaltningen, og forvaltningen har gitt et svar som ikke gir grunn til ytterligere oppfølging fra ombudsmannen. Slike saker bør kunne avsluttes av andre enn ombudsmannen personlig.

I instruksens setning om at det er ombudsmannen personlig som skal ta standpunkt, er det presisert at det er «i alle saker som kommer inn etter klage eller som han har tatt opp av eget tiltak». Arbeidsgruppen ser på dette som en unødvendig presisering.

Lovens § 10 om ombudsmannens avslutning av saker sier at «ombudsmannen har rett til å uttale sin mening». Dette er et grunnleggende trekk ved ombudsmannsordningen – at ombudsmannen ikke treffer vedtak. Bestemmelsen foreslås videreført.

I instruksens § 9 annet ledd sies det at ombudsmannen tar standpunkt i en «uttalelse». I praksis er det også begrepet «uttalelse» som brukes om resultatet av ombudsmannens nærmere undersøkelse av en klagesak. Det er ikke tilsvarende formulering i loven. Det kan derfor være spørsmål om «uttalelse» bør inntas i lovens bestemmelse om avslutningen av saken. En viss likhet er det ved at loven bruker «uttale» sin mening. Om ombudsmannens mening kommer til uttrykk i et brev eller i et dokument som kalles en uttalelse, anser ikke arbeidsgruppen at det er naturlig å regulere i loven. Dette innebærer at ikke noe fra instruksens § 9 annet ledd foreslås overført til loven.

Resten av innholdet i lovens § 10 anses ikke å være omtalt i instruksen, slik at det ikke er noen dobbeltregulering. De bestemmelsene som er gitt om hva innholdet i ombudsmannens avslutning kan gå ut på, reiser prinsipielle spørsmål knyttet til selve ordningen, noe arbeidsgruppen ikke skal gå inn på.

På ett punkt foreslås det likevel en endring for å få ordlyden i samsvar med praksis. Det gjelder formuleringen i annet ledd om at ombudsmannen kommer til at en avgjørelse er i strid med god forvaltningspraksis. Lovens ordlyd er nå at det må gjelde en «avgjørelse» og at det må være «klart» at den er i strid med god forvaltningspraksis. I praksis er det ikke bare «avgjørelser» ombudsmannen påpeker at er i strid med god forvaltningspraksis eller god forvaltningsskikk. Det forekommer nok oftere at en slik innvending knyttes til saksbehandlingen, faktiske handlinger eller unnlatelser. Eksempler er manglende orientering til parten under saksbehandlingen, uheldige forhold med begrunnelsen av vedtak, manglende beklagelse for feil osv. Det er også vanskelig å si at ombudsmannen begrenser seg til å påpeke dette når bruddet med god forvaltningspraksis er «klart». Begrensningen foreslås derfor tatt bort, da den ikke kan ses å ha praktisk betydning. For øvrig vil noen av disse forholdene kunne sies å falle inn under formuleringen i § 10 annet ledd første punktum – om at ombudsmannen kan påpeke feil eller forsømmelige forhold.

I lovforslagets § 16 annet ledd fjerde punktum foreslås det derfor en omformulering av ombudsmannens adgang til å uttale at noe er i strid med god forvaltningspraksis. Nåværende § 10 annet ledd tredje punktum foreslås delt i to setninger.

Det kan også være spørsmål om uttrykket «god forvaltningspraksis» bør endres til «god forvaltningsskikk». I juridisk teori og litteratur synes det å være noe ulike syn på om det kan legges forskjellig innhold i disse begrepene. Arbeidsgruppen finner ikke grunn til å gå inn på dette og foreslår derfor ikke endring på dette punktet.

I instruksens § 12 fjerde ledd sies det at et referat av forvaltningens syn skal fremgå i årsmeldingens omtale av saker hvor ombudsmannen har avgitt uttalelse som nevnt i lovens § 10 annet, tredje eller fjerde ledd. Som nevnt i punkt 6.3. om årsmeldingen, foreslås en slik regel flyttet til lovbestemmelsen om avslutning av ombudsmannens saksbehandling. Det foreslås inntatt som et nytt femte ledd.

4.6.4 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at instruksens § 9 oppheves. Nåværende lov § 10 videreføres i hovedtrekk i ny § 16.

Første ledd foreslås tilføyet følgende to setninger:

«Ombudsmannen skal personlig ta standpunkt i saker hvor det er aktuelt å kritisere forvaltningens avgjørelse eller handlemåte. For øvrig kan bestemte medarbeidere gis fullmakt til å avslutte behandlingen av klager.

Annet ledd tredje og fjerde punktum foreslås gitt slik ordlyd:

«Kommer ombudsmannen til at en avgjørelse må anses ugyldig eller klart urimelig, kan han gi uttrykk for det. Det samme gjelder dersom behandlingen av en sak strir mot god forvaltningspraksis.»

Nytt femte ledd:

«Når ombudsmannen avslutter saken slik som nevnt i annet, tredje og fjerde ledd, skal et referat av forvaltningens uttalelse om klagen fremgå i ombudsmannens avsluttende brev eller uttalelse.»

4.7 Dokumentoffentlighet, innsyn og taushetsplikt

4.7.1 Loven

«§ 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.»

4.7.2 Instruksen

«§ 11. Dokumentoffentlighet ved Ombudsmannens kontor

1. Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt eller av unntakene i nr. 2, 3 og 4 nedenfor. Med ombudsmannens saksdokumenter menes dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken. Forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.

2. Ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet når særlige grunner tilsier det.

3. Ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet.

4. Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Ombudsmannen og som gjelder Ombudsmannens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.

5. Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som Ombudsmannen fører for registrering av dokument i de sakene som opprettes. Arkivloven av 4. desember 1992 nr. 126 og arkivforskriften av 11. desember 1998 nr. 1193 gjelder tilsvarende så langt de passer på Ombudsmannens virksomhet.»

4.7.3 Arbeidsgruppens vurdering

Innarbeiding av instruksen § 11 i ombudsmannsloven

Regler om offentlighet og innsyn står i dag i både loven og instruksen. Unntakene fra offentlighet som følger av instruksen § 11, foreslås innarbeidet i loven. Dette er viktige og praktiske regler som bør fremgå av loven. Det er ikke ment at innarbeidingen av instruksen § 11 i loven skal innebære noen realitetsendring. For at lovteksten skal bli noe mer oversiktlig, foreslås det at § 9 annet ledd skilles ut til en bestemmelse som får betegnelsen Taushetsplikt. Det som står om dokumentoffentlighet i loven § 9 og i instruksen § 11, samles i en bestemmelse som heter Dokumentoffentlighet.

Ombudsmannen behandler ikke anonyme klager eller der klagerens oppgitte navn fremstår fiktivt. Denne praksisen er i dag begrunnet slik: Ombudsmannsordningen er etablert for å kontrollere forvaltningen og er således ikke et alminnelig klageorgan. Ombudsmannsloven og instruksen regulerer ombudsmannens virksomhet og inneholder egne saksbehandlingsregler for virksomheten.

Sivilombudsmannens arbeid omfattes derfor ikke av offentleglova eller forvaltningsloven, jf. offentleglova § 2 tredje ledd og forvaltningsloven § 4 fjerde ledd.

Et innsynskrav rettet til forvaltningen etter offentleglova § 3 kan fremsettes og påklages anonymt. En klage til sivilombudsmannen på forvaltningens avslag på innsynskravet, følger imidlertid saksbehandlingsreglene i sivilombudsmannsloven. Det følger av ombudsmannsloven § 6 tredje ledd at klager hit «skal være navngitt». I forarbeidene (NUT 1958:3) fremgår det på side 451 at «[f]or alle klager gjelder ellers at klageren må oppgi sitt navn; ombudsmannen skal ikke behandle anonyme klager». Tilsvarende fremgår av Norsk Lovkommentars omtale av vilkåret om at klagen skal være navngitt, hvor det er uttalt at «[e]n klager som krever konfidensiell behandling vil ikke få sin klage behandlet av ombudsmannen».

Før ombudsmannen behandler en klage, vurderes det om vilkårene for klagebehandling etter ombudsmannsloven er oppfylt, inkludert om klagen er tilstrekkelig «navngitt», jf. § 6 tredje ledd. Beslutningen om at vilkåret er oppfylt eller ikke, beror på en konkret helhetsvurdering. Dersom ombudsmannen etter en slik helhetsvurdering kommer til at det ikke er sannsynliggjort at klageren har oppgitt «sitt» navn, jf. NUT 1958:3 side 451, er ikke klagen tilstrekkelig «navngitt», jf. § 6 tredje ledd. I slike tilfeller er det fast praksis at ombudsmannen i første omgang ber om klagerens folkeregistrerte adresse for å kunne vurdere om vilkåret om «navngitt» klage er oppfylt. Om ikke klagerens folkeregistrerte adresse blir oppgitt innen en gitt frist, blir saken avsluttet uten behandling.

Kravet om navngitt klage er videreført i forslaget til ny § 7 annet ledd. Praksisen knyttet til behandlingen av anonyme klager og der klagerens navn fremstår fiktivt, foreslås videreført.

Innsyn for forskere

Arbeidsgruppen foreslår at ombudsmannsloven gis en egen bestemmelse om innsyn i ombudsmannens dokumenter til forskningsøyemed. Til sammenligning står det i forvaltningsloven § 13 d:

«Når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, kan departementet bestemme at et forvaltningsorgan kan eller skal gi opplysninger til bruk for forskning, og at dette skal skje uten hinder av organets taushetsplikt etter § 13.

Til vedtak som nevnt i første ledd kan det knyttes vilkår. Disse kan bl.a. gi bestemmelser om hvem som skal ha ansvar for opplysningene og hvem som skal ha adgang til dem, om oppbevaring og tilbakelevering av utlånt materiale, om tilintetgjøring av avskrifter, om hvorvidt forskerne skal ha adgang til å henvende seg til eller innhente nærmere opplysninger om dem det er gitt opplysninger om, og om bruken av opplysningene for øvrig.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om vedtak etter denne paragraf.»

I forvaltningsloven er det en egen bestemmelse om forskeres taushetsplikt i § 13 e.

Det foreslås et nytt ledd i ombudsmannsloven om forskerinnsyn, og at ombudsmannen bestemmer om, i hvilket omfang og på hvilke vilkår slikt innsyn kan gis. Det gis i tilfelle bare innsyn i saksdokumenter i ombudsmannssaken. Forskerne som får innsyn, vil være bundet av taushetsplikten som påhviler ombudsmannen, hans personale og øvrige som bistår ved utførelsen av ombudsmannens arbeidsoppgaver.

Det har vært vurdert om lovteksten bør ha en henvisning til arkivforskriften, eventuelt at det kunne stå en henvisning til arkivlova med tilhørende forskrifter. Etter det arbeidsgruppen kan se, er det flere forskrifter som er hjemlet i arkivlova, mens det bare er forskrift om offentlige arkiv det er ment at ombudsmannen skal være omfattet av så langt den passer. Det er derfor foreslått å henvise til arkivforskriften med dato.

4.7.4 Arbeidsgruppens forslag

Regler om offentlighet og innsyn er så viktige at arbeidsgruppen mener at de bør flyttes til loven. Instruksbestemmelsen § 11 kan oppheves. Det foreslås at det lages en bestemmelse om taushetsplikt og en bestemmelse om dokumentoffentlighet.

§ 14 Taushetsplikt

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 taushetsplikten påhviler hans personale og andre som bistår ved utførelsen av ombudsmannens arbeidsoppgaver.

§ 15 Dokumentoffentlighet

Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt i medhold av § 14 eller av unntakene i denne bestemmelsen. Med ombudsmannens saksdokumenter menes dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken. Forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.

Ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet når særlige grunner tilsier det. Ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet.

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og ombudsmannen og som gjelder ombudsmannens budsjet og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.

Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som ombudsmannen fører for registrering av dokument i sakene som opprettes. Arkivlova med tilhørende forskrifter gjelder så langt de passer på ombudsmannens virksomhet.

Til bruk for forskning kan det uten hinder av taushetsplikten gis innsyn i ombudsmannens saksdokumenter. Ombudsmannen bestemmer om, i hvilket omfang og på hvilke vilkår slikt innsyn kan innvilges. Det påhviler en taushetsplikt etter § 14 på den som får innsyn i medhold av denne bestemmelsen.

Ombudsmannen avgjør med endelig virkning om et dokument helt eller delvis skal unntas fra offentlighet.

5 Vitneplikt og bevisforbud

Sivilombudsmannen eller medarbeiderne ved kontoret har noen få ganger blitt innkalt som vitne for domstolene, enten basert på ombudsmannens uttalelse i en enkeltsak⁹ eller en rapport om forebyggingsarbeidet¹⁰. Så langt har man imidlertid ikke møtt. Vitnemålet har i disse konkrete tilfellene blitt frafalt etter at ombudsmannen har vært i kontakt med sakens parter. Hovedinnvendingen fra ombudsmannens side mot å vitne har vært at en uttalelse eller rapport fra ombudsmannen er et uttømmende uttrykk for den informasjonen ombudsmannen har anledning til å dele om sine undersøkelser, funn og vurderinger i forbindelse med enkeltsaker eller forebyggingsbesøk.

Dersom en av partene insisterer på at ombudsmannen eller medarbeidere skal vitne, er det noe uklart hva som er gjeldende rett. Arbeidsgruppen har derfor gjennomgått prosesslovenes regler om bevisforbud og vurdert hvorvidt det er behov for lovendringer om Sivilombudsmannens vitneplikt om taushetsbelagte forhold. Det er videre vurdert om det bør innføres et generelt bevisforbud for ombudsmannens uttalelser og rapporter.

5.1 Bevisforbud ved lovbestemt taushetsplikt

Prosessreglene bygger på et ulovfestet utgangspunkt om fri bevisføring. Det følger av straffeprosessloven § 108 og tvisteloven § 21-5 at den som blir innkalt som vitne i en straffesak eller sivil sak, har plikt til å forklare seg, hvis det ikke finnes hjemmel for noe annet.

For å verne viktige interesser er det gitt regler om bevisforbud. Tvistelovens femte del kapittel 22 inneholder regler om bevisforbud og bevisfritak. Tilsvarende regler er gitt i straffeprosessloven kapittel 10 om vitner, i § 117 flg.

Bevisforbud ved lovbestemt taushetsplikt

I tvisteloven er det bl.a. unntak for vitneplikt om opplysninger som er undergitt lovpålagt taushetsplikt, men unntaket er ikke absolutt. Tvisteloven § 22-3 lyder:

«Bevisforbud om opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt

(1) Det kan ikke føres bevis når dette vil krenke lovbestemt taushetsplikt for den som har opplysningene som følge av tjeneste eller arbeid for stat eller kommune, familievernkontor, tilbyder av posttjenester, tilbyder eller installatør av elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste, teknisk kontrollorgan eller statens lufthavnselskap.

(2) Departementet kan samtykke i at beviset føres. Samtykke kan bare nektes når bevisføring kan utsette staten eller allmenne interesser for skade eller virke urimelig overfor den som har krav på hemmelighet.

(3) Etter en avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning kan retten ved kjennelse bestemme at beviset skal føres selv om samtykke er nektet, eller at beviset ikke skal mottas selv om departementet har samtykket. Departementet skal få redegjøre for sitt standpunkt før retten treffer avgjørelse. Redegjørelsen meddeles partene.»

⁹ Den forrige ombudsmannen ble innkalt som vitne i en sak som gjaldt erstatning for næringstap på grunn av et garasjeanlegg i Tromsø «Nilsen- saken». Se også sak 2015/305.

¹⁰ Lederen for sivilombudsmannens forebyggingsenhet ble innkalt som vitne da lagmannsretten skulle behandle Anders Behring Breiviks sak mot staten om hans soningsforhold, jf. dom 1. mars 2017 (LB-2016-111749).

Straffeprosessloven §118 første og annet ledd lyder:

«Uten samtykke fra departementet må retten ikke ta imot forklaring som vitnet ikke kan gi uten å krenke lovbestemt taushetsplikt han har som følge av tjeneste eller arbeid for stat eller kommune. Tilsvarende gjelder for vitne som har taushetsplikt som følge av tjeneste eller arbeid for familievernkontor, tilbyder av posttjenester, tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller elektronisk kommunikasjonstjeneste, elektronisk kommunikasjonsinstallatør, eller statens lufthavnselskap. Samtykke kan bare nektes om åpenbaringen vil kunne utsette staten eller allmenne interesser for skade eller virke urimelig overfor den som har krav på hemmelighold.

Etter en avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning, kan retten ved kjennelse bestemme at vitneforklaring skal gis selv om samtykke er nektet, eller at vitneforklaring ikke skal mottas selv om departementet har samtykket. Før retten tar slik avgjørelse, skal den gi departementet anledning til å redegjøre for grunnene for sitt standpunkt. Denne redegjørelsen skal meddeles partene.»

Straffeprosessloven er for tiden under revisjon. I NOU 2016: 24 om ny straffeprosesslov foreslås det bl.a. et eget kapittel om bevisforbud, men denne utredningen er p.t. fortsatt til behandling i departementet.¹¹

Det nevnes for ordens skyld at noen ansatte hos ombudsmannen har profesjonsbasert taushetsplikt (betroelser til helsepersonell). I tvisteloven § 22-5 første ledd og i straffeprosessloven § 119 (og § 121) er det bestemmelser om bevisforbud om noe som er betrodd dem i deres stilling.

5.1.1 Arbeidsgruppens vurdering

Tvisteloven § 22-3 første ledd inneholder et alminnelig bevisforbud når vitnemålet vil krenke «[...] lovbestemt taushetsplikt for den som har opplysningene som følge av tjeneste eller arbeid for stat [...]». I straffesaker «[...] må retten ikke ta imot forklaring som vitnet ikke kan gi uten å krenke lovbestemt taushetsplikt han har som følge av tjeneste eller arbeid for stat [...]», jf. strpl. § 118.

Sivilombudsmannen velges av Stortinget etter hvert stortingsvalg, rapporterer til Stortinget¹² og er ikke en del av forvaltningen. Som Stortingets ombudsmann for forvaltningen yter ombudsmannen en offentlig tjeneste til borgerne i Norge.¹³ Frem til 1. juli 2017 ble ombudsmannens personale regulert av tjenestemannsloven, sivilombudsmannsloven og et internt personalreglement. Lov om statens ansatte trådte i kraft 1. juli 2017 og erstattet tjenestemannsloven. Statsansatteloven gjelder i utgangspunktet også for ansatte hos ombudsmannen, slik det er redegjort for i kapittel 8 i denne rapporten. Det legges til grunn at ombudsmannen og medarbeiderne er å regne som statsansatte i prosesslovenes forstand.

Bevisforbudet for statsansatte gjelder bare ved «lovbestemt taushetsplikt». Dette innebærer at taushetsplikten må følge direkte av lov eller av regler med hjemmel i lov. Ordlyden åpner for at enhver form for lovbestemt taushetsplikt omfattes.

Ombudsmannen og medarbeiderne har taushetsplikt etter ombudsmannsloven § 9. Taushetsplikten gjelder opplysninger som ombudsmannen 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 og beskyttelsesinstruksen. Taushetsplikten varer ved

¹¹ Høring- NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--nou-2016-24-ny-straffeprosesslov/id2522685/>

¹² Jf. sivilombudsmannsloven § 12.

¹³ Jf. sivilombudsmannsloven § 3.

etter ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikten påhviler ombudsmannens personale og andre som bistår ved utførelsen av ombudsmannens arbeidsoppgaver, som for eksempel eksterne eksperter som deltar på forebyggingsbesøk.¹⁴

Hvis en opplysning er undergitt lovbestemt taushetsplikt, kan den ikke føres som bevis «når dette vil krenke» taushetsplikten. Spørsmålet om rekkevidden av denne formuleringen er ikke eksplisitt drøftet i forarbeidene, men må vurderes konkret i den enkelte sak. Dersom opplysningene for eksempel allerede er alminnelig kjent, sml. forvaltningsloven § 13a, så vil bevisføring ikke krenke taushetsplikten.

Utgangspunktet er etter dette at ombudsmannen og medarbeiderne ikke kan pålegges å vitne om opplysninger som er taushetsbelagte etter ombudsmannsloven.

Etter tvisteloven § 22-3 annet ledd kan «Departementet [...] samtykke i at beviset føres». Tilsvarende formulering finnes i straffeprosessloven § 118 første ledd. Samtykke kan bare nektes dersom dette vil utsette staten eller allmenne interesser for skade eller virke urimelig overfor den som har krav på hemmelighold. Samtykkekompetansen ligger hos det departementet som vedkommende fagområde hører under, men kan delegeres etter vanlige forvaltningsrettslige regler.¹⁵ Tredje ledd i tvisteloven §22-3 sier at retten kan overprøve departementets samtykke eller avslag.

Sivilombudsmannen hører ikke under et fagdepartement, slik at ordningen med samtykke fra departementet til bevisføring passer dårlig. Hvem som kan samtykke når organet hører under Stortinget, er ikke problematisert i forarbeidene til prosesslovene. De taushetsbelagte opplysningene i ombudsmannssaker vil for en stor del stamme fra forvaltningsdokumenter som forvaltningen selv kan være nærmest til å vurdere betydningen av, men ombudsmannen vil også kunne sitte med opplysninger som er mottatt gjennom klagen, ombudsmannens egne undersøkelser eller arbeid for øvrig. Et fagdepartement vil kunne ha gode forutsetninger for å vurdere eventuelle skadevirkninger av at opplysningene blir kjent, men hensynet til ombudsmannens rolle som en uavhengig kontrollør av forvaltningen, tilsier at det vil være unaturlig å be et departement vurdere hvorvidt bevisføring kan tillates i en sak hvor ombudsmannen har taushetsplikt etter egne regler. Det er også uklart hvilket departement som skulle hatt slik myndighet. Da ombudsmannen utøver sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget, jf. ombudsmannsloven § 2, vil det være unaturlig å tillegge Stortinget eller Stortingets presidentskap en slik samtykkekompetanse.

Likevel kan hensynet til sakens opplysning i enkelte tilfeller tilsi at ombudsmannen og medarbeiderne bør kunne pålegges å vitne om taushetsbelagte forhold.

Det kan være en løsning at det inntas en formulering i ombudsmannsloven om at vitnemål om forhold som er taushetsbelagt etter ombudsmannsloven § 9, bare kan mottas dersom retten ved kjennelse beslutter det etter en konkret avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning, etter mønster av tvisteloven § 22-3 tredje ledd. På den måten åpnes det for at vitnemål om taushetsbelagte opplysninger kan gis i unntakstilfeller, samtidig som man unngår problemstillingen om departementets samtykke. Det bør også inntas at ombudsmannen skal få redegjøre for sitt syn før retten tar standpunkt, etter mønster av tvisteloven § 22-3 tredje ledd annet punktum.

¹⁴ Jf. Prop. 159 L (2012-2013) Endringer i sivilombudsmannsloven (nasjonal forebyggende mekanisme) kap. 5.7.

¹⁵ Tvisteloven 2. utgave, Universitetsforlagets kommentarutgave av Tore Schei, Arnfinn Bårdsen, Dag Bugge Nordén, Christian Reusch og Toril M. Øie.

Denne bestemmelsen vil da bli *lex specialis* og gå foran tvisteloven § 22-3 annet og tredje ledd. Dette er ikke helt optimalt lovteknisk, men fordelene er at man unngår å måtte initiere og avvente endringer i prosesslovene.

5.1.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår en ny paragraf i ombudsmannsloven om «Bevisforbud», der bestemmelsen om bevisforbud om forhold underlagt taushetsplikt utgjør første ledd. Forslag til formulering av bestemmelsen er gitt i punkt 5.2.2.

5.2 Bevisforbud om Sivilombudsmannens uttalelser og rapporter

Ombudsmannen avslutter behandlingen av klagesakene i form av en uttalelse eller et avsluttende brev. Institusjonsbesøkene i forebyggingsarbeidet avsluttes ved en rapport. Partene i en retts sak vil kunne velge å føre disse som bevis for å belyse forhold av betydning for saken, jf. tvisteloven §21-3.

Publiserte uttalelser fra Sivilombudsmannen i enkeltsaker vil være anonymisert for alle andre enn sakens parter, og opplysningene i uttalelsen vil derfor ikke være omfattet av taushetsplikten. Rapportene fra forebyggingsarbeidet vil ikke inneholde taushetsbelagt informasjon.

Dersom sakens parter ønsker å innkalle ombudsmannen eller medarbeidere som vitner for å forklare seg nærmere om enkeltsaken uttalelsen dreier seg om, eller forholdene på institusjonen som er besøkt, så vil ombudsmannen i utgangspunktet ha vitneplikt – så lenge det ikke dreier seg om opplysninger underlagt taushetsplikt.

5.2.1 Arbeidsgruppens vurdering

I det følgende drøftes om det bør være vitneplikt for sivilombudsmannen og medarbeiderne om grunnlaget for en uttalelse eller rapport.

Det må som et utgangspunkt kreves gode grunner for unntak fra utgangspunktet om fri bevisføring i sivil- og straffesaker. Rettens behov for å få saken best mulig opplyst står helt sentralt. Men det kan være behov for unntak dersom viktige individ- eller samfunnsinteresser tilsier det.¹⁶

I den følgende drøftelsen av behovet for fritak fra vitneplikt, er det funnet grunn til å skille mellom ombudsmannens uttalelser i klagesaker og rapporter om forebyggingsarbeidet.

Bevisforbud om ombudsmannens uttalelser

Saker ombudsmannen har undersøkt nærmere, avsluttes ved at ombudsmannen uttaler sin mening i et brev eller i et dokument som benevnes som uttalelse. For enkelthets skyld omtales dette i det følgende som uttalelser.

Det er nærliggende å se hen til tvisteloven § 22-4, som gir et bevisforbud om rettsforhandlinger og rettsavgjørelser. Bestemmelsens annet ledd lyder:

«(2) Det kan ikke føres bevis med opplysninger fra dommere og lagrettemedlemmer om grunnlaget for avgjørelsen de har truffet.»

¹⁶ NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov pkt. 13.

Bevisforbudet er absolutt slik at det ikke kan gis samtykke til å føre beviset. Forbudet gjelder hva som er grunnlaget for avgjørelsen, opplysninger om hvorfor avgjørelsen ble som den ble, og utdyping av det som er ment med avgjørelsen.

Dette bevisforbudet har sammenheng med reglene om rettsmidler, rettskraft og retting av rettsavgjørelser. Tvil om hva som er rettskraftig avgjort, skal avgjøres ut fra en objektiv tolkning av teksten, uten at det er adgang til å trekke inn hva dommeren selv måtte ha ment. Bevisforbudet er ikke til hinder for at dommere kan gi forklaring om formelle forhold ved saksbehandlingen og hva som rent faktisk har funnet sted under rettsmøter eller rådslagninger, for eksempel med henblikk på å vurdere om det er begått saksbehandlingsfeil eller om en part har avgitt en erkjennelse.¹⁷ Derimot kan dommeren ikke forklare seg som vitne om innholdet av forklaringer som er gitt, eller om det dommeren ellers har observert av bevisførselen. Dette er opplysninger som inngår i grunnlaget for avgjørelsen som er truffet.¹⁸

Det å klage en sak inn til Sivilombudsmannen er et alternativ til å bringe den inn for domstolene. Ombudsmannens uttalelser i enkeltsaker er basert på en gjennomgang av sakens dokumenter, en kontradiktorisk skriftlig prosess, og en uavhengig og objektiv vurdering av de rettslige momentene i saken. Ombudsmannens uttalelser i enkeltsaker har dermed likhetstrekk med rettsavgjørelser.

Uttalelsene er imidlertid ikke rettslig bindende, og ombudsmannen kan ikke oppheve eller omgjøre et vedtak det er klaget på. Forvaltningen retter seg likevel som regel etter henstilling og kritikk i uttalelser fra ombudsmannen, slik Stortinget har forutsatt. Ombudsmannens uttalelser publiseres i Lovdatas database og anses som en sentral rettskilde. Det er også viktig for ombudsmannens samfunnsoppdrag, å hindre urett mot borgerne, at ombudsmannens skriftlige uttalelser blir gjort kjent og sett hen til.

Sivilombudsmannens arbeidsmetode og formen uttalelsene har, innebærer at mange av hensynene bak tvisteloven §22-4 om bevisforbud også gjør seg gjeldende for ombudsmannen. Dette taler for et forbud mot forklaring om grunnlaget for ombudsmannens uttalelser som tilsvarer denne regelen. I praksis har ombudsmannen også fått gjennomslag for dette synspunktet i et konkret tilfelle hvor han ble bedt om å vitne i en enkeltsak, som nevnt innledningsvis. I likhet med tvisteloven § 22- 4 vil et slikt forbud ikke være til hinder for at ombudsmannen kan forklare seg om den generelle saksbehandlingen ved kontoret.

Bevisforbud for rapporter om forebyggingsarbeidet

Sivilombudsmannens besøk til steder der mennesker er fratatt friheten, er ledd i oppfyllelsen av et internasjonalt mandat Norge har påtatt seg etter tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT)¹⁹.

Besøkene gjennomføres av tverrfaglige team. Det gjøres et grundig forarbeid før hvert besøk, hvor det innhentes informasjon fra en rekke kilder. Dette inkluderer informasjon fra tilsynsmyndigheter og andre relevante instanser om stedet som skal besøkes. Det omfatter også informasjon om enkeltpersoner som er eller har vært fratatt friheten. Sivilombudsmannen har tilgang til alle nødvendige opplysninger av betydning for forholdene under frihetsberøvelse.²⁰

Private samtaler med de som er fratatt friheten, er sentralt under besøkene. Disse samtalerne er viktige for å få kunnskap om hvordan menneskene som er på stedet, opplever sin egen situasjon og

¹⁷ Se Rt. 2008 side 420, Rt. 1963 side 781 og RG 1984 side 233.

¹⁸ Se Rt. 2008 side 824 som gjaldt en straffesak.

¹⁹ Jf. sivilombudsmannsloven § 3a.

²⁰ Jf. sivilombudsmannsloven § 7 og OPCAT artikkel 20 og 21.

stedet de er på. Videre gjennomføres det samtaler med ansatte, ledelsen, helsetjenester og andre relevante parter. I tillegg gjøres en befarings av stedet, og det innhentes et stort omfang dokumenter, inkludert dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon om enkeltpersoner.

Hvert besøk oppsummeres i en omfattende rapport. Denne beskriver stedet og gjennomføringen av besøket, fysiske forhold, aktivitetstilbud, kontakt med omverdenen, bruk av tvang/tvangsmidler, institusjonskultur, helsetjenester, mulighet for medvirkning, klagemuligheter m.m. - samt relevante funn og risikofaktorer avdekket ved besøket. Videre inneholder rapporten ombudsmannens anbefalinger for å minske risikoen for at mennesker som er fratatt friheten skal bli utsatt for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Rapportene publiseres på Sivilombudsmannens hjemmeside.²¹

Rapportene er et uttømmende uttrykk for den informasjonen som ombudsmannen har anledning til å dele om funn og vurderinger i forbindelse med besøket, og de inneholder ikke taushetsbelagt informasjon.

Tilleggsprotokollen artikkel 20 gir Sivilombudsmannen frihet til å velge hvilke personer man ønsker å snakke med og pålegger myndighetene å legge til rette for private samtaler «private interviews» uten vitner til stede. Disse samtalene er avgjørende for gjennomføringen av mandatet.

Ifølge artikkel 21 første ledd skal det ikke kunne iverksettes sanksjoner «any sanction» mot en person som har snakket med Sivilombudsmannen, og personen skal heller ikke lide overlast på noen måte «[be] otherwise prejudiced in any way». Artikkel 21 annet ledd sier videre at innhentede fortrolige opplysninger «confidential information» skal være underlagt taushetsplikt «privileged» og at personopplysninger «personal data» ikke kan offentliggjøres uten den berørte personens uttrykkelige samtykke «express consent of the person concerned».

Fortrolige opplysninger som nevnt i artikkel 21 annet ledd, vil være omfattet av ombudsmannens taushetsplikt i ombudsmannsloven § 9 og eventuelt profesjonsbasert taushetsplikt. Ombudsmannen kan da i utgangspunktet ikke pålegges å vitne om dette (med mindre de berørte samtykker ved profesjonsbasert taushetsplikt). Unntak vil gjelde dersom retten ved kjennelse beslutter det etter en konkret avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning, som foreslått i punkt 5.1.2.

Protokollens artikkel 20 og 21 skal garantere en høy grad av tillit mellom Sivilombudsmannen og de frihetsberøvede man snakker med, eller på annen måte mottar informasjon fra eller om. Selve frihetsberøvelsen innebærer at disse er i en særlig sårbar situasjon med liten kontakt med omverdenen, prisgitt forholdene på stedet. Frykten for å kunne bli utsatt for represalier dersom man uttaler seg, må antas å være tilstede.

Formålet med samtalene er å innhente informasjon om situasjonen på institusjonen som ombudsmannen så kan bruke for å avdekke eller forebygge menneskerettighetsbrudd. Formålet med samtalene er ikke å rapportere om den enkeltes situasjon.

Dersom retten beslutter at det skal vitnes om taushetsbelagte opplysninger fra disse samtalene, så kan den generelle tilliten til ombudsmannens forebyggingsmandat kunne bli redusert. Dette vil igjen kunne føre til at frihetsberøvede vil unnlate å oppsøke eller uttale seg til Sivilombudsmannen under besøk, noe som så vil kunne påvirke muligheten til å få nødvendig informasjon for å ivareta forebyggingsmandatet.

²¹ Alle forebyggingsenhetens rapporter finnes her: <https://www.sivilombudsmannen.no/besoksrapporter/>

For å være sikre på at Norge fullt ut oppfyller tilleggsprotokollens krav om konfidensialitet for ombudsmannens samtaler med frihetsberøvede, taler mye for at det er behov for et sterkere vern mot å måtte vitne om grunnlaget for rapportene enn det som følger av det foreslåtte unntaket for rettens kjennelse i taushetspliktsbestemmelsen.

Protokollen artikkel 35 har en bestemmelse om at Sivilombudsmannen (og det internasjonale forebyggingsorganet SPT²²) skal ha «such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions». I dette ligger en forpliktelse for staten til å legge til rette for at Sivilombudsmannen kan ivareta forebyggingsmandatet på en uavhengig og beskyttet måte. Viktigheten av å sikre ombudsmannens uavhengighet er også understreket i OPCAT artikkel 18.

Dersom en part som har vært til stede under et besøk av et forebyggingsorgan, skal kunne kreve at organet avgir vitnemål om de funn som er gjort under et besøk, vil dette sette organets integritet og mulighet til å ivareta sitt mandat og sin uavhengighet under press.

Ombudsmannens mandat etter tilleggsprotokollen er et internasjonalt mandat som mange ombudsmenn i verden har.²³ Ombudsmannen er ikke kjent med at andre institusjoner med tilsvarende mandat har blitt pålagt å vitne i sine land.²⁴ Ombudsmannen i New Zealand har feks en bestemmelse i sin lov som generelt fritar ombudsmannen og de ansatte fra vitneplikt.²⁵ Medlemmene i Den europeiske torturovervåkningskomité (CPT) skal også «while exercising their functions and during journeys made in the exercise of their functions, enjoy the following privileges and immunities :a) immunity from personal arrest or detention and from seizure of their personal baggage and, in respect of words spoken or written and all acts done by them in their official capacity, immunity from legal process of every kind [...]».²⁶ Ordningen med nasjonale besøksorganer etter tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon har mange likhetstrekk med CPT, noe som taler for at tilsvarende bør gjelde for disse.

Andre internasjonale organisasjoner som besøker og samtaler med frihetsberøvede, som det internasjonale Røde Kors, har også uttalt at det er av vesentlig betydning for muligheten for å jobbe under deres mandat at de ikke må møte for retten i enkeltsaker. Det vil derfor også kunne virke uheldig internasjonalt, dersom ombudsmannen ble pålagt å vitne om forebyggingsrapportene.

Både hensynet til de individene ombudsmannen møter under forebyggingsbesøkene, ombudsmannens behov for å sikre tilliten til de frihetsberøvede og hensynet til en effektiv gjennomføring av ombudsmannens samfunnsoppdrag etter ombudsmannsloven og tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon, taler for at et bevisforbud også omfatter det nærmere grunnlaget for rapportene om forebyggingsarbeidet.

Oppsummering - felles bestemmelse om bevisforbud

Selv om begrunnelsen for hvorfor ombudsmannen ikke bør kunne pålegges å vitne om grunnlaget for sine uttalelser og rapporter er ulik – da hensynene bak tvisteloven § 22-4 taler for et bevisforbud om uttalelsene i klagesaker, og hensynet til konfidensialitet, taushetsplikt og effektiv gjennomføring av mandatet etter FNs tilleggsprotokoll taler for et bevisforbud for rapportene om

²² The UN Sub-Committee for the Prevention of Torture (SPT).

²³ Landoversikt: <https://apt.ch/en/list-of-designated-npm-by-regions-and-countries/>

²⁵ Ombudsmen Act 1975 <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/latest/DLM431174.html>

²⁶ Jf. Europarådets vedlegg til artikkel 16 i the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Annex, Privileges and immunities (Article 16) side 13: <https://rm.coe.int/16806dbaa3> .

forebyggingsarbeidet – så foreslår arbeidsgruppen å formulere et bevisforbud i en felles bestemmelse i ombudsmannsloven.

På den måten gis det også uttrykk for hovedsynspunktet om at en uttalelse eller rapport fra Sivilombudsmannen er et uttømmende uttrykk for den informasjonen ombudsmannen har anledning til å dele om sine undersøkelser, funn og vurderinger i forbindelse med både enkeltsaker og forebyggingsbesøk. Dette vil som nevnt ikke være til hinder for at ombudsmannen vil kunne forklare seg nærmere om sine arbeidsmetoder.

Bevisfritak

Et alternativ til bevisforbud kan være bevisfritak – en bestemmelse om at ombudsmannen «kan» fritas fra å forklare seg om uttalelser og rapporter når han selv ber retten om det. Under henvisning til de generelle betenkelighetene som det er redegjort for, synes et bevisforbud best egnet for å ivareta de prinsipielle hensynene som er drøftet foran.

Forklaringsplikt etter straffeprosessloven § 230

Dersom ombudsmannen eller medarbeiderne skulle bli tilfeldige vitner f. eks. til straffbare hendelser under besøk, som politivold, brannstiftelse eller voldelige opptøyer, så vil de måtte avgi forklaring til politiet om det så lenge det ikke krenker taushetsplikten, jf. straffeprosessloven § 230 første ledd annet punktum.²⁷ Det er ikke funnet grunn til å foreslå unntak for ombudsmannen fra denne typen forklaringsplikt.

Forklaringsplikt til politiet vil kunne innebære at man senere også må forklare seg i retten om forholdet. Hvis ombudsmannen eller medarbeiderne under en slik forklaring også skulle pålegges å forklare seg om forhold som er underlagt taushetsplikt, så vil retten måtte avsi kjennelse om det etter en konkret vurdering, jf. forslaget til ny bestemmelse om bevisforbud første ledd.

5.2.2 Arbeidsgruppens forslag

§ 20 Bevisforbud

Det kan ikke føres bevis om forhold som er underlagt taushetsplikt etter § 14 med mindre retten etter en avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning ved kjennelse bestemmer at beviset skal føres. Ombudsmannen skal få redegjøre for sitt standpunkt før retten treffer en avgjørelse. Redegjørelsen meddeles partene.

Det kan ikke føres bevis med opplysninger fra ombudsmannen om grunnlaget for ombudsmannens uttalelser og rapporter.

²⁷ Straffeprosesslovens kommentarutgave, 4. utgave, utgitt 2011. Forfattere: Hans Kristian Bjerke, Erik Keiserud og Knut Erik Sæther.

6 Meldinger til Stortinget

6.1 Loven

«§ 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.»

6.2 Instruksen

«§ 12. Årlig melding til Stortinget

Ombudsmannens årlige melding til Stortinget skal avgis innen 1. april hvert år og omfatte ombudsmannens virksomhet i tidsrommet 1. januar – 31. desember det foregående år.

Meldingen skal inneholde en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som Ombudsmannen mener har alminnelig interesse, og nevne de tilfellene der han har gjort oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis eller har gitt særskilt melding etter ombudsmannslovens § 12 annet ledd. I meldingen skal ombudsmannen også orientere om sitt arbeid med å overvåke og kontrollere at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.

Når Ombudsmannen finner grunn til det, kan han unnlate å nevne navn i meldingen. Meldingen skal uansett ikke inneholde opplysninger som er undergitt taushetsplikt.

Omtalen av saker hvor Ombudsmannen har gitt uttalelse som nevnt i ombudsmannslovens § 10 annet, tredje og fjerde ledd, skal inneholde et referat av hva vedkommende forvaltningsorgan eller tjenestemann har uttalt om klagen, jfr. § 6 første ledd tredje punktum.

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

6.3 Arbeidsgruppens vurdering

Første ledd i loven gir bestemmelser om årlig melding til Stortinget, og annet ledd omhandler særskilte meldinger. Instruksen § 12 har bestemmelser om årsmeldingen. Det må foretas en vurdering av hvilke instruksbestemmelser som bør overføres til loven.

Datokravene i instruksens første ledd fremgår ikke av loven og foreslås inntatt der.

I instruksens annet ledd er det bestemmelser om meldingens innhold. De siste årene er innholdet i ombudsmannens årsmelding vesentlig lagt om. Tidligere ble saker av «alminnelig interesse» tatt inn i sin helhet. Denne modellen er forlatt, særlig pga den teknologiske utviklingen. Slike saker legges nå løpende ut på ombudsmannens hjemmeside og på Lovdata. I årsmeldingen har det vært tatt inn en summarisk oversikt over saker av «alminnelig interesse». Arbeidsgruppen mener at det fremstår som uhensiktsmessig og unødvendig å lovfeste innholdskrav til årsmeldingene, ut over at ombudsmannen skal gi meldinger om «sin virksomhet».

I siste setning i instruksens § 12 annet ledd står det:

«I meldingen skal ombudsmannen også orientere om sitt arbeid med å overvåke og kontrollere at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.»

Det er spørsmål om denne setningen bør inntas i loven.

Setningen kom inn i instruksene ved Stortingets vedtak av Innst. S. nr. 220 (2006-2007) om endring av ombudsmannsloven § 3 og instruksene § 12 annet ledd. Endringene trådte i kraft 1. juli 2007. Passusen om at ombudsmannen skal «bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene», ble da tatt inn i lovens § 3. Setningen om at ombudsmannen i sin melding til Stortinget også skal orientere om sitt arbeid med å overvåke og kontrollere at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene, ble inntatt i instruksene § 12 annet ledd.

Bakgrunnen for endringene var at Stortinget henvendte seg til ombudsmannen i forbindelse med oppfølgingen av parlamentarikerforsamlingen i Europarådets resolusjon 1516 (2006). Det følger av resolusjonen at nasjonalforsamlingene i medlemsstatene bør ha et overordnet ansvar for å sikre at nasjonale myndigheter implementerer menneskerettighetsdomstolens avgjørelser.

I ombudsmannens svarbrev 13. mars 2007 til Stortinget stod det bl.a:

«Hovedansvaret for å implementere EMDs avgjørelser mot Norge ligger hos forvaltningen. En overvåking og kontroll med norske myndigheters oppfølging av dommer fra EMD må derfor sies å ligge innenfor ombudsmannens arbeidsområde. Det vises særlig til ombudsmannsloven § 4, der det fremgår at utgangspunktet er at «[o]mbudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning» og § 3 der det fremgår at ombudsmannen skal «bidra til at menneskerettighetene respekteres». En slik kontroll fra ombudsmannens side krever derfor strengt tatt ingen endringer i dagens lov eller instruks for ombudsmannen.»

Som en oppfølging av parlamentarikerforsamlingens resolusjon, foreslo ombudsmannen likevel at det kunne være hensiktsmessig at denne rapporteringen ble formalisert ved å komme til uttrykk i instruksene. Det ble også foreslått endring av formålsbestemmelsen i sivilombudsmannsloven § 3.

Disse endringene har medført at det i årene fra 2007 til 2017 har vært et eget kapittel i ombudsmannens årsmeldinger om arbeidet på menneskerettighetsfeltet. I perioden 2007-2012 inneholdt dette kapitlet også en kort gjennomgang av dommer mot Norge fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD). I 2013 ble det besluttet å ikke ta med denne oppsummeringen lenger fordi avgjørelsene mot Norge i EMD i stor grad ble fulgt opp lojalt av forvaltningen. Nødvendige endringer i norsk regelverk og forvaltningspraksis ble gjennomført uten konkret oppfølging fra ombudsmannens side.

Samme år ble det også startet en gradvis omlegging av formatet for årsmeldingen - fra en rapporteringsform av enkeltsaker til artikler om ulike tema. Relevant rettspraksis fra EMD blir omtalt i forbindelse med omtalen av enkeltsaker der Norges menneskerettslige forpliktelser er berørt. Etter 2012 har ikke dommer mot Norge blitt omtalt som et eget tema i årsmeldingene.

I årene etter 2007 har Sivilombudsmannens menneskerettighetsmandat også blitt en stadig mer integrert del av ombudsmannens generelle arbeid. I 2013 fikk ombudsmannen også et konkret mandat etter tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon som det skrives en egen årsmelding om.

På bakgrunn av dette er det mye som taler for at instruksbestemmelsen om at det skal rapporteres særskilt i årsmeldingen om arbeidet på menneskerettighetsfeltet, oppheves. Bestemmelsen i lovens

§ 3 om ombudsmannens menneskerettighetsmandat foreslås videreført, noe som innebærer at årsmeldingene fortsatt må reflektere arbeidet på menneskerettighetsfeltet.

Instruksens tredje ledd om å unnlate å nevne navn og ikke gjengi taushetsbelagte opplysninger fremstår som unødvendig, da dette er opplagt, og det er innarbeidet praksis og rutiner for dette.

I fjerde ledd fremgår det at forvaltningens syn skal fremkomme i meldingsomtale av saker hvor ombudsmannen uttrykker kritikk. Det er fast praksis for å ta dette med i ombudsmannens uttalelser, ikke bare i de som publiseres eller omtales i årsmeldingen. Arbeidsgruppen mener dette er et viktig prinsipp og foreslår at det flyttes til lovbestemmelsen om hvordan ombudsmannen avslutter saker. Det foreslås inntatt som et nytt femte ledd i § 16.

Datokravene i femte ledd foreslås samlet i lovens § 18 første ledd.

I lovens § 12 første ledd siste punktum står det at meldingene skal trykkes og offentliggjøres. En slik bestemmelse fremstår som unødvendig, og foreslås sløyfet. Kommunikasjonsarbeidet hos Sivilombudsmannen håndteres nå profesjonelt av en egen medarbeider. Hvordan meldingene skal utarbeides og formidles, inngår som en del av dette arbeidet. Et alternativ er at det henvises til generelle rapporteringsregelverk i staten, men arbeidsgruppen finner det ikke hensiktsmessig å sette seg inn i om dette regelverket passer for ombudsmannen.

Lovens annet ledd om særskilt melding ble endret i 2013. Stortinget ønsket flere slike meldinger, og formuleringen av situasjonsbeskrivelsen ble endret. Instruksen har ingen bestemmelse om særskilt melding. Innholdsmessig foreslås det ingen endring nå, men ordet «han» foreslås byttet ut med «ombudsmannen».

6.4 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at det som skal regelfestes om meldinger, samles i loven, slik at instruksen § 12 kan oppheves.

§ 18 Meldinger til Stortinget

Ombudsmannen skal gi Stortinget årlig melding om sin virksomhet. Det skal gis en særskilt melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme. Meldingene skal gis innen 1. april hvert år og omfatte virksomheten i tidsrommet 1. januar til 31. desember det foregående året.

Ombudsmannen kan gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding dersom ombudsmannen finner det formålstjenlig.

7 Habilitet

7.1 Loven

§ 1 femte ledd

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

7.2 Instruksen

Ingen tilhørende instruksbestemmelse.

7.3 Arbeidsgruppens vurdering

Etter lovens ordlyd er det Stortingets presidentskap som skal avgjøre om ombudsmannen anses som inhabil i en sak og som i tilfelle skal velge en setteombudsmann. Bestemmelsen regulerer ikke hvilke omstendigheter som gjør at ombudsmannen skal anses inhabil, eller hvem som skal stå for saksforberedelsen av saken der sivilombudsmannen er inhabil. Loven har heller ingen regler om ansattes habilitet.

Imidlertid har Sivilombudsmannen og de ansatte ved kontoret i praksis vurdert habiliteten opp mot reglene i domstoloven. I praksis vil det si domstoloven §§ 106 og 108. Ved egen inhabilitet har saksbehandler verken saksforberedt eller avgjort saken. Der en kontorsjef har vært inhabil, har det variert om saken har blitt forberedt av en saksbehandler i avdelingen til den kontorsjefen som er inhabil, men avgjort av en annen kontorsjef, eller om saken i sin helhet har blitt behandlet i en annen avdeling. Der en sak er behandlet av en oppnevnt setteombudsmann, har det variert om det har vært saksbehandlere ansatt ved ombudsmannens kontor, eller det har vært engasjert eksterne saksbehandlere til saksforberedelsen. I enkelte saker har setteombudsmannen selv saksbehandlet saken alene. Administrasjonen ved ombudsmannens kontor har utført arkiv- og sekretærfunksjonene.

I ombudsmannens etiske retningslinjer punkt 4 med overskriften «Tillit til sivilombudsmannen» står det at «[d]en enkelte har selv ansvaret for å opplyse om egen inhabilitet og tre til side når saken krever det».

Gjeldende bestemmelse i ombudsmannsloven § 1 femte ledd ble gitt ved endringslov 6. september 1991 nr. 72. Før dette var det ingen lovfestet regel om sivilombudsmannens habilitet. I de tilfellene det hadde oppstått inhabilitet, hadde Stortinget i plenum valgt en setteombudsmann. Foranledningen for lovendringen var at ombudsmannen i et brev i 1990 til Stortingets presidentskap tok opp to spørsmål om ombudsmannens habilitet; 1. Hvilke habilitetsregler som bør legges til grunn for ombudsmannens virksomhet og 2. Hvordan man rent formelt skal forholde seg i inhabilitetssituasjoner.

Til det første spørsmålet ble det fremhevet at det er viktig at det ikke kan reises tvil om ombudsmannens habilitet, uavhengighet og integritet. Ombudsmannen ville derfor for fremtiden legge til grunn de prinsippene som er nedfelt i domstolovens habilitetsregler.

Til det andre spørsmålet ba ombudsmannen Stortinget overveie å bemyndige Stortingets presidentskap til å utpeke setteombudsmannen når ombudsmannen måtte anses inhabil. Det ble

også påpekt at en slik delegasjon ville hindre at den omstendighet at Stortinget ikke var samlet, forsinket en sak.

I et representantforslag (Dok. nr. 8:10 (1990-91)²⁸) ble det etter dette foreslått å endre ombudsmannsloven med den ordlyden som senere ble vedtatt og nå gjelder.

Ved behandlingen av forslaget i Justiskomiteen, uttalte komiteen at sivilombudsmannens «uavhengighet og upartiskhet må ikke kunne trekkes i tvil. Komiteen har derfor ingen merknader til at domstollovens habilitetsregler, som er strengere enn forvaltningslovens regler, gjøres gjeldende for ombudsmannen», jf. Innst. O. nr. 18 (1990–1991)²⁹.

I praksis har Presidentskapet oppnevnt en setteombudsmann i de sakene der sivilombudsmannen har gitt beskjed om inhabilitet. Ordlyden «[f]inner Stortingets presidentskap at ombudsmannen bør anses som inhabil» gir derfor ikke helt presist uttrykk for praksis på dette punktet.

Den danske ombudsmannsloven³⁰ har en ordlyd som stemmer bedre overens med praksis i Norge:

«§ 29. Foreligger der i en sag omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om ombudsmandens upartiskhed, underretter ombudsmanden Folketingets Retsudvalg, der bestemmer, hvem der skal udøve ombudsmandens funktioner.

Stk. 2. Ombudsmanden må ikke uden samtykke af Folketingets Retsudvalg have hverv i offentlige eller private virksomheder, foretagender eller institutioner.»

Arbeidsgruppen mener loven bør synliggjøre gjeldende praksis og foreslår en lovendring i tråd med dette.

Så til spørsmålet om ombudsmannsloven bør eksplisitt regulere hvilke omstendigheter som medfører inhabilitet for sivilombudsmannen og de ansatte, hvem som skal stå for saksforberedelsen der en kontorsjef eller sivilombudsmannen er inhabil og spørsmålet om uttrykkelige regler om avledet inhabilitet.

Det har vært reist spørsmål om ombudsmannsloven bør ha uttrykkelige regler som regulerer hvilke situasjoner ombudsmannen og ansatte ved kontoret vil være inhabile, for å synliggjøre ombudsmannens praksis. Det er fremhevet at en synliggjøring av habilitetsreglene i loven vil kunne bidra til å styrke tilliten til ombudsmannens upartiskhet og at en uttrykkelig regulering vil gjøre det lettere å forklare hvorfor det ikke foreligger inhabilitet i en konkret sak hvor klageren (eller andre) påstår at det gjør det.

²⁸ Dok.nr.8:10 (1990-1991), lenke:

<https://www.nb.no/statsmaktene/nb/1b746f4ab9dd38e3ce9e80c0c82733ad?index=2#525>

²⁹ Innst.O.nr.18 (1990-1991), Lenke:

<https://www.nb.no/statsmaktene/nb/402c21dc679a483c48f6f68f5032ae60?index=8#181>- Besl.O.nr.26 (1990-1991). Lenke: <https://www.nb.no/statsmaktene/nb/402c21dc679a483c48f6f68f5032ae60?index=8#1515>

Forhandlinger i Odelstinget 7. februar 1991:

Lenke: <https://www.nb.no/statsmaktene/nb/0e354299d388af9bf4c80ce58d7e3339?index=9#223>

Odelstingsvedtak 7. februar 1991.

Lagtingsvedtak 21. februar 1991.

³⁰ <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=143235>

Ombudsmannen er avhengig av borgernes, Stortingets og forvaltningens tillit. Dette innebærer at det ikke må være grunnlag for å reise tvil om ombudsmannens habilitet i saker. Imidlertid er det lite som tyder på at tilliten er svekket eller at det har vært situasjoner der det har vært begrunnet tvil om ombudsmannens habilitet ved behandlingen av en sak. Ombudsmannen og ansatte ved kontoret har praktisert habilitetsreglene strengt. Praksis hos ombudsmannen har vært konsekvent knyttet til prinsippene i domstoloven §§ 106 og 108 og har bydd på få praktiske utfordringer.

Domstollovens habilitetsregler har vært praktisert lenge i domstolene, og det er knyttet mange og tungtveiende rettskilder til hvordan bestemmelsene er å forstå.

En henvisning til domstoloven er for eksempel valgt som løsning i trygderettsloven, som ble revidert i sin helhet ved lovendring 18. desember 2015 nr. 105:

«§ 8 Habilitet

(1) Reglene om habilitet i domstoloven §§ 106 til 108 og § 113 gjelder tilsvarende for medlemmene av den rett som skal avgjøre saken og for saksforberedere.

(2) For rettsfullmektiger gjelder domstoloven § 109 tilsvarende.

(3) Om et medlem av retten er inhabil avgjøres av retten selv, men vedkommende medlem skal ikke delta ved avgjørelsen. Avgjørelsen treffes av Trygderettens leder dersom det er spørsmål om inhabilitet for rettens administrator. Rettens administrator avgjør om en saksforbereder er inhabil.

(4) Trygderettens leder avgjør selv om han eller hun er inhabil.»

I veiledning om lov- og forskriftsarbeid «Lovteknikk og lovforberedelse³¹» side 148 og 149 er det omtalt forholdet mellom forvaltningsloven og saksbehandlingsregler i særlovgivningen. På side 149 berøres henvisning til domstoloven:

«Et område der det kan være aktuelt med unntak fra forvaltningslovens regler, er inhabilitetsreglene (ugildhet). Bl.a. bør mer vidtgående inhabilitetsregler overveies for domstolslignende organer. I slike tilfeller kan det være et alternativ å vise til domstoloven (lov 13. august 1915 nr. 5) §§ 106 til 108.»

Et annet (om enn et noe mindre viktig) poeng, er at ved å henvise til domstoloven, og ikke ha særskilte regler i ombudsmannsloven, vil en unngå de praktiske utfordringene det er ved å utforme bestemmelser uten å bruke partsbegrepet – som ikke brukes i ombudsmannsloven.

Arbeidsgruppen forslår at ombudsmannsloven får inn en uttrykkelig henvisning til domstollovens habilitetsregler og at disse vil gjelde tilsvarende så langt de passer. Dette vil være en videreføring av en ordning med anvendelse av domstollovens veletablerte habilitetsregler. Ordningen som i praksis har gitt ombudsmannen uomtvistet tillit, men nå med en eksplisitt henvisning, vil etter arbeidsgruppens mening gi en like sterk forsikring overfor Stortinget, borgerne og forvaltningen om Sivilombudsmannens nøytralitet og upartiskhet, som at det utformes egne regler i ombudsmannsloven.

³¹ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>

Det kan være saker der sivilombudsmannen ikke er inhabil, men at det foreligger andre grunner til at saken bør behandles av en setteombudsmann. I forslaget til lovtekst er det tatt høyde for dette.

Domstoloven og forvaltningsloven har bestemmelser om avledet inhabilitet. Selv om ombudsmannsordningen skiller seg fra forvaltningsorganer og domstoler ved at ombudsmannen ikke treffer bindende avgjørelser, foreslår arbeidsgruppen at det lovfestes en uttrykkelig regel om avledet inhabilitet i ombudsmannsloven. Dette innebærer at saksbehandlere og kontorsjef ikke kan treffe avgjørelser (avvise en sak eller avslutte en sak uten nærmere undersøkelse) i en sak der ombudsmannen er inhabil. En saksbehandler kan ikke treffe avgjørelse i en sak der nærmeste leder er inhabil.

Arbeidsgruppen legger til grunn at saksbehandlere og kontorsjefer kan saksforberede en sak for en setteombudsmann, men at setteombudsmannen, slik som også er praksis i dag, gjør en konkret vurdering av om saksforberedelsen skal utføres av eksterne.

Det foreslås ikke lovfestet nærmere bestemmelser om saksbehandlingen av habilitetsspørsmålene.

Til orientering følger bestemmelser om habilitet i EOS-kontrolloven og riksrevisjonsloven:

EOS-kontrolloven § 1 tredje ledd:

«Offentleglova og forvaltningsloven, med unntak av reglene om ugildhet, gjelder ikke for utvalgets virksomhet.»

Riksrevisjonsloven § 19

«Ingen som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen kan utføre revisjons- eller kontrolloppdrag dersom vedkommende eller dennes nærstående har en slik tilknytning til revidert eller kontrollert virksomhet, dets ansatte eller tillitsvalgte, eller det for øvrig foreligger slike særegne forhold at dette kan svekke tilliten til vedkommendes uavhengighet eller objektivitet.

Som nærstående regnes:

- a) ektefelle og person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold,
- b) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken, og deres ektefeller eller personer som de bor sammen med i ekteskapslignende forhold, og
- c) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt under bokstav a.

Bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 6 til 9 første ledd gjelder for enhver som behandler administrative saker for Riksrevisjonen.»

7.4 Arbeidsgruppens forslag

§ 19 Habilitet

Reglene om habilitet i domstoloven §§ 106 og 108 gjelder tilsvarende så langt de passer for ombudsmannen og saksforberedere. En saksforbereder kan ikke treffe avgjørelse i saken dersom ombudsmannen eller en medarbeider i direkte overordnet stilling er inhabil.

Anser ombudsmannen seg inhabil eller at det foreligger andre grunner til at en sak bør behandles av en setteombudsmann, orienteres Stortingets presidentskap, som velger en setteombudsmann til å behandle saken.

8 Ansettelse og personalreglement

Det er funnet hensiktsmessig å systematisere dette kapittelet på en annen måte enn kapitlene foran.

8.1 Regelverket

I lovens § 14 første ledd er det gitt følgende regler om tilsetting av personalet ved ombudsmannens kontor:

«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.»

Slike «nærmere regler» er gitt i Sivilombudsmannens personalreglement, hvor § 3 første ledd lyder:

«Stortingets presidentskap tilsetter tjenestemenn i ledende stillinger etter innstilling fra ombudsmannen.»

Personalreglementet er gitt av Stortingets presidentskap og er vedlagt denne rapporten.

Instruksens § 10 om instruks for personalet lyder slik:

«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.»

8.2 Om endringsbehovet

Avdelingslederne hos Sivilombudsmannen, dvs kontorsjefene og administrasjonssjefen, har blitt ansatt av Presidentskapet. De øvrige medarbeiderne har blitt ansatt av ombudsmannens tilsettingsråd. Det har vært reist spørsmål om Presidentskapet fortsatt bør være ansettelsesmyndighet for lederne.

Reglene for tilsetting av øvrige medarbeidere har fremgått av ombudsmannens personalreglement, som har vært fastsatt av Presidentskapet. Personalreglementet inneholder en rekke til dels detaljerte bestemmelser om krav til utlysning og innstilling til stillinger, roller og ansvar ved tilsetninger, saksbehandlingsregler i tilsettingssaker, regler om oppsigelse, ordenstraff, avskjed og suspensjon, regler om fri, ferie og permisjoner samt andre bestemmelser. Det følger ikke av lovens ordlyd at Presidentskapet må gi alle disse reglene, men det er slik loven har vært praktisert.

Ved de siste revideringene av personalreglementet har ombudsmannen mottatt signaler fra Stortingets administrasjon om at det er ønskelig at ombudsmannen selv fastsetter personalreglementet. Det er nå grunn til å vurdere en slik endring.

Det er dermed behov for både å vurdere hvem som skal ha ansettelsesmyndighet for de ulike ansattgruppene hos ombudsmannen, og hvem som skal fastsette personalreglementet.

Behovet for å vurdere endring av lovens § 14 er ytterligere forsterket som følge av at lov om statens ansatte trådte i kraft 1. juli 2017 og erstattet tjenestemannsloven. Statsansatteloven gjelder i utgangspunkt for Sivilombudsmannen.

Statsansatteloven har regler om utlysning, innstilling og ansettelse i §§ 4-7. I statsansatteloven § 1 fjerde ledd står det imidlertid at «Reglene i §§ 4-7, 11 tredje ledd og 24 gjelder ikke for ansatte i Stortinget, andre organer under Stortinget, hos Stortingets ombudsmenn eller i Sametinget». Unntaket fra reglene om innstilling og ansettelse er ment som en videreføring av rettstilstanden, og begrunnelsen for unntakene er at den utøvende makt (regjeringen) ikke skal ha adgang til å gripe inn i ansettelser i virksomheter hvor Stortinget er overordnet myndighet, jf. Prop. 94 L (2016-2017) om lov om statens ansatte mv punktene 11.5.13 og 8.4. I Sivilombudsmannens høringsvar 29. juni 2016 til forslag til statsansatteloven stilte ombudsmannen seg bak forslaget om at rettstilstanden ble videreført ved fortsatt unntak fra bestemmelsene om utlysning, innstilling og ansettelse. Det ble vist til at «[h]ensynet bak unntakene, særlig ombudsmannens uavhengige og kontrollerende oppgave overfor statsforvaltningen, tilsier en særregulering forutsatt ved de foreslåtte unntakene.»

De øvrige bestemmelsene i statsansatteloven gjelder for Sivilombudsmannen. Loven er i hovedsak formulert med tanke på å regulere ansettelsesforhold i forvaltningen og således lite tilpasset en virksomhet som Sivilombudsmannen, som ligger under Stortinget og skal kontrollere forvaltningen. Det må legges til grunn at ombudsmannens konstitusjonelle stilling i en del tilfeller medfører at statsansatteloven må tolkes innskrenkende, og at egne løsninger i noen sammenhenger bør etableres for Sivilombudsmannen. For å redusere tolkningstvil om den nyere generelle statsansatteloven skal gå foran den eldre særloven om Sivilombudsmannen, er det spørsmål om ombudsmannsloven bør endres, slik at den klarere gir uttrykk for de særlige reglene som gjelder for ombudsmannen.

8.3 Ansettelsesmyndighet for ombudsmannens medarbeidere

Etter ordlyden i ombudsmannsloven § 14 har Presidentskapet myndighet til å bestemme hvem som skal ansettes hos ombudsmannen. I praksis ansettes alle ombudsmannens ansatte, med unntak av kontorsjefene og administrasjonssjefen, av ombudsmannens tilsettingsråd, ikke av Presidentskapet. Midlertidige ansettelser for inntil seks måneder har vært foretatt av ombudsmannen.

I Innst.O.nr.15 (1979-1980) om endringer i ombudsmannsloven ble tilsettingsordningen av ombudsmannens personale omtalt i kap. III punkt 3, der det blant annet heter:

«Stortingets presidentskap har etter innstilling fra ombudsmannen til nå foretatt alle tilsetninger ved ombudsmannens kontor. Utvalget foreslår i samsvar med mandatet, at denne ordning opprettholdes når det gjelder stilling som kontorsjef og at det samme skal gjelde for kontorsjefens faste stedfortreder.

...

Komiteen vil understreke betydningen av ombudsmannens funksjon som Stortingets tillitsmann. Komiteen finner det riktig at han skal få betydelig innflytelse ved valget av sine nærmeste medarbeidere. Komiteen er enig med utvalget i at Stortingets presidentskap fortsatt tilsetter kontorsjef og kontorsjefens faste stedfortreder etter innstilling fra ombudsmannen alene.

Komiteen finner det mest hensiktsmessig at tilsetting av de øvrige tjenestemenn ved kontoret foretas av et råd som består av ombudsmannen, kontorsjefen og en representant for vedkommende personalgruppe. Komiteen kan ikke se at det er tilstrekkelig grunnlag for å ha forskjellige regler for kontorpersonalet og saksbehandlerne. Ved eventuell dissens i tilsettingsspørsmål skal saken gå til Presidentskapet til avgjørelse.

Komiteen viser for øvrig til utvalgets utkast til Reglement for tilsetting m.v. ved kontoret til Stortingets ombudsmann for forvaltningen og har ikke noe å bemerke til dette. Komiteen viser til det ombudsmannen uttaler om reglementet i høringsuttalelsen og anbefaler Presidentskapet at dette vedtas.»

Gjennom personalreglementet har Presidentskapet regulert tilsettingsordningen for ombudsmannens personale.

8.3.1 Ansettelsesmyndighet for ledere

Presidentskapet er ansettelsesmyndighet for ombudsmannens nærmeste medarbeidere, dvs kontorsjefene og administrasjonssjefen. Dette er pr i dag seks stillinger og er de øverste lederstillingene. Arkivlederen, kommunikasjonssjefen og IT-sjefen er underordnet administrasjonssjefen og tilsettes av tilsettingsrådet hos ombudsmannen.

Prosesen i ansettelsessaker som skal avgjøres av Presidentskapet, er ikke regulert ut over det som er sitert innledningsvis i punkt 8.1 fra personalreglementet. I praksis har det forut for ombudsmannens innstilling til Presidentskapet de siste gangene vært oppnevnt en rådgivende gruppe, som foruten ombudsmannen selv har bestått av administrasjonssjefen, en kontorsjef og representanter for fagforeningene.

Da Presidentskapet tilsatte ny kontorsjef hos Sivilombudsmannen i 2012, sto det følgende i vedtakets punkt 2:

«Spørsmålet om tilsettingsmyndighet for personalet ved Ombudsmannens kontor forberedes til behandling som egen sak (jf. § 14, første ledd i Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.)»

I brev 27. januar 2012 fra Stortingets administrasjon ble ombudsmannen anmodet om å medvirke til å fremme lovforslag med begrunnelse og premisser til nødvendige endringer i ombudsmannsloven, slik at Sivilombudsmannen selv skulle overta ansvaret for å tilsette kontorsjefer. Brevet ble fulgt opp av en samtale mellom daværende ombudsmann og daværende Stortingspresident, noe som medførte at ordningen med Presidentskapet som ansettelsesmyndighet ble opprettholdt. Det er funnet grunn til å vurdere dette nå.

Det er spørsmål om det er riktig og hensiktsmessig at Presidentskapet fortsatt skal ha denne oppgaven som ansettelsesmyndighet. Ordningen kan ses på som unødvendig, og det kan anføres at Presidentskapet har en arbeidsbelastning med dette uten å ha noen reell avgjørelsesmyndighet. Et prinsipielt argument kan også være at det er viktig å understreke at ombudsmannen er en selvstendig institusjon og at det vil styrke ombudsmannen som institusjon å være «herre i eget hus», ved selv å tilsette alle medarbeidere.

Et argument for at Presidentskapet er tilsettingsmyndighet, er at det gir lederstillingene hos ombudsmannen en parlamentarisk forankring og dermed tyngde og legitimitet. Ombudsmannsordningen har sin forankring i Stortinget, og det kan sies å styrke institusjonen at ikke bare ombudsmannen selv har et parlamentarisk grunnlag, men også hans nærmeste medarbeidere. Dette kan sies å ikke bare ha betydning utad, overfor forvaltningen og publikum, men også for arbeidsfordelingen ved ombudsmannens kontor. Det vises til adgangen ombudsmannen har til å overlate til medarbeiderne å avslutte saker og til å fungere i hans fravær.

For selve tilsettingsprosessen kan det sies å være en fordel at ombudsmannen er innstillende myndighet og ikke den som tilsetter. Ombudsmannen må da overfor Presidentskapet gjøre rede for sin vurdering av de aktuelle søkerne, og søkerne blir vurdert i to omganger. Behandling i to

«instanser» anses vanligvis som mer betryggende enn behandling i bare en «instans». Også statsansatteloven skiller mellom innstillende og ansettende myndighet.

På den annen side har det nok ikke forekommet at Presidentskapet har fraveket ombudsmannens innstilling, men det kan skyldes tilbakeholdenhet med å overprøve ombudsmannens skjønn. Uansett ligger det i den nåværende ordningen en kontrollfunksjon som gir trygghet for at avgjørelsen blir begrunnet ut fra saklige hensyn.

Hvis ansettelsesmyndigheten legges til ombudsmannsinstitusjonen, er det spørsmål om hvem som skal ha ansettelseskompetansen. Hovedregelen etter statsansatteloven er at ansettelse i staten foretas av et ansettelsesråd. Dette er også ordningen for ombudsmannens øvrige personale. Begrunnelsen for ansettelsesråd er at kvalifikasjonsprinsippet og behovet for betryggende saksbehandling blir best ivaretatt dersom det er et kollegialt organ som står for ansettelsen. Sammensetningen av rådene sikrer dessuten et demokratisk element i ansettelsesprosessen ved at også de ansattes organisasjoner vil være representert.

Spørsmålet er om det for lederstillingene hos ombudsmannen gjør seg gjeldende hensyn som tilsier en annen ordning enn det ordinære ansettelsesrådet. Til disse stillingene tilligger det lederfunksjoner med personalansvar, og lederne representerer ombudsmannen som arbeidsgiver internt og institusjonen eksternt. Disse lederne er også ombudsmannens nærmeste medarbeidere, og en av dem fungerer som ombudsmannens stedfortreder ved fravær. Disse forholdene kan tale for at ombudsmannen bør ha en særlig styring ved disse ansettelsene. I et ansettelsesråd vil ombudsmannen kunne komme i mindretall. På den annen side er det ikke en god ordning å overlate til ombudsmannen alene å ansette sine nærmeste medarbeidere. Grunnlaget for avgjørelsen vil da lettere kunne bli trukket i tvil enn dersom myndigheten er lagt til et ansettelsesråd eller Presidentskapet.

Det er naturlig å se på ansettelsesordningene for tilsvarende lederstillinger i offentlig virksomhet. I departementene blir ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører utnevnt av Kongen i statsråd. I Riksrevisjonen er det kollegiet som ansetter ledere, mens de øvrige tjenestemennene ansettes av Riksrevisjonens ansettelsesråd. På Stortinget blir direktøren tilsatt av Stortinget selv etter innstilling fra Presidentskapet. Avdelingslederne blir tilsatt av Presidentskapet etter innstilling fra direktøren. Øvrige stillinger tilsettes av tilsettingsrådet.

Ingen av disse institusjonene har det slik at lederens nærmeste medarbeidere ansettes av et ansettelsesråd. Etter arbeidsgruppens mening taler dette for at heller ikke lederstillingene hos ombudsmannen bør ansettes av et lokalt ansettelsesråd. Det er da vanskelig å se hva alternativet bør være, noe som taler for at den nåværende ordningen opprettholdes, slik at Presidentskapet er ansettelsesmyndighet.

Argumentet nevnt foran om at ombudsmannen bør være «herre i eget hus», kan sies å ha mindre betydning i spørsmål om ansettelse av ledere. Det fremgår uttrykkelig av ombudsmannsloven § 2 at ombudsmannen skal utføre sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. For klagesaksbehandlingen er dette et sentralt og viktig prinsipp. Den prinsipielle betydningen i administrative spørsmål er mindre. Det kan pekes på at ombudsmannens budsjett fastsettes av Stortinget.

Det foran omtalte synspunktet om at lederstillingene hos ombudsmannen gis en parlamentarisk forankring ved at Presidentskapet er ansettelsesmyndighet, kan sies å gi stillingene legitimitet. Dette kan ha innvirkning på gjennomslagskraften i møte med ledere i statsforvaltningen, og det kan ha betydning for rekrutteringen til stillingene. Internt representerer lederne ombudsmannen som

arbeidsgiver, med behov for en viss autoritet, noe som kanskje særlig gjelder administrasjonssjefen. Likevel er dette forhold som er vanskelig målbare. Etter arbeidsgruppens mening bør det legges mer vekt på at det er vanskelig å finne et godt alternativ til at Presidentskapet er ansettelsesmyndighet.

Arbeidsmengden for Presidentskapet kan være et motargument, men det må kunne legges til rette for at arbeidsprosessen blir i samsvar med Presidentskapets behov og ønsker. Presidentskapet må få et godt grunnlag og tilstrekkelig med tid til å vurdere søkerne. Ordningen gjelder bare seks stillinger hos ombudsmannen. Det dreier seg om lederstillinger, og det går erfaringsmessig flere år mellom hver ny ansettelse. Sakene forutsettes å være fullt ut forberedt hos ombudsmannen. I dette ligger det blant annet at det i innstillingen også må være omtale av dem som ikke blir innstilt, og ombudsmannen må foreta en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av de aktuelle søkerne. Saksforberedelsen hos ombudsmannen må ta hensyn til at Presidentskapet får tilstrekkelig tid til å behandle saken, herunder at det kan ta noe tid mellom møtene i Presidentskapet. Ombudsmannen bør ta kontakt med Stortingets administrasjon for å få på plass nye og hensiktsmessige rutiner for denne prosessen.

8.3.2 Ansettelsesmyndighet for øvrige medarbeidere

Statsansatteloven §§ 5 og 6 har videreført ordningen med en totrinnsbehandling av ansettelser, med behandling i kollegiale organer med representanter fra arbeidsgiversiden og fra de ansatte, ut fra hensynet om at en slik prosess bidrar til å finne frem til den best kvalifiserte søkeren og sikre en åpen, betryggende og tillitsskapende prosess. Reglene er nå noe endret, slik at det ikke skal benyttes kollegiale sammensatte organ både ved innstilling og ansettelse. Hovedregelen er nå at innstilling gis av nærmeste leder, mens ansettelsen foretas av et ansettelsesråd. Det er unntak for virksomheter der ansettelsesretten ikke er lagt til et kollegialt organ, da skal innstilling gis av et innstillingsråd. Dette unntaket gjelder for ansettelser i departementene og ved Statsministrenes kontor, hvor det er statsministeren/statsråden eller den vedkommende gir fullmakt, som treffer ansettelsesvedtak.

I gjeldende personalreglement for ombudsmannen fremgår det at ansettelser foretas av tilsettingsrådet etter innstilling fra enten tilsettingsrådet eller de(n) som forbereder saken. I praksis har det vært en kontorsjef eller administrasjonssjefen som har stått for innstillingene, ofte i samarbeid med andre som har deltatt på intervjuene. Tilsettingsrådet består av sivilombudsmannen, en leder og en ansattrepresentant. Det foreslås at denne ordningen videreføres. Dette vil også være i tråd med statsansattelovens hovedregel, der innstilling foretas av nærmeste leder, og ansettelser foretas av et ansettelsesråd.

Etter dette er arbeidsgruppens forslag at bestemmelsen i ombudsmannsloven om hvem som er ansettelsesmyndighet, endres, slik at det fremgår uttrykkelig at Presidentskapet ansetter i lederstillinger og Sivilombudsmannens ansettelsesråd ansetter til andre stillinger. Det vises til samlet forslag til ny § 22 i punkt 8.8.

8.3.3 Regler ved ansettelser

Ombudsmannsloven § 14 regulerer ikke hva som skal gjelde for utlysning, innstilling og ansettelse ved ombudsmannens kontor, samtidig som ombudsmannen har vært unntatt reglene om utlysning, innstilling og ansettelse i tjenestemannsloven §§ 2, 3, 4 og 5, unntak som er videreført i statsansatteloven. Reguleringen av disse grunnleggende reglene for ansettelser har i stedet fremgått av ombudsmannens personalreglement, fastsatt av Presidentskapet.

Som nevnt har Stortingets administrasjon reist spørsmålet om ombudsmannen bør fastsette eget personalreglement. Under henvisning til dette og at det nå følger av statsansatteloven at virksomheter selv skal fastsette sitt personalreglement, blir dette behandlet i neste hovedpunkt, 8.4. Da de grunnleggende reglene for ansettelser hos ombudsmannen nå følger av personalreglementet, blir disse reglene et sentralt punkt i den drøftelsen.

8.4 Personalreglement

8.4.1 Hvem skal fastsette Sivilombudsmannens personalreglement?

I brev 17. desember 2014 skrev Sivilombudsmannen til Presidentskapet at personalreglementet var modent for en oppdatering, blant annet som følge av endringer i ombudsmannsloven § 14 annet ledd, vedtatt av Stortinget 19. juni 2009, og ba Presidentskapet om godkjenning av et revidert reglement. Presidentskapet godkjente dette i møte 5. mars 2015. I etterkant av disse endringene var Sivilombudsmannen muntlig i kontakt med Stortingets administrasjon, som signaliserte at ombudsmannen i fremtiden bør fastsette sitt eget personalreglement.

Statsansatteloven bestemmer nå at virksomhetene selv fastsetter sine personalreglementer. Det synes således å være i tråd med rettsutviklingen for øvrige statlige enheter at virksomheten selv fastsetter sitt personalreglement. Det er likevel nødvendig å vurdere forholdet til statsansatteloven.

8.4.2 Bestemmelser om ansettelser og forholdet til statsansatteloven

De grunnleggende prinsippene for ansettelser er en sentral del av ombudsmannens nåværende personalreglement. Det er spørsmål om slike regler bør inngå i et reglement virksomheten selv har fastsatt. Satt på spissen kan det bety at virksomheten selv får råderett over spørsmålet om de grunnleggende prinsippene skal følges eller ikke.

Statsansattelovens bestemmelser om personalreglement bygger på en forutsetning om at de grunnleggende bestemmelsene om utlysning, innstilling og ansettelse er regulert i lov. Det er derfor bare supplerende regulering som skal gjøres i personalreglementet, som fastsettes av virksomheten selv.

Etter statsansatteloven § 1 fjerde ledd gjelder reglene i statsansatteloven § 2 om personalreglement for Sivilombudsmannen. Det er flere av reglene i statsansatteloven § 2 som passer dårlig for ombudsmannen. I bestemmelsens femte ledd annet punktum fremgår det at departementet når som helst kan kreve at personalreglementet tas opp til revisjon. Dette er åpenbart en regel som ikke kan praktiseres, da intet departement kan gis slik myndighet overfor ombudsmannen. En slik myndighet vil være mer nærliggende å legge til Presidentskapet.

Dersom Sivilombudsmannen skal fastsette eget personalreglement slik statsansatteloven § 2 legger opp til, og bare regulerer temaene som statsansatteloven gir adgang til, jf. personalmeldingen PM 2017-9 «Ny mal for personalreglement – statsansatteloven» fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, vil ikke viktige generelle bestemmelser om utlysning, innstilling og ansettelse være regulert for Sivilombudsmannen.

Det synes derfor nødvendig med en særregulering av dette i ombudsmannsloven – enten med en bestemmelse som henviser til statsansattelovens regler om ansettelsesprosessen eller med en hjemmel til å gi regler om dette i personalreglementet. Ombudsmannen vil ved fastsettelsen av slike regler i personalreglementet, neppe misbruke myndigheten til å innskrenke stillingssøkeres

rettigheter. Hensynet til tilliten til systemet taler likevel for at det gis en bestemmelse i ombudsmannsloven om at de grunnleggende prinsippene om utlysning, innstilling og ansettelse i statsansatteloven også gjelder for ombudsmannen. Denne løsningen er valgt for Riksrevisjonen, der det i riksrevisjonsloven § 5 fremgår at «Bestemmelsene i statsansatteloven §§ 4 til 7 om utlysning av stilling, innstilling, ansettelse og særregler gjelder så langt de passer».

Om forholdet til forskrifter ble det uttalt følgende i Innst.O.nr.54 (2003-2004) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om Riksrevisjonen om tilsetting av Riksrevisjonens tjenestemenn:

«Det legges til grunn at forskrifter gitt av forvaltningen også vil gjelde for Riksrevisjonen, med mindre de er i strid med lov om Riksrevisjonen eller det av konstitusjonelle grunner ikke vil være aktuelt å gjøre dem gjeldende.»

På samme måte som for Riksrevisjonen, bør det tas et generelt forbehold mot at forskrifter gitt av forvaltningen, ikke vil gjelde for Sivilombudsmannen dersom de er i strid med ombudsmannsloven eller det av konstitusjonelle grunner ikke vil være aktuelt å gjøre dem gjeldende.

Arbeidsgruppen foreslår at ombudsmannsloven endres slik at det fremgår at ombudsmannen fastsetter personalreglementet, men at Presidentskapet kan kreve at det revideres. Det gjøres en henvisning til statsansatteloven slik at de grunnleggende prinsippene om utlysning, innstilling og ansettelse forankres i lov.

8.4.3 Instruks for personalet

Ombudsmannsinstruksens § 10 første setning gir adgang for ombudsmannen til å fastsette «nærmere instruks for sitt personale».

Arbeidsgruppen kan vanskelig se at det er behov for å innta en tilsvarende bestemmelse i loven. Behovet for instruks til personalet ut over det som reguleres av personalreglementet, antas ikke å være stort. Uansett må sivilombudsmannen kunne fastsette interne arbeidsordninger uten en slik hjemmel. Alternativt kan en slik hjemmel inntas i personalreglementet.

Annen setning i instruksens § 10 om adgangen til å delegere saksforberedelsen til medarbeiderne må anses som et utslag av hvor grunnleggende viktig det personlige elementet ble ansett å være ved oppstarten av ordningen. Hjemmel for adgangen til å delegere og avslutte saker antas det fremdeles nødvendig å ha, jf. det som er skrevet foran om instruksens § 9. Adgangen til delegasjon av saksforberedelsen fremstår i dag som så opplagt at arbeidsgruppen anser det unødvendig å ha en regel om dette.

8.5 Forholdet til forvaltningsloven

Statsansatteloven § 32 første ledd om saksbehandlingsregler i saker om oppsigelse, ordenstraff og avskjed og § 33 første ledd om klage på vedtak om oppsigelse, ordenstraff, suspensjon eller avskjed forutsetter at forvaltningsloven gjelder for virksomheten.

Forvaltningsloven gjelder ikke for ombudsmannen, jf. forvaltningsloven § 4 fjerde ledd. I dagens personalreglement, fastsatt av Presidentskapet, står det:

«§ 24 Saksbehandlingsregler, klage

Samtidig med underretning om vedtaket skal tjenestemannen orienteres om muligheten til å klage over vedtaket, klagefristen og hvordan klagen skal fremsettes. Klagefristen er tre uker.

Vedtak om ordensstraff, oppsigelse, suspensjon eller avskjed kan påklages, jf. tjenestemannsloven § 19. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel VI så langt de passer. Klageorganet er Stortingets presidentskap.»

For Riksrevisjonen reguleres dette slik i riksrevisjonsloven § 7:

«§ 7.Saksbehandlingen i tjenestemannssaker

Forvaltningslovens regler gjelder for avgjørelser om tilsetting, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av tjenestemenn i Riksrevisjonen. Det samme gjelder vedtak om å ilegge en tjenestemann ordensstraff eller tilstå vedkommende pensjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra forvaltningslovens anvendelse etter første ledd, og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av forvaltningsloven ikke skal gjelde i slike saker.»

I Innst.O.nr.54 (2003-2004) Lov om Riksrevisjonen punkt 2.1.7 merknad til § 7 Saksbehandlingen i tjenestemannssaker står det:

«Av konstitusjonelle hensyn er Riksrevisjonen formelt unntatt fra forvaltningsloven. Det er imidlertid i forarbeidene til forvaltningsloven lagt til grunn at Riksrevisjonen når det gjelder tjenestemannssaker her må følge lovens regler. Første ledd slår derfor fast at forvaltningslovens bestemmelser om dette skal gjelde for Riksrevisjonen.

Annet ledd presiserer at Stortinget kan fastsette nærmere hvilke bestemmelser i forvaltningsloven som skal komme til anvendelse ved saksbehandlingen i tjenestemannssaker og eventuelt gi utfyllende regler til bestemmelsene. Stortinget kan også fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av forvaltningsloven ikke skal gjelde for tjenestemannssaker i Riksrevisjonen. I denne type saker bør Riksrevisjonen i utgangspunktet være underlagt de samme saksbehandlingskrav som ellers gjelder i statsforvaltningen. Det er per i dag ikke funnet grunnlag for særskilte regler for Riksrevisjonen. Det legges bl.a til grunn at forskrift av 21. november 1980 nr. 13 om partsoffentlighet i saker om tilsetting i den offentlige forvaltning skal gjelde for Riksrevisjonen. Ved framtidige endringer i regelverket, vil spørsmålet om anvendelse i Riksrevisjonen måtte vurderes konkret fra tilfelle til tilfelle. Konstitusjonelle hensyn vil kunne tilsi unntak eller presiseringer.»

Til spørsmålet om å gi ansatte klageadgang i saker om ordenstraff, oppsigelse, suspensjon eller avskjed, kan det vises til at Sivilombudsmannen er annerledes organisatorisk enn Riksrevisjonen, slik at i praksis vil det eneste mulige klageorganet være Presidentskapet, noe som også er dagens løsning.

Selv om dette kanskje ikke er en helt hensiktsmessig løsning, taler mye for å videreføre dette slik at de grunnleggende rettssikkerhetsgarantiene som følger av forvaltningsloven, også gjelder for ombudsmannens ansatte i så vidt inngripende saker som saker om ordenstraff, oppsigelse, suspensjon eller avskjed, og at ansatte bør ha klageadgang.

Arbeidsgruppen finner derimot ikke grunn til å utvide virkeområdet for forvaltningslovens regler til også å gjelde ansettelse ved ombudsmannens kontor, slik reglene synes å være for Riksrevisjonen.

Dersom ombudsmannen i fremtiden selv skal fastsette sitt personalreglement, bør slike regler fremgå av ombudsmannsloven. Det vises til fjerde ledd i lovforslagets § 22.

8.6 Om lønn, pensjon og arbeidsvilkår for de ansatte hos Sivilombudsmannen

I ombudsmannsloven § 14 annet ledd fremgår det at «Tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling». Bestemmelsen ble vedtatt av Stortinget i 2009. Ordlyden var tidligere «Personalets lønninger fastsettes på samme måte som for Stortingets personale.» Hensikten med lovendringen var i første rekke å bringe lovteksten i tråd med praksis.

Etter å ha orientert Presidentskapet i 2010, ba ombudsmannen i 2011 Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) om å avklare den tariffrettslige stillingen for de ansatte ved ombudsmannens kontor innen områdene tjenestemannsloven, hovedtariffavtalen og tjenestetvistloven. I forberedende møter med departementet i 2012, før stadfesting av FAD og hovedsammenslutningene om at Sivilombudsmannens kontor var omfattet av hovedtariffavtalen i staten, var det tale om å innta en passus i protokollen om Sivilombudsmannens særskilte konstitusjonelle og uavhengige stilling. I protokollen 9. mars 2012 ble ikke dette inntatt. Ombudsmannen tilskrev FAD i juni 2013 og viste til at ombudsmannen konstitusjonelt er underlagt Stortinget, og derfor er annerledes enn forvaltningen. Det ble stilt spørsmål om det kan oppstå et konstitusjonelt problem hvis ombudsmannen må bringe en sak inn for voldgiftsbehandling etter tjenestetvistloven §§ 27-29. FAD svarte kort at ombudsmannen er omfattet av disse bestemmelsene i tjenestetvistloven. Siden synes ikke de konstitusjonelle spørsmålene knyttet til tjenestetvistloven og hovedtariffavtalene å ha vært reist.

I Innst.O.nr.54 (2003-2004) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om Riksrevisjonen punkt 2.1.6 med merknad til § 6 om lønn og pensjon, fremgår følgende:

«Etter annet ledd fastsettes tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår av Riksrevisjonen i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling. Lønnsfastsetting mv. må dermed være i tråd med det som gjelder i andre statsetater. På grunn av Riksrevisjonens konstitusjonelle stilling legges det imidlertid til grunn at det tilligger Riksrevisjonen selv å ta stilling til de forholdene som i avtaleverket er overlatt til arbeidsgivers styringsrett, og det derfor ikke skal måtte søkes om Arbeids- og administrasjonsdepartementets godkjenning i slike tilfeller.

Etter tredje ledd gjelder tjenestetvistloven for Riksrevisjonen. Dette har også tidligere vært antatt, men det anses likevel hensiktsmessig at dette går frem direkte av lov om Riksrevisjonen. Det er imidlertid en forståelse mellom Riksrevisjonen og Arbeids- og administrasjonsdepartementet om at Riksrevisjonens konstitusjonelle stilling tilsier at Riksrevisjonen ikke skal tas ut i en eventuell arbeidskonflikt der arbeidsgiver vil bruke lockout.»

At Riksrevisjonens særlige konstitusjonelle stilling hensyntas ved anvendelse av avtaleverket og tjenestetvistloven, antas at de tilsvarende å måtte gjelde for Sivilombudsmannen. Det er kanskje ikke nødvendig å innarbeide dette i ombudsmannsloven, men da det er gjort i riksrevisjonsloven, har arbeidsgruppen tatt dette med som et nytt siste ledd i § 22.

Ombudsmannslovens ordlyd foreslås oppdatert slik at ordbruken blir konsekvent, og man unnlater å benytte begrepet «tjenestemann», som nå er fjernet med statsansatteloven. «Tjenestemenn» foreslås derfor byttet ut med «ansatte ved ombudsmannens kontor».

8.7 Andre spørsmål om forholdet mellom statsansatteloven og ombudsmannsloven

Statsansatteloven § 1 fjerde ledd tilsier at de øvrige bestemmelsene i loven gjelder for Sivilombudsmannen, men flere av disse er ikke tilpasset ombudsmannens konstitusjonelle stilling. Arbeidsgruppen har ikke gjort en fullstendig gjennomgang av forholdet mellom statsansatteloven og ombudsmannsloven, og det kan være flere problemstillinger som bør avklares.

For å ta høyde for mulige behov for en innskrenkende tolkning av statsansatteloven eller direkte gjøre unntak fra denne, kan et alternativ være å gi Presidentskapet myndighet til å gi presiserende bestemmelser i instruks' form, tilsvarende den myndighet departementer kan få til å gjøre unntak i forskrifts form. Arbeidsgruppen er i tvil om dette bør med og har ikke innarbeidet forslag til dette.

Det fremgår av statsansatteloven § 13 femte ledd at tvister om fortrinnsrett avgjøres av tvisteløsningsnemnda. Maktfordelingsprinsippet gjør det problematisk om tvisteløsningsnemnda, som er en nemnd som oppnevnes av Kongen, jf. forskrift om tvisteløsningsnemnda § 1, gis myndighet til å avgjøre forhold om ansettelsesforhold hos ombudsmannen. Det følger av forskrift om tvisteløsningsnemnda § 3 at «Direktoratet for arbeidstilsynet er sekretariat for tvisteløsningsnemnda. Sekretariatet forbereder sakene og innkaller i samråd med nemndas leder eller nestleder til møte når det er nødvendig.» Parallell kan trekkes til hvordan ombudsmannen så på tjenstemannslovens regler om ekstern fortrinnsrett, noe som medførte at ombudsmannen ba om unntak fra disse reglene da statsansatteloven ble utarbeidet.

Mye taler for at den som har ansettelsesmyndigheten for den aktuelle ansatte hos ombudsmannen, får myndighet til å også avgjøre saker om fortrinnsrett med endelig virkning. Forslag om dette er inntatt som siste punkt i § 22 første ledd. Alternativt kan alle slike saker avgjøres av Presidentskapet.

8.8 Arbeidsgruppens forslag

§ 22 *Personalet*

Øverste ledernivå under ombudsmannen settes av Stortingets presidentskap etter ombudsmannens innstilling. Øvrige medarbeidere settes av ombudsmannens ansettelsesråd. Statsansatteloven §§ 4 til 7 om utlysning, innstilling og ansettelse gjelder så langt de passer. Tvister om fortrinnsrett etter statsansatteloven § 13 avgjøres av den som har ansettelsesmyndighet.

Personalreglementet fastsettes av ombudsmannen. Stortingets presidentskap kan kreve at personalreglementet tas opp til revisjon.

For ansatte ved ombudsmannens kontor fastsettes lønn, pensjon og arbeidsvilkår etter de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstagere i statsstilling.

Forvaltningsloven gjelder så langt den passer i saker om ordenstraff, oppsigelse, suspensjon eller avskjed. Klageorganet er Stortingets presidentskap.

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister gjelder for Sivilombudsmannen.

9 Korrektureringer

Her vurderes noen gjennomgangstemaer og ikke mindre korrektureringer. Ved gjennomgangen har arbeidsgruppen benyttet retningslinjene gitt i «Lovteknikk og lovforberedelse» utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling. Versjonen tilgjengelig på departementets hjemmeside, er fra februar 2000. Når det nedenfor vises til denne, brukes betegnelsen «Lovteknikk». I den henvises det noen steder til Finn-Erik Vinjes «Lovlig språk», som arbeidsgruppen også har benyttet.

Sivilombudsmannen eller ombudsmannen - stor eller liten forbokstav

Loven er gitt korttittelen «Sivilombudsmannsloven», men «Sivilombudsmannen» brukes gjennomgående ikke i lovteksten. Det brukes bare i § 1 første ledd. Loven bruker «Ombudsmannen» og «ombudsmannen». Arbeidsgruppen har vurdert om lovteksten gjennomgående bør endres til «Sivilombudsmannen», men har konkludert med at det vil gjøre lovteksten tyngre å lese og at kortformen «ombudsmannen» bør videreføres.

Det er spørsmål om «ombudsmannen» da skal stå med stor eller liten forbokstav. I dagens lov brukes begge deler.

Den alminnelige skriverregelen er at institusjonen skrives med stor forbokstav, mens personen skrives med liten. Dette innebærer at personen er «sivilombudsmann» og at institusjonen er «Sivilombudsmannen». Når kortformen «ombudsmannen» brukes i lovteksten, finner arbeidsgruppen at det gir et mest ryddig uttrykk å holde seg til denne formen uten å variere med liten og stor forbokstav. Kortformen gjør at det ikke er hensiktsmessig å skille mellom person og institusjon i lovteksten.

Bruken av «han»

I «Lovteknikk» står det på s 91 at «når en eksisterende lov likevel skal endres, bør det samtidig overveies om det er behov for å endre ord og uttrykk som ikke er kjønnsnøytrale».

Ordet «han» brukes mange steder i sivilombudsmannsloven, fordi det vises tilbake til «ombudsmannen». Så lenge denne tittelen ikke er kjønnsnøytral, kan det språklig sett sies å være riktig å bruke «han». Det ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere selve tittelen. Det nevnes for ordens skyld at den ble vurdert av Scheiutvalget. Flertallet mente at tittelen burde beholdes, noe Stortinget var enig i. Mindretallet i utvalget gikk inn for «Sivilombud».

I «Lovlig språk» sies det for øvrig på s 49 at det er «grunnfestet lovspråklig og allmennspråklig tradisjon for å bruke det kjønnsnøytrale «han» som henvisningsord». Det oppfattes likevel slik at man nå prøver å gå bort fra denne henvisningsformen.

Arbeidsgruppen foreslår nå ingen gjennomgående endring av dette i ombudsmannsloven. Der hvor det av andre grunner foreslås endringer i en bestemmelse, er det noen steder foreslått omformuleringer for å unngå «han».

Fram/frem

Bruken er ikke konsekvent i lovteksten, og det foreslås at formen «frem» velges.

Bruken av tallord

På s 90 i «Lovteknikk» anbefales skriveregelen om at tall til og med tolv skrives med bokstaver, deretter med sifre.

Denne regelen er ikke fulgt i ombudsmannsloven og foreslås derfor rettet opp.

«Nakent» substantiv

I «Lovlig språk» s 40 omtales den særpregede juridiske tradisjonen med nakent substantiv på tvers av vanlig praksis. Det sies at nakent substantiv bør unngås i alle de tilfeller hvor uttrykksmåten ikke ville vært brukt i alminnelig moderne sakprosa.

Nakent substantiv er brukt i ombudsmannsloven. Det står f eks flere steder «i den offentlige forvaltning», noe som i vanlig språkbruk vil være «i den offentlige forvaltningen».

Under henvisning til det som står i «Lovlig språk», er nok det uttrykk for den lovtradisjonen som ble fulgt, da loven ble laget.

Heller ikke her finner arbeidsgruppen grunn til å foreslå gjennomgående endringer, men det «nakne» substantivet foreslås noen steder sløyfet eller det foreslås omskriving hvis det foreslås andre endringer i en bestemmelse. For eksempel foreslås i § 3 at hele passusen «i denne lov og i hans instruks» oppheves. Uttrykket «den tjenestehandling» i § 6 annet ledd foreslås også sløyfet.

Tegnsetting

Punktum i paragrafoverskrifter

Skriveregelen er at det ikke skal være punktum. De fleste overskriftene i ombudsmannsloven har punktum, og disse foreslås fjernet.

Kolon

I noen innledninger før oppregninger står det kolon, som foreslås fjernet, f eks i nåværende § 4 annet og tredje ledd.

Komma

Det er flere steder satt inn eller fjernet komma, uten at det er funnet grunn til å foreta en gjennomgang av det her. I oppregninger avsluttes hvert punkt med komma og ikke punktum.

10 Samlet forslag til sivilombudsmannslov med merknader

Arbeidsgruppen foreslår at Stortingets instruks for Sivilombudsmannen vedtatt av Stortinget 19. februar 1980 med hjemmel i sivilombudsmannsloven § 2, oppheves.

Her gjengis det samlede forslaget til lovtekst, med merknader til hver paragraf. Lovforslaget alene er samlet i kapittel 12.

§ 1 Valg av ombudsmann

Etter hvert stortingsvalg velger Stortinget en ombudsmann for forvaltningen, sivilombudsmannen. Valget gjelder for fire 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 tre måneder kan ombudsmannen bemyndige en bestemt medarbeider, ansatt av Stortingets presidentskap etter § 22, til å gjøre tjeneste som stedfortreder.

Merknad:

Sifferangivelser er byttet ut med bokstaver i første og fjerde ledd.

I fjerde ledd er «kontorsjefen» erstattet med «en bestemt medarbeider, ansatt av Stortingets presidentskap». Tillegget «ansatt av Stortingets presidentskap» innebærer at det fortsatt blir en av ombudsmannens øverste ledere, og forutsetningsvis en jurist, som bemyndiges som stedfortreder ved slike fravær. I punkt 3.1.3 fremgår begrunnelsen for forslaget og forslag om at stillingsnivået gis betegnelsen «avdelingssjef».

Nåværende femte ledd foreslås opphevet. Ny bestemmelse om habilitet er foreslått i § 19. Nærmere omtale av dette er gitt i punkt 5.

§ 2 Forholdet til Stortinget

Ombudsmannen utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Stortinget kan likevel fastsette alminnelig instruks for ombudsmannens virksomhet.

Merknad:

Overskriften er endret fra «Instruks», fordi instruksen foreslås opphevet i sin helhet. Likevel foreslås det å opprettholde hjemmel for Stortinget til å gi instruks. Dette er omtalt i punkt 3.2.

Denne endringen har medført forslag om å bytte om på rekkefølgen av de to setningene i paragrafen.

§ 3 Mandat

Som Stortingets tillitsmann skal ombudsmannen søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke utøves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.

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.

Merknad:

Nåværende § 3 og § 3a foreslås samlet i en bestemmelse for å tydeliggjøre at Sivilombudsmannen har to mandater. Overskriften foreslås endret fra «Formål» til «Mandat». Begrunnelsen for forslaget er gitt i punkt 3.3.3.

§ 4 Rådgivende utvalg og ekstern bistand for arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme

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

Ombudsmannen kan få bistand fra personer med særlig fagkyndighet i forbindelse med arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

Merknad:

Første ledd er en videreføring av annet ledd i lovens § 3 a. Annet ledd er en videreføring av deler av instruksens § 8a. Forslaget er behandlet i punkt 3.3.4.

§ 5 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 Stortinget har tatt standpunkt til
 - b) avgjørelse truffet i statsråd
 - c) domstolenes virksomhet
 - d) Riksrevisjonens virksomhet
 - e) saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret,
 - f) Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste.
- Ombudsmannen skal ikke behandle klager på etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene som kontrollutvalget har behandlet.

- g) saker behandlet av Stortingets utvalg for rettsferdsvederlag
- h) virksomheten til Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
- i) 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 rettsikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det.

Merknad:

Dette er § 4 i nåværende lov. I tillegg foreslås instruksens § 2 første og annet ledd tatt inn i loven som bokstav f og g. Videre er Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter tilføyd i bokstav h. Se rapportens punkt 3.4.3. Någjeldende § 4 annet ledd bokstav f blir nå å finne i forslaget § 5 annet ledd bokstav i.

Nåværende lov § 4 annet ledd bokstav c er nå presisert i instruksens § 2 siste ledd. Som det fremgår av punkt 3.4.3, foreslås ikke presiseringene om domstolene videreført. Det menes likevel å beholde gjeldende rettstilstand.

Nåværende § 4 tredje ledd foreslås opphevet som unødvendig, jf. punkt 3.4.3.

§ 6 Grunnlaget for arbeidet

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

Merknad:

Dette er en videreføring av nåværende lov § 5.

Presiseringene i instruksens § 8 foreslås ikke videreført, jf. rapportens punkt 4.1.3.

§ 7 Om klagen

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltning, kan klage til ombudsmannen.

Klagen skal være navngitt og skriftlig. Klageren bør gjøre rede for de grunnene klagen bygger på, og legge frem bevis og andre dokumenter i saken. Ombudsmannen kan bistå med å nedtegne klagen.

Den som er fra tatt sin personlige frihet, har rett til å klage til ombudsmannen i uåpnet brev.

Merknad:

Første ledd er nåværende lov § 6 første ledd.

Annet ledd er noe av lovens § 6 tredje ledd + noe av instruksens § 3 første ledd.

Tredje ledd er nåværende lovs § 6 annet ledd. Nåværende ordlyd «lukket brev» foreslås endret til «uåpnet brev».

Nærmere kommentarer er gitt i punkt 4.2.3.

§ 8 Forholdet til klageordninger i forvaltningen

Klageadgangen i forvaltningen må være benyttet før en sak kan tas til behandling av ombudsmannen. Ombudsmannen kan gjøre unntak fra dette når det foreligger særlige grunner.

Hvis klagen gjelder forhold som ikke kan klages til ordinær klageinstans i forvaltningen, bør ombudsmannen henvise klageren til å ta opp saken med overordnet forvaltningsorgan eller tilsynsorgan.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke når Kongen i statsråd er eneste klageinstans.

Merknad:

Prinsippet om at Sivilombudsmannens kontroll skal være etterfølgende, slik at en sak må være ferdigbehandlet i forvaltningen før den kan behandles av ombudsmannen, foreslås lovfestet. Det følger nå av instruksens § 5. Innholdet er av pedagogiske grunner noe omformulert. Gjeldende rettstilstand er ment opprettholdt. Dette innebærer blant annet at det med «klageadgangen» også menes «anke» til Trygderetten.

Første ledd er en omformulering av instruksens § 5 første ledd første setning.

Annet ledd er en omformulering av instruksens § 5 annet ledd.

Tredje ledd er instruksens § 5 tredje ledd.

Det vises til punkt 4.2.3 i rapporten.

§ 9 Klagefristen

Klagen må være satt frem innen ett år etter at forvaltningens klagevedtak ble truffet eller etter at andre forhold det klages over, ble foretatt eller opphørte. Hvis klagefristen er oversittet, kan ombudsmannen likevel behandle klagen når særlige grunner foreligger.

Merknad:

Klagefristen fremgår nå av lovens § 6 tredje ledd, med tilnærmet lik ordlyd som forslagets første setning.

Annen setning er videreføring av instruksens § 4, med noe endret ordlyd.

Forslaget er omtalt i rapportens punkt 4.2.3.

§ 10 Ombudsmannens behandling av klagen

Ombudsmannen avgjør om det er tilstrekkelig grunn til å iverksette undersøkelser som følge av en klage. Ombudsmannen bestemmer også hvilke sider av saken som skal undersøkes, og omfanget av undersøkelsene.

Nærmere undersøkelser av en klage skjer i alminnelighet ved at ombudsmannen stiller skriftlige spørsmål til forvaltningen, som bes uttale seg innen en gitt frist.

Når ombudsmannen av særlige grunner finner det nødvendig, kan det innhentes uttalelse fra sakkyndig.

Merknad:

Første ledd er en videreføring av prinsippet i nåværende lov § 6 fjerde ledd om at Sivilombudsmannen avgjør hvilke klager som skal tas opp til undersøkelse. For å tydeliggjøre innholdet, foreslås det noen omformuleringer og presiseringer, i samsvar med hvordan bestemmelsen nå praktiseres. Rapportens punkt 4.3.3. omtaler forslaget.

Annet ledd er noe av instruksens § 6 første ledd. Fra instruksens § 6 annet ledd foreslås bare videreført ombudsmannens adgang til å gi forvaltningen en frist for å svare. «I alminnelighet» er tatt med for at ombudsmannen ikke skal være avskåret muligheten for alternative undersøkelsesmåter når det er hensiktsmessig, f eks ved å avholde møte med forvaltningsorganet.

Tredje ledd er instruksens § 6 fjerde ledd.

§ 11 Klagerens rett til dokumentinnsyn og til å uttale seg

Klageren har rett til å gjøre seg kjent med dokumenter i ombudsmannssaken og uttalelser og opplysninger som er gitt i saken, med mindre klageren etter de regler som gjelder for vedkommende forvaltningsorgan ikke har krav på det. Klageren gis ikke innsyn i forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken.

Ombudsmannens interne saksdokumenter har klageren ikke krav på å få innsyn i.

Klageren gis vanligvis anledning til å uttale seg om de uttalelser forvaltningen kommer med om saken.

Merknad

Første ledd første setning er videreføring av instruksens § 6 tredje ledd, men med en omskriving for å unngå å bruke «han» og uttrykkelig få frem at klageren som utgangspunkt også kan gjøre seg kjent med øvrige dokumenter i ombudsmannssaken. Første ledd siste punktum synliggjør praksis hos ombudsmannen om at det ikke gis innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Klageren må henvende seg til forvaltningsorganet for å få dokumentene i forvaltningssaken.

Annet ledd lovfester også fast praksis hos ombudsmannen.

Tredje ledd er ny for å lovfeste fast praksis om rett til kontradiksjon. I praksis anses det i noen situasjoner unødvendig å oversende forvaltningens svar, så derfor ordet «vanligvis». Hvis forvaltningens svar er at forvaltningen skal behandle saken på nytt, avslutter ombudsmannen saken med et brev til klageren om det, vedlagt kopi av forvaltningens svar. I noen tilfeller inneholder svaret annen informasjon, f eks i klager over ansettelse, som gir ombudsmannen grunn til å avslutte behandlingen, uten klagerens uttalelse.

Forslagene er behandlet i punkt 4.3.3.

§ 12 Rett til å få opplysninger

Ombudsmannen kan hos offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste, kreve de opplysningene som trengs for å kunne utføre sitt verv. I samme utstrekning kan ombudsmannen kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter, herunder dokumenter som er utarbeidet for forvaltningsorganets interne saksforberedelse. Ombudsmannen kan sette frist for forvaltningen til å etterkomme pålegg om å gi opplysninger eller legge fram dokumenter mv. Som nasjonal forebyggende mekanisme har ombudsmannen tilsvarende rett til å kreve opplysninger fra person i tjeneste for private institusjoner som nevnt i § 5 første ledd annet punktum.

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

Merknader:

Bestemmelsen er en videreføring av loven § 7 og instruksens § 6 annet ledd om adgangen til å sette frist.

Formuleringen om interne dokumenter i bestemmelsens annet ledd siste punktum er hentet fra offentliglova. Med dette er det ment å henvise til en teknologinøytral dokumentdefinisjon. Behovet for å utvide lovens ordlyd til også å omfatte interne dokumenter, er omtalt foran i punkt 4.4.3. Som det fremgår, innebærer ikke dette at ombudsmannen alltid skal kreve fremlagt forvaltningens interne dokumenter.

I første ledd tredje punktum er det foreslått å videreføre adgangen til å sette en frist ved innhenting av dokumenter. Dette står nå i instruksens § 6 annet ledd annet punktum. Det er kun ordet «forvaltningen» som er nytt i forhold til instruksbestemmelsen og er tilføyd for å bedre lesbarheten til lovteksten.

I første ledd er ordlyden foreslått endret fra den gjeldende i § 7 første ledd for å unngå bruken av ordet «han».

§ 13 Adgang til lokaler, tjenestesteder mv.

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

Merknad:

Dette er en videreføring av nåværende § 8. Det er ikke foreslått å lovfeste presiseringen som sto i instruksens § 8. Med dette er det ikke ment å innskrenke ombudsmannens rett. Ordlyden er ellers foreslått endret for å unngå bruk av ordet «han».

§ 14 Taushetsplikt

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 beskyttelsesinstruksens.

Taushetsplikten varer ved også etter ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikten påhviler hans personale og andre som bistår ved utførelsen av ombudsmannens arbeidsoppgaver.

Merknad

Bestemmelsen er någjeldende lov § 9 annet ledd, men delt opp i to ledd for å bedre lesbarheten. Nærmere omtale er gitt i punkt 4.7.

§ 15 Dokumentoffentlighet

Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt i medhold av § 14 eller av unntakene i denne bestemmelsen. Med ombudsmannens saksdokumenter menes dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken. Forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.

Ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet når særlige grunner tilsier det. Ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet.

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og ombudsmannen og som gjelder ombudsmannens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.

Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som ombudsmannen fører for registrering av dokument i sakene som opprettes. Arkivlova med tilhørende forskrifter gjelder så langt de passer på ombudsmannens virksomhet.

Til bruk for forskning kan det uten hinder av taushetsplikten gis innsyn i ombudsmannens saksdokumenter. Ombudsmannen bestemmer om, i hvilket omfang og på hvilke vilkår slikt innsyn kan innvilges. Det påhviler en taushetsplikt etter § 14 på den som får innsyn i medhold av denne bestemmelsen

Ombudsmannen avgjør med endelig virkning om et dokument helt eller delvis skal unntas fra offentlighet.

Merknader:

Bestemmelsens første ledd er en sammenfatning og videreføring av gjeldende lov § 9 første ledd og instruksens § 11 første, annet og tredje ledd.

Fjerde og femte ledd er fra instruksens § 11 fjerde og femte ledd.

Siste ledd er nytt. Det er bare saksdokumenter i ombudsmannssaken det i tilfellet gis innsyn i.

Den som gis innsyn til bruk for forskning, vil være bundet av den samme taushetsplikten som påhviler ombudsmannen, hans personale og andre i medhold av § 14.

Forslagene er behandlet i punkt 4.7.3.

§ 16 Avslutning av ombudsmannens saksbehandling

Ombudsmannen har rett til å uttale sin mening om forhold som går under hans arbeidsområde. Ombudsmannen skal personlig ta standpunkt i saker hvor det er aktuelt å kritisere forvaltningens

avgjørelse eller handlemåte. For øvrig kan bestemte medarbeidere gis fullmakt til å avslutte behandlingen av klager.

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, kan han gi uttrykk for dette. Det samme gjelder dersom behandlingen av en sak strir mot god forvaltningspraksis. 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.

Når ombudsmannen avslutter saken slik som nevnt i annet, tredje eller fjerde ledd, skal et referat av forvaltningens uttalelse om klagen fremgå i ombudsmannens avsluttende brev eller uttalelse.

Ombudsmannen skal gi klageren 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.

Merknad:

I første ledd er det tilføyet to setninger for å videreføre prinsippene som instruksens § 9 første ledd bygger på. Ombudsmannsordningens personlige element inngår her, men i samsvar med praksis begrenses dette i lovteksten til saker hvor det er aktuelt å kritisere forvaltningen. Delegasjonsadgangen i leddets siste punktum er også i samsvar med praksis gitt et forenklet uttrykk i forhold til instruksbestemmelsen om dette. Det vises for øvrig til begrunnelsen i punkt 4.6.3.

Annet ledd tredje og fjerde punktum er nåværende lov § 10 annet ledd tredje punktum. Ombudsmannens adgang til å uttale som om «god forvaltningspraksis» foreslås noe omformulert for at bestemmelsen skal være i samsvar med ombudsmannens praktisering av den.

Tredje og fjerde ledd er en av videreføring av de samme leddene i lovens § 10.

Femte ledd er nytt og innebærer flytting av bestemmelsen i instruksens § 12 fjerde ledd om at det i årsmeldingens omtale av saker som avsluttes etter annet, tredje og fjerde ledd i nåværende § 10, skal inntas et referat av forvaltningens syn. Det vises til omtale i punkt 4.6.4 og punkt 6.3.

Sjette, syvende og åttende ledd er en videreføring av de øvrige leddene i lovens § 10.

§ 17 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.

Merknad:

Dette er en videreføring av lovens § 11.

§ 18 Meldinger til Stortinget

Ombudsmannen skal gi Stortinget årlig melding om sin virksomhet. Det skal gis en særskilt melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme. Meldingene skal gis innen 1. april hvert år og omfatte virksomheten i tidsrommet 1. januar til 31. desember det foregående året.

Ombudsmannen kan gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding dersom ombudsmannen finner det formålstjenlig.

Merknad:

Innholdsmessig er bestemmelsen en videreføring av lovens § 12 og instruksens § 12, men den er vesentlig forkortet. Begrunnelsen for dette er gitt i rapportens punkt 4.9.

§ 19 Habilitet

Reglene om habilitet i domstolloven §§ 106 og 108 gjelder tilsvarende så langt de passer for ombudsmannen og saksforberedere. En saksforbereder kan ikke treffe avgjørelse i saken dersom ombudsmannen eller en medarbeider i direkte overordnet stilling er inhabil.

Anser ombudsmannen seg inhabil eller at det foreligger andre grunner til at en sak bør behandles av en setteombudsmann, orienteres Stortingets presidentskap, som velger en setteombudsmann til å behandle saken.

Merknad:

Bestemmelsen lovfester gjeldende praksis for ombudsmannen og ansatte ved ombudsmannens kontor. Det er foreslått lovfesting av en bestemmelse om avledet inhabilitet. Avledet inhabilitet er ikke til hinder for at en saksforbereder (saksbehandler eller kontorsjef) kan forberede saken for stedfortredende kontorsjef eller setteombudsmannen.

Bestemmelsens annet ledd er en videreføring av loven § 1 siste ledd, men med en presisering for å synliggjøre gjeldende praksis. Se rapportens punkt 7.3. Den nye ordlyden synliggjør også gjeldende praksis med å oppnevne setteombudsmann i saker der ombudsmannen etter en konkret vurdering mener det er uheldig at ombudsmannen behandler saken (uten at ombudsmannen er inhabil).

§ 20 Bevisforbud

Det kan ikke føres bevis om forhold som er underlagt taushetsplikt etter § 14 med mindre retten etter en avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning ved kjennelse bestemmer at beviset skal føres. Ombudsmannen skal få redegjøre for sitt standpunkt før retten treffer en avgjørelse. Redegjørelsen meddeles partene.

Det kan ikke føres bevis med opplysninger fra ombudsmannen om grunnlaget for ombudsmannens uttalelser og rapporter.

Merknad:

Dette er en ny bestemmelse. Reglene om bevisforbud er knyttet både til vitneprov og til fremleggelse av dokumenter. Det vises til omtalen i punkt 5.

Til første ledd:

Muligheten for å få overprøvd rettens beslutning følger av tvisteloven § 29-2 første ledd, hvor det heter at «Dommer, kjennelser og beslutninger kan ankes». I utgangspunktet er det bare partene som kan anke. I kommentarutgaven til tvisteloven, Tore Schei, Arnfinn Bårdsen, Dag Bugge Nordén, Christian Reusch og Toril Øie (2. utg., 2013, side 833) står det om departementets ankeadgang, når departementet må samtykke i at taushetsbelagte opplysninger kan gjøres til gjenstand for bevisføring:

«Bestemmer domstolen at bevis tilgang skal gi til tross for at departementet har nektet, må departementet, men ikke vedkommende tjenestemann på egne vegne, kunne anke.»

Arbeidsgruppen antar at Sivilombudsmannen kan gis tilsvarende ankeadgang.

Dersom retten beslutter at det skal føres bevis om taushetsbelagte opplysninger, legger arbeidsgruppen til grunn at dette kan skje for lukkede dører, jf. tvisteloven § 22-12.

Til annet ledd:

Med formuleringen «uttalelser og rapporter» siktes det til alle former for dokumenter hvor Sivilombudsmannen har gitt uttrykk for en mening, dvs også et avsluttende brev i en sak.

§ 21 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.

Merknad:

Det foreslås ingen endring i det som nå er lovens § 13.

§ 22 Personalet

Øverste ledernivå under ombudsmannen ansettes av Stortingets presidentskap etter ombudsmannens innstilling. Øvrige medarbeidere ansettes av ombudsmannens ansettelsesråd. Statsansatteloven §§ 4 til 7 om utlysning, innstilling og ansettelse gjelder så langt de passer. Tvister om fortrinnsrett etter statsansatteloven § 13 avgjøres av den som har ansettelsesmyndighet.

Personalreglementet fastsettes av ombudsmannen. Stortingets presidentskap kan kreve at personalreglementet tas opp til revisjon.

For ansatte ved ombudsmannens kontor fastsettes lønn, pensjon og arbeidsvilkår etter de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstagere i statsstilling.

Forvaltningsloven gjelder så langt den passer i saker om ordenstraff, oppsigelse, suspensjon eller avskjed. Klageorganet er Stortingets presidentskap.

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister gjelder for Sivilombudsmannen.

Merknad:

Det foreslås flere endringer i lovens § 14 om personalet, både for å få reglene i samsvar med praksis og i samsvar med statsansatteloven. Den nærmere begrunnelsen er gitt i punkt 8.

§ 23

1. Denne lov trer i kraft 1. oktober 1962

11 Administrative og økonomiske konsekvenser

11.1 Administrative konsekvenser

Endringsforslagene gjelder i hovedsak opprydding og klargjøring av regelverket for ombudsmannens virksomhet. Endringene innebærer stort sett opprettholdelse av de arbeidsrutinene som nå praktiseres, både for klagesaksbehandlingen, forebyggingsmandatet og administrasjonen.

Forslaget om å klargjøre hjemmelen for ombudsmannens adgang til forvaltningens interne dokumenter antas å redusere diskusjonene med forvaltningen om dette. Det kan bidra til å redusere saksbehandlingstiden hos ombudsmannen.

Klarere bestemmelse om avledet inhabilitet vil medføre behov for nye interne rutiner for å avklare om det foreligger inhabilitet hos ombudsmannen, også i saker som ikke skal behandles av ombudsmannen personlig. Dette antas å være forholdsvis enkelt å få på plass.

Forslagene knyttet til regelverket for ansettelser innebærer ikke omlegging av praksis. I samarbeid med Stortingets administrasjon bør det utarbeides bedre rutiner for de ansettelsesakene hvor ombudsmannen innstiller for Stortingets presidentskap.

De ansattes rettigheter generelt tydeliggjøres, men medfører ikke administrative endringer eller økte personellressurser.

Det må utarbeides nytt personalreglement. Selv om det hittil har vært fastsatt av Stortingets presidentskap, har det vært laget et forslag hos ombudsmannen, slik at denne arbeidsoppgaven ikke endres i vesentlig grad. Nytt personalreglement må uansett utarbeides nå, blant annet pga den nye statsansatteloven.

11.2 Økonomiske konsekvenser

Det er mulig at forslaget om avledet inhabilitet vil medføre behov for setteombudsmann i flere saker. Det blir svært hypotetisk å foreta en beregning av hvor mange saker det kan dreie seg om.

Under henvisning til de begrensede administrative konsekvensene som er omtalt i punktet foran, er det vanskelig å si at forslagene vil få økonomiske konsekvenser.

12 Samlet lovforslag

Forslag til lov om endringer i sivilombudsmannsloven (habilitet, bevisforbud mm)

I

Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen – sivilombudsmannsloven – skal lyde:

§ 1 Valg av ombudsmann

Etter hvert stortingsvalg velger Stortinget en ombudsmann for forvaltningen, sivilombudsmannen. Valget gjelder for fire 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 tre måneder kan ombudsmannen bemyndige *en bestemt medarbeider, ansatt av Stortingets presidentskap etter § 22*, til å gjøre tjeneste som stedfortreder.

§ 2 Forholdet til Stortinget

Ombudsmannen utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Stortinget kan likevel fastsette alminnelig instruks for ombudsmannens virksomhet.

§ 3 Mandat

Som Stortingets tillitsmann skal ombudsmannen søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke utøves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.

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.

§ 4 Rådgivende utvalg og ekstern bistand for arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme

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

Ombudsmannen kan få bistand fra personer med særlig fagkyndighet i forbindelse med arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

§ 5 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 Stortinget har tatt standpunkt til
- b) avgjørelse truffet i statsråd
- c) domstolenes virksomhet
- d) Riksrevisjonens virksomhet
- e) saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret
- f) Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste. Ombudsmannen skal ikke behandle klager på etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene som kontrollutvalget har behandlet.
- g) saker behandlet av Stortingets utvalg for rettfærdsvederlag.
- h) virksomheten til Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
- i) 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.

§ 6 Grunnlaget for arbeidet

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

§ 7 Om klagen

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltning, kan klage til ombudsmannen.

Klagen skal være navngitt og skriftlig. Klageren bør gjøre rede for de grunnene klagen bygger på, og legge frem bevis og andre dokumenter i saken. Ombudsmannen kan bistå med å nedtegne klagen.

Den som er fra tatt sin personlige frihet, har rett til å klage til ombudsmannen i *uåpnet* brev.

§ 8 Forholdet til klageordninger i forvaltningen

Klageadgangen i forvaltningen må være benyttet før en sak kan tas til behandling av ombudsmannen. Ombudsmannen kan gjøre unntak fra dette når det foreligger særlige grunner.

Hvis klagen gjelder forhold som ikke kan klages til ordinær klageinstans i forvaltningen, bør ombudsmannen henvise klageren til å ta opp saken med overordnet forvaltningsorgan eller tilsynsorgan.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke når Kongen i statsråd er eneste klageinstans.

§ 9 Klagefristen

Klagen må være satt frem innen ett år etter at forvaltningens klagevedtak ble truffet eller etter at andre forhold det klages over, ble foretatt eller opphørte. Hvis klagefristen er oversittet, kan ombudsmannen likevel behandle klagen når særlige grunner foreligger.

§ 10 Ombudsmannens behandling av klagen

Ombudsmannen avgjør om det er tilstrekkelig grunn til å iverksette undersøkelser som følge av en klage. Ombudsmannen bestemmer også hvilke sider av saken som skal undersøkes, og omfanget av undersøkelsene.

Nærmere undersøkelser av en klage skjer i alminnelighet ved at ombudsmannen stiller skriftlige spørsmål til forvaltningen, som bes uttale seg innen en gitt frist.

Når ombudsmannen av særlige grunner finner det nødvendig, kan det innhentes uttalelse fra sakkyndig.

§ 11 Klagerens rett til dokumentinnsyn og til å uttale seg

Klageren har rett til å gjøre seg kjent med dokumenter i ombudsmannssaken og uttalelser og opplysninger som er gitt i saken, med mindre klageren etter de regler som gjelder for vedkommende forvaltningsorgan ikke har krav på det. Klageren gis ikke innsyn i forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken.

Ombudsmannens interne saksdokumenter har klageren ikke krav på å få innsyn i.

Klageren gis vanligvis anledning til å uttale seg om de uttalelser forvaltningen kommer med om saken.

§ 12 Rett til å få opplysninger

Ombudsmannen kan hos offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste, kreve de opplysningene som trengs for å kunne utføre sitt verv. I samme utstrekning kan ombudsmannen kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter, herunder dokumenter som er utarbeidet for forvaltningsorganets interne saksforberedelse. Ombudsmannen kan sette frist for forvaltningen til å etterkomme pålegg om å gi opplysninger eller legge fram dokumenter mv. Som nasjonal forebyggende mekanisme har ombudsmannen tilsvarende rett til å kreve opplysninger fra person i tjeneste for private institusjoner som nevnt i § 5 første ledd annet punktum.

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

§ 13 Adgang til lokaler, tjenestesteder mv.

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

§ 14 Taushetsplikt

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 taushetsplikten påhviler hans personale og andre som bistår ved utførelsen av ombudsmannens arbeidsoppgaver.

§ 15 Dokumentoffentlighet

Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt i medhold av § 14 eller av unntakene i denne bestemmelsen. Med ombudsmannens saksdokumenter menes dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken. Forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.

Ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet når særlige grunner tilsier det. Ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet.

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og ombudsmannen og som gjelder ombudsmannens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.

Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som ombudsmannen fører for registrering av dokument i sakene som opprettes. Arkivlova med tilhørende forskrifter gjelder så langt de passer på ombudsmannens virksomhet.

Til bruk for forskning kan det uten hinder av taushetsplikten gis innsyn i ombudsmannens saksdokumenter. Ombudsmannen bestemmer om, i hvilket omfang og på hvilke vilkår slikt innsyn kan innvilges. Det påhviler en taushetsplikt etter § 14 på den som får innsyn i medhold av denne bestemmelsen.

Ombudsmannen avgjør med endelig virkning om et dokument helt eller delvis skal unntas fra offentlighet.

§ 16 Avslutning av ombudsmannens saksbehandling

Ombudsmannen har rett til å uttale sin mening om forhold som går under hans arbeidsområde. Ombudsmannen skal personlig ta standpunkt i saker hvor det er aktuelt å kritisere forvaltningens avgjørelse eller handlemåte. For øvrig kan bestemte medarbeidere gis fullmakt til å avslutte behandlingen av klager.

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, kan han gi uttrykk for det. Det samme gjelder dersom behandlingen av en sak strir mot god forvaltningspraksis. 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.

Når ombudsmannen avslutter saken slik som nevnt i annet, tredje eller fjerde ledd, skal et referat av forvaltningens uttalelse om klagen fremgå i ombudsmannens avsluttende brev eller uttalelse.

Ombudsmannen skal gi klageren 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.

§ 17 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.

§ 18 Meldinger til Stortinget

Ombudsmannen skal gi Stortinget årlig melding om sin virksomhet. Det skal gis en særskilt melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme. *Meldingene skal gis innen 1. april hvert år og omfatte virksomheten i tidsrommet 1. januar til 31. desember det foregående året.*

Ombudsmannen kan gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding dersom ombudsmannen finner det formålstjenlig.

§ 19 Habilitet

Reglene om habilitet i domstoloven §§ 106 og 108 gjelder tilsvarende så langt de passer for ombudsmannen og saksforberedere. En saksforbereder kan ikke treffe avgjørelse i saken dersom ombudsmannen eller en medarbeider i direkte overordnet stilling er inhabil.

Anser ombudsmannen seg inhabil eller at det foreligger andre grunner til at en sak bør behandles av en setteombudsmann, orienteres Stortingets presidentskap, som velger en setteombudsmann til å behandle saken.

§ 20 Bevisforbud

Det kan ikke føres bevis om forhold som er underlagt taushetsplikt etter § 14 med mindre retten etter en avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning ved kjennelse bestemmer at beviset skal føres. Ombudsmannen skal få redegjøre for sitt standpunkt før retten treffer en avgjørelse. Redegjørelsen meddeles partene.

Det kan ikke føres bevis med opplysninger fra ombudsmannen om grunnlaget for ombudsmannens uttalelser og rapporter.

§ 21 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.

§ 22 Personalet

Øverste ledernivå under ombudsmannen ansettes av Stortingets presidentskap etter ombudsmannens innstilling. Øvrige medarbeidere ansettes av ombudsmannens ansettelsesråd. Statsansatteloven §§ 4 til 7 om utlysning, innstilling og ansettelse gjelder så langt de passer. Tvister om fortrinnsrett etter statsansatteloven § 13 avgjøres av den som har ansettelsesmyndighet.

Personalreglementet fastsettes av ombudsmannen. Stortingets presidentskap kan kreve at personalreglementet tas opp til revisjon.

For ansatte ved ombudsmannens kontor fastsettes lønn, pensjon og arbeidsvilkår etter de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstagere i statsstilling.

Forvaltningsloven gjelder så langt den passer i saker om ordenstraff, oppsigelse, suspensjon eller avskjed. Klageorganet er Stortingets presidentskap.

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister gjelder for Sivilombudsmannen.

§ 23

1. Denne lov trer i kraft 1. oktober 1962

II

Loven trer i kraft fra det tidspunktet Kongen bestemmer.

Vedlegg:

Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven)

Lovens tittel endret ved lov 2 des 2011 nr. 46 (ikr. 1 jan 2012) (korttittel tilføyd). – Se Grl. § 75, l.

§ 1. Valg av ombudsmann.¹

Etter hvert stortingsvalg² 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.³ Han må ikke være medlem av Stortinget.⁴

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 stedfortreder⁵ 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 inhabil⁶ 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 sep 1991 nr. 72.

1 Jf. Grl. § 75, l.

2 Se Grl. § 54, jf. lov 28 juni 2002 nr. 57 § 9-1 (1).

3 Jf. Grl. § 91 og § 114, dl. § 53 og § 54.

4 Jf. Grl. § 63 og § 64, samt lov 28 juni 2002 nr. 57 § 11-9.

5 Jf. § 13.

6 Jf. dl. §§ 106 flg.

§ 2. Instruks.

Stortinget fastsetter alminnelig instruks for Ombudsmannens virksomhet.¹ 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).

1 Fastsatt ved stortingsvedtak 19 feb 1980. – Se loven her § 4 (2) og fvl. § 4 siste ledd.

§ 3. Formål.

Som Stortingets tillitsmann skal ombudsmannen på den måte som fastsatt i denne lov og i hans instruks, søke å sikre¹ at det i den offentlige forvaltning² ikke øves urett mot den enkelte borger³ og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.⁴

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).

1 Jf. § 11.

2 Se § 4.

3 Jf. § 5 og § 6.

4 Jf. § 3 a. Jf. Grl. del E og lov 21 mai 1999 nr. 30.

§ 3 a. Nasjonal forebyggende mekanisme¹

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.²

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).

1 Se § 12 (1) annet punktum.

2 Jf. Grl. § 93 (2) og strl. § 174.

§ 4. Arbeidsområde.

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning,¹ 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.²

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter ikke:

- a) forhold som Stortinget³ har tatt standpunkt til.
- b) avgjørelser truffet i statsråd,⁴
- c) domstolenes⁵ virksomhet,
- d) Riksrevisjonens⁶ 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,⁷ 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 tiltak⁸ når han finner at hensynet til rettssikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det.

Stortinget kan i Ombudsmannens instruks⁹ fastsette:

- a) om 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). Endres ved lov 22 apr 2016 nr. 4 (ikr. fra den tid Kongen bestemmer). Endres ved lov 22 juni 2018 nr. 83 (ikr. fra den tid Kongen bestemmer).

1 Jf. fvl. § 1.

2 Jf. lov 17 juli 1992 nr. 100 § 6-2.

3 Se Grl. § 49 jf. § 67.

4 Jf. Grl. § 12 og § 13. – Jf. offl. § 32 (1) siste punktum.

5 Se dl. § 1 og § 2. Se tvangsl. § 2-8 jf. § 5-16, jf. Stortingets instruks (se § 2 her) § 2 (2).

6 Jf. Grl. § 75, k, lov 7 mai 2004 nr. 21.

7 Se lover 26 juni 1992 nr. 87 § 5 (2) og 25 sep 1992 nr. 107 § 6 og de bestemmelser det er vist til i noten der.

8 Jf. § 5.

9 Jf. § 2.

§ 5. Grunnlag for arbeidet.

Ombudsmannen kan ta saker opp til behandling enten etter klage¹ eller av eget tiltak.

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

1 Se § 6.

§ 6. Nærmere om klage og klagefrist.

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett¹ fra den offentlige forvaltnings side,² kan klage³ til Ombudsmannen.⁴

Den som er fratatt sin personlige frihet har rett til å klage til Ombudsmannen i lukket brev.⁵

Klagen skal være navngitt og må være satt fram innen⁶ 1 år etter at den tjenestehandling eller det forhold det klages over ble foretatt eller opphørte. Har klageren brakt saken inn for høyere forvaltningsorgan,⁷ 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).

1 Se § 3.

2 Se § 4.

3 Se § 5.

4 Sml. fvl. § 2 (1), e, og § 28.

5 Jf. lover 2 juli 1999 nr. 62 § 4-5 (3) og 18 mai 2001 nr. 21 § 30. – Jf. GrL. § 100 (4) siste punktum.

6 Jf. fvl. § 30.

7 Jf. fvl. § 28.

§ 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 domstoloven¹ § 43 annet ledd. Rettsmøtene² er ikke offentlige.³

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).

1 Lov 13 aug 1915 nr. 5.

2 Jf. dl. § 122.

3 Jf. dl. § 124.

§ 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.¹

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).

1 Se § 4. – Jf. § 7. Se fvl. § 13 b (1) nr. 4.

§ 9. Dokumentoffentlighet og taushetsplikt

Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige.¹ 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.²

Ombudsmannen har taushetsplikt³ med omsyn til opplysninger han får i sin tjeneste om forhold av personlig karakter.⁴ Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts- og forretningshemmeligheter⁵ 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.³

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).

1 Sml. fvl. §§ 18 flg. og offl. § 2 (3) og § 3.

2 Jf. offl. § 2 (3).

3 Jf. § 14. – Se strl. § 209. – Sml. fvl. §§ 13 flg.

4 Sml. fvl. § 13 (1) nr. 1.

5 Sml. fvl. § 13 (1) nr. 2.

§ 10. Avslutning av Ombudsmannens saksbehandling

Ombudsmannen har rett til å uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde.¹

Ombudsmannen kan påpeke at det er gjort feil² eller utvist forsømmelig forhold i den offentlige forvaltning. Om han finner tilstrekkelig grunn til det, kan han meddele påtalemyndigheten³ eller tilsettingsmyndigheten hva han mener i den anledning bør foretas overfor vedkommende tjenestemann.⁴ Kommer Ombudsmannen til at en avgjørelse må anses ugyldig⁵ 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.⁶

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

Ombudsmannen skal gi klageren og den eller dem saken angår⁷ 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.⁸

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).

1 Se § 4.

2 Jf. fvl. § 41.

3 Se strpl. kap. 6.

4 Jf. lov 16 juni 2017 nr. 67.

5 Sml. fvl. § 35. – Se lov 13 juni 1980 nr. 35 § 16 (1) nr. 3.

6 Jf. lov 13 juni 1969 nr. 26 § 2-1.

7 Sml. fvl. § 2 (1), e.

8 Se § 9 (2). Jf. § 12.

§ 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.¹ Meldingene trykkes og offentliggjøres.²

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

0 Endret ved lover 22 mars 1968 nr. 1, 8 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).

1 Jf. § 3 a.

2 Se § 9 (2).

§ 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.¹

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.

1 Jf. lov 6 mai 1966 (ikke inntatt i Norges Lover).

§ 14. Personalet.¹

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.²

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

1 Se lov 16 juni 2017 nr. 67 § 1 (4).

2 Jf. lov 18 juni 1958 nr. 2.

§ 15.

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

2. ---

Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen

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

Endringer: Endret ved vedtak 22 okt 1996 nr. 1479, 14 juni 2000 nr. 1712, 2 des 2003 nr. 1898, 12 juni 2007 nr. 1101, 17 juni 2013 nr. 1251.

Rettelser: 13.04.2010 (Skrivefeil rettet iht. Stortingstidende (1979–1980)), 23.04.2010 (se rettelse i LT 5/2010)

§ 1. *Formål.*

(Til ombudsmannslovens § 3.)

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

§ 2. *Arbeidsområde.*

(Til ombudsmannslovens § 4.)

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

Ombudsmannen skal ikke behandle klager på saker behandlet av Stortingets utvalg for rettfærdsvederlag.

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

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

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

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

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

(Til ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd.)

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

§ 8. Saker som opptas av eget tiltak.

(Til ombudsmannslovens § 5.)

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

§ 8a. Særregler for Ombudsmannen som nasjonal forebyggende mekanisme

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

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

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

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

§ 9. Avslutning av Ombudsmannens saksbehandling.

(Til ombudsmannslovens § 10.)

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

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

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

§ 10. Instruks for personalet.
(Til ombudsmannslovens § 2.)

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

§ 11. Dokumentoffentlighet ved Ombudsmannens kontor

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

0 Endret ved stortingsvedtak 14 juni 2000 nr. 1712 (i kraft 1 jan 2001).

§ 12. Årlig melding til Stortinget.
(Til ombudsmannslovens § 12.)

Ombudsmannens årlige melding til Stortinget skal avgis innen 1. april hvert år og omfatte ombudsmannens virksomhet i tidsrommet 1. januar – 31. desember det foregående år.

Meldingen skal inneholde en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som Ombudsmannen mener har alminnelig interesse, og nevne de tilfeller der han har gjort oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis eller har gitt særskilt melding etter ombudsmannslovens § 12 annet ledd. I meldingen skal ombudsmannen også orientere om sitt arbeid med å overvåke og kontrollere at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.

Når Ombudsmannen finner grunn til det, kan han unnlate å nevne navn i meldingen. Meldingen skal uansett ikke inneholde opplysninger som er undergitt taushetsplikt.

Omtalen av saker hvor Ombudsmannen har gitt uttalelse som nevnt i ombudsmannslovens § 10 annet, tredje og fjerde ledd, skal inneholde et referat av hva vedkommende forvaltningsorgan eller tjenestemann har uttalt om klagen, jfr. § 6 første ledd tredje punktum.

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

0 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.

Sivilombudsmannens personalreglement

DEL I Generelt

§ 1 Personalreglementets virkeområde

Dette reglementet gjelder for tjenestemenn hos Sivilombudsmannen. Som tjenestemenn regnes alle ansatte hos Sivilombudsmannen.

§ 2 Unntak fra reglementsbestemmelsene

Reglene i §§ 10-15 om utlysning og innstilling mv. gjelder ikke

1. ved tilsetting av tjenestemenn for inntil seks måneder, jf. reglementet § 3, tredje ledd. Ved forlengelse av et tilsetningsforhold som medfører at den totale ansettelsen vil strekke seg ut over seks måneder, gjelder reglementet fullt ut,
2. ved forlengelse av midlertidig stilling eller opprykk til fast stilling etter reglene i § 9,
3. dersom det er mindre enn to måneder siden forrige innstilling til tilsvarende stilling.

Bestemmelsene i reglementet § 16 om melding om tilsetting mv. gjelder ikke for tilsetting i stillinger hvor Stortingets presidentskap er tilsettingsmyndighet.

Del II Roller og ansvar

§ 3 Tilsettingsmyndighet

Stortingets presidentskap tilsetter tjenestemenn i ledende stillinger etter innstilling fra ombudsmannen.

Øvrige tjenestemenn tilsettes av tilsettingsrådet etter innstilling fra enten tilsettingsrådet eller de(n) som forbereder saken i henhold til § 7.

Sivilombudsmannen, eller den ombudsmannen gir fullmakt, har tilsettingsmyndighet ved tilsetting for inntil seks måneder, jf. sivilombudsmannsloven § 14 første ledd annet punktum. Tilsettingsrådet skal ha underretning om slike tilsettinger.

§ 4 Tilsettingsrådets sammensetning

Tilsettingsrådet skal som hovedregel bestå av tre medlemmer; ombudsmannen, en representant fra tjenestemannsorganisasjonene, og administrasjonssjefen eller en kontorsjef.

Hvilken tjenestemannsorganisasjon som deltar i en konkret tilsetting, og om administrasjonssjefen eller en kontorsjef deltar, avgjøres av ombudsmannen og vil være avhengig av hva slags stilling som skal besettes. For visse stillinger kan tilsettingsrådet utvides med flere medlemmer, så lenge balansen mellom arbeidsgiverrepresentantene og fagforeningsrepresentantene opprettholdes.

Ombudsmannen oppnevner ved behov personlige vararepresentanter for kontorsjefen eller administrasjonssjefen.

§ 5 Oppnevning av tjenestemannsrepresentanter til tilsettingsråd

Den tjenestemannsorganisasjon som organiserer tjenestemenn, og som enten selv eller gjennom tilslutning til en hovedsammenslutning, er forhandlingsberettiget etter lov om offentlige tjenestetvister annet kapittel, oppnevner representanter for tjenestemennene med personlige vararepresentanter.

Er det flere forhandlingsberettigede tjenestemannsorganisasjoner som har medlemmer hvor de(n) ledige stillingen(e) tilhører, oppnevner de aktuelle organisasjonene i fellesskap en representant.

Tjenestemannsrepresentantene bør ha vært ansatt hos ombudsmannen i minst to år, og bør så langt mulig oppnevnes for en periode på ett år om gangen.

§ 6 Tilsettingsrådets kompetanse mv.

Tilsettingsrådet skal fortrinnsvis behandle saker i samlet møte. Skriftlig behandling kan finne sted hvis saken ikke volder tvil og saksbehandlingsreglene i tjenestemannsloven ikke er til hinder for det. Ethvert medlem av rådet kan forlange at en sak som er forelagt skriftlig, blir overført til muntlig behandling. Oppnås det ikke enstemmighet ved skriftlig behandling, skal det innkalles til møte.

Rådet må være fulltallig for å være beslutningsdyktig.

Deltagelse i innstillings- og tilsettingsråd er en tjenesteplikt. Medlemmene av rådet kan ikke hindre vedtak ved å utebli fra behandlingen eller nekte å underskrive møteprotokoll. Dersom enkelte av rådets medlemmer likevel ikke deltar i behandlingen av en sak eller ikke underskriver møteprotokollen, er rådet beslutningsdyktig om to av tre medlemmer deltar og underskriver.

I tilsettingssaker skal medlemmene av tilsettingsrådet ivareta interessene til alle søkere, både eksterne og interne. De skal aldri møte med noen form for bundet mandat, og kan ikke instrueres.

§ 7 Ansvar for saksforberedelse i tilsettingssaker

Saksforberedelse innebærer ansvar for at følgende oppgaver blir utført: vurdering av søknader, gjennomføring av intervjuer, referanseinnhenting, utarbeidelse av innstilling og kvalitetssikring av protokoll, jf. reglementet §§ 13-15.

I saker der Stortingets presidentskap er tilsettingsmyndighet, kan hele eller deler av saksforberedelsen ivaretas av den eller de ombudsmannen bestemmer. Ombudsmannen avgjør herunder hvem som evt. skal konsulteres i forbindelse med utarbeidelsen av innstillingen.

I saker der tilsettingsrådet er tilsettingsmyndighet, kan hele eller deler av saksforberedelsen ivaretas av andre dersom tilsettingsrådet bestemmer dette.

Administrasjonssjefen utpeker en person (enten en kontorsjef eller administrasjonssjefen, avhengig av stilling) som har ansvar for saksforberedelsen. Så langt det er praktisk mulig, bør kontorsjefen i fagavdelingen som trenger ny medarbeider delta i saksforberedelsen.

Administrasjonen ivaretar sekretariatsfunksjon ifm. utlysning og kommunikasjon med søkerne om framdrift, utarbeidelse av tilsettingsbrev, utarbeidelse av protokoll mv.

§ 8 Taushetsplikt og habilitet

De som deltar i behandlingen av saker etter dette reglementet har ikke anledning til å diskutere enkeltsaker eller på annen måte videreformidle opplysninger på en måte som kan komme i konflikt med reglene om taushetsplikt, jf. sivilombudsmannsloven § 9 annet ledd, jf. ombudsmannsinstruksen § 11.

Den som har tilsettingsmyndighet er inhabil til å delta ved behandling av en sak hvis det foreligger slike forhold som nevnt i forvaltningsloven § 6 første eller annet ledd.

Del III Saksbehandlingen i tilsettingssaker

§ 9 Forlengelse av midlertidig tilsetting og overgang til fast tilsetting

En midlertidig tilsatt kan få opprykk (forlengelse eller overgang til fast tilsetting) ved ledighet i tilsvarende stilling. Dersom det er flere ansatte i midlertidig tilsetting, gis det opprykk til den av de midlertidig ansatte som anses best kvalifisert. Ved kvalifikasjonsvurderingen skal det som hovedregel legges til grunn innstillingsrekkefølgen ved ansettelsen. Dersom det er midlertidig tilsatte fra flere ansettelsesrunder, gis det som hovedregel opprykk til de(n) som ble ansatt i første ansettelsesrunde.

Før det gis forlengelse av midlertidig stilling eller opprykk til fast stilling, skal nærmeste overordnede leder uttale seg om tjenestemannens skikkethet for forlengelse/fast stilling.

§ 10 Utlysning av stillinger

Ledige stillinger skal, dersom annet ikke fremgår av reglementet, kunngjøres offentlig og besettes etter alminnelig konkurranse.

Stillinger som utlyses offentlig skal også kunngjøres internt. Fraværende tjenestemenn skal, så vidt mulig, underrettes om alle ledige stillinger.

Eventuell intern overflytting bør være avklart før utlysningen foretas.

Ledige stillinger skal meldes til Arbeids- og velferdsetaten og ellers kunngjøres på den måten tilsettingsrådet bestemmer. Søknadsfristen skal i alminnelighet være minst to uker fra stillingen er meldt ledig til Arbeids- og velferdsetaten og tatt inn på deres sider for ledige stillinger.

§ 11 Utlysningens innhold

Utlysningen skal inneholde en beskrivelse av stillingen, opplysninger om tittel og arbeidsområde, kvalifikasjonskrav, evt. ønskelige men ikke nødvendige kvalifikasjoner, lønnsvilkår, arbeidssted og fra hvilket tidspunkt stillingen er ledig. Utlysningsteksten kan utformes på en slik måte at man etterspør konkret spisskompetanse. Det skal opplyses om søknadsfristen. Utlysningen skal også inneholde opplysninger om stillingen er en heltids- eller deltidsstilling og om det er en fast eller midlertidig stilling. Ved midlertidig tilsetting skal det

opplyses om det er mulighet for fast tilsetning. Videre skal utlysningen nevne hvem som kan gi nærmere opplysninger om stillingen.

Utlysningen skal utformes på en slik måte at den legger til rette for mangfold blant de ansatte hos ombudsmannen, jf. Hovedavtalen §§ 19-21 med tilhørende tilpasningsavtale.

I utlysningen skal det gjøres oppmerksom på at opplysninger om søkeren kan bli gjort offentlige selv om søkeren har bedt om ikke å bli ført opp på søkerlisten.

Interne utlysninger kan gjøres enklere ved at man utelater forhold som må anses kjente for søkerkretsen.

Før utlysningen av ledig stilling skal utlysningen sendes de tillitsvalgte med en rimelig frist til å kreve drøftinger. Gjenstand for drøftinger er utlysningens innhold og lønns plassering.

§ 12 Fornytt utlysning

En stilling skal lyses ut på nytt dersom det ikke har meldt seg et tilstrekkelig antall kvalifiserte søkere og det må forventes at en ny utlysning kan endre dette forholdet. Dersom tilsettingsmyndigheten på et vesentlig punkt ønsker å fravike kvalifikasjonskravene i utlysningen, skal også stillingen utlyses på nytt. Det samme gjelder om det har gått uforholdsmessig lang tid siden utlysning ble foretatt, eller om forholdene har endret seg vesentlig.

§ 13 Innledende behandling av søknader

Etter utløpet av søknadsfristen skal det snarest settes opp en liste over søkerne (utvidet søkerliste) som skal inneholde søkerens navn, alder og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis. Listen sendes de(n) som foretar saksforberedelsen, og medlemmene av tilsettingsrådet, så snart den foreligger.

Det skal også snarest settes opp offentlig søkerliste som skal inneholde søkerens navn, alder, stilling eller yrkestittel. Det skal fremgå av søkerlisten hvor mange søkere det har vært til stillingen og hvilket kjønn disse har.

Opplysninger om en søker kan unntas fra offentlighet dersom søkeren har begrunnet dette skriftlig og tilsettingsrådet eller de(n) som foretar saksforberedelsen godtar begrunnelsen.

Søkerne skal underrettes om at søknaden er mottatt og den videre saksgangen. Dersom saksgangen blir forsinket, skal søkerne informeres om dette.

Tilsettingsrådet kan velge å ta søknader under behandling selv om søknadsfristen er overskredet. I så fall skal samtlige slike søknader tas i betraktning.

§ 14 Intervjuer og referanseinnhenting

Etter en vurdering av søkerne, skal de som synes å være best kvalifisert innkalles til konferanse/intervju. Ved avgjørelsen av hvem av søkerne som skal intervjues skal det legges vekt på utdanning, praksis, kvalifikasjoner og egnethet ut fra de kravene som er stilt i utlysningsteksten. De(n) som foretar saksforberedelsen avgjør hvem som skal innkalles til intervju, evt. i konsultasjon med tilsettingsmyndigheten. I de tilfeller der tilsettingsrådet er

tilsetningsmyndighet, kan hvert av medlemmene be om at andre kvalifiserte søkere også innkalles. Det vurderes konkret om man skal innkalle søkere som er kjent fra før.

I saker der tilsetningsrådet er tilsetningsmyndighet har medlemmene rett til å være til stede og stille spørsmål under intervjuet, selv om saksforberedelsene for øvrig gjøres av andre, jf. § 7.

Intervjuer og referanseinnhenting skal gjennomføres etter samtalemal som tilpasses den konkrete tilsettingen. Opplysninger som fremkommer under intervjuet eller ifm. referanseinnhenting skal nedtegnes og vedlegges saksdokumentene.

§ 15 Innstilling og beslutning om tilsetting

For de stillingene som tilsettes av tilsetningsrådet skrives innstillingen av den som har ansvaret for forberedelse av tilsettingen, jf. § 7 annet ledd.

Innstillingen skal inneholde en nærmere beskrivelse av stillingens innhold og kvalifikasjonskrav, tilsetningsprosessen, søkermassen, en beskrivelse av de mest aktuelle søkerne, samt en vurdering av disse basert på kvalifikasjoner, intervjuer og referanseinnhenting.

Dersom det er flere kvalifiserte søkere til en stilling, skal vanligvis tre søkere innstilles i den rekkefølge de bør komme i betraktning. Dersom det er flere ledige stillinger skal det som regel innstilles minst to søkere mer enn antall ledige stillinger. Søkere som ikke anses aktuelle skal ikke innstilles.

Innstillingen sendes de som har deltatt ved intervjuene for godkjenning.

Hvis det er uenighet i tilsetningsrådet om hvem som skal tilsettes, eller noen av medlemmene krever det, trer de sammen til et møte, jf. reglementet § 6 første ledd.

Det endelige tilsetningsvedtaket tas inn i en protokoll som underskrives av medlemmene i tilsettingsorganet, jf. § 29. Evt. uenighet skal grunngis i protokollen.

§ 16 Melding om tilsetting mv.

Ombudsmannen eller kontorsjef/administrasjonssjef som er ansvarlig for saksforberedelsen, informerer den søkeren som skal tilbys stillingen. Øvrige innstilte informeres også særskilt.

Før søker tilbys stillingen skal lønnplasseringen klareres med administrasjonssjefen. Den kontorsjef/administrasjonssjef som er ansvarlig for saksforberedelsen forhandler lønnen ved tilsettingen. Ved tilsetting av kontorsjef eller administrasjonssjef forhandles lønn av ombudsmannen eller den han bemyndiger.

Ved tilsetting av tjenestemann skal den tilsatte gis skriftlig tilbud med opplysning om eventuelle særvilkår. Det skal inngås skriftlig arbeidsavtale både for faste og midlertidige tilsettingsforhold.

Alle søkere skal underrettes når stillingen er besatt. Underretningen skal inneholde navnet på den søker som er tilsatt i stillingen.

De tillitsvalgte orienteres om alle tilsetninger og forlengelser av tilsetninger, jf. Hovedavtalen § 11 nr. 1.

§ 17 Prøvetid

Tjenestemannen skal tilsettes på prøve, jf. tjenestemannsloven § 8. Vedkommende skal gis en underretning som skal inneholde en orientering om prøvetidsreglene og underretningen skal bekreftes skriftlig.

Under prøvetiden skal tjenestemannen gis nødvendig veiledning og vurdering av sitt arbeid. Nærmeste leder skal gjennomføre minst en samtale med tjenestemannen tre måneder etter tilsetting. Hvis det viser seg at vedkommende har forbedringspotensiale bør disse nedtegnes skriftlig, med fastsettelse av frist til å imøtekomme ønsket om forbedring. Ved behov skal det holdes ny medarbeidersamtale fem måneder etter tilsetting.

Før prøvetiden er ute, skal tjenestemannen gjøres kjent med om vedkommende ikke kan fortsette i tjenesten, jf. tjenestemannsloven § 8 nr. 2 annet ledd. I så fall sies tjenestemannen opp med tre ukers frist, jf. bestemmelsene i Del IV.

§ 18 Anke

Hvis det i tilsettingsrådet ikke er enighet om en tilsetting, kan hvert medlem kreve saken avgjort av Stortingets presidentskap. Kravet skal grunngis skriftlig basert på det som er nedfelt i protokollen. Presidentskapet kan bare velge mellom de søkere som noen av tilsettingsorganets medlemmer vil tilsette.

Del IV Oppsigelse, Ordensstraff, avskjed og suspensjon

§ 19 Vedtaksmyndighet

Vedtak om at en tjenestemann skal sies opp, ilegges ordensstraff, gis avskjed eller suspenderes, treffes av den som har tilsettingsmyndighet etter reglementet § 3, jf. tjenestemannsloven § 17 nr. 3.

For stillinger hvor tilsettingsmyndigheten er tillagt Stortingets presidentskap, utarbeider tilsettingsrådet forslag til vedtak om oppsigelse, ordensstraff, suspensjon og avskjed.

Dersom saken krever særlig rask avgjørelse, kan vedtak om suspensjon eller overføring til annen tjeneste etter tjenestemannsloven § 16 treffes av ombudsmannen. Vedtaket skal straks meldes til tilsettingsrådet, som kan omgjøre vedtaket, jf. første ledd.

Vedtak fattes med hjemmel i tjenestemannsloven §§ 8, 9, 10, 14, 15 og 16.

Dersom det i tilsettingsrådet ikke er flertall for oppsigelse, avskjed eller ordensstraff, kan hvert medlem av mindretallet kreve saken avgjort av Stortingets presidentskap. Det samme gjelder hvor et mindretall ønsker en ilagt ordensstraff skjerp.

§ 20 Beregning av tjenestetid

Ved beregning av tjenestetid etter tjenestemannsloven §§ 9 og 10 medregnes all sammenhengende tjeneste i virksomheten. Dersom hele eller deler av en annen virksomhet overføres til ombudsmannen, skal all sammenhengende tjeneste fra den tidligere virksomheten medregnes.

§ 21 Taushetsplikt og habilitet

Reglementets § 8 om taushetsplikt og habilitet gjelder tilsvarende.

§ 22 Rett til uttalelse, representasjon mv.

Før en tjenestemann ilegges ordensstraff, sies opp eller gis avskjed, skal vedkommende gis mulighet til å forklare seg muntlig for den myndighet som skal avgjøre saken, jf. tjenestemannsloven § 18 nr. 1. Vedkommende har rett til å la seg bistå av en tillitsvalgt eller en annen rådgiver.

§ 23 Bortfall av ordensstraff

Ordensstraffer etter tjenestemannsloven § 14 slettes etter tre år.

§ 24 Saksbehandlingsregler, klage

Samtidig med underretning om vedtaket skal tjenestemannen orienteres om muligheten til å klage over vedtaket, klagefristen og hvordan klagen skal fremsettes. Klagefristen er tre uker.

Vedtaket om ordensstraff, oppsigelse, suspensjon eller avskjed kan påklages, jf. tjenestemannsloven § 19. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel VI så langt de passer. Klageorganet er Stortingets presidentskap.

Del V Fri, ferie og permisjoner

§ 25 Arbeidstid, ferie, avspasering

Arbeidstid fremgår av arbeidskontrakten, arbeidsmiljøloven § 10-4, særavtale om fleksibel arbeidstid og informasjon om arbeidstid på intranettet, og føres i elektronisk tidregistreringssystem. Ledere er forpliktet til å føre kontroll med at de underordnede overholder den fastsatte arbeidstid og at denne utnyttes effektivt. Lederen plikter å føre kontroll med underordnetes ferie- og sykefravær.

Ferie/fri eller avspasering må avklares med nærmeste leder. Regler om feriefastsettelse og tiden for ferie er regulert i ferieloven, gjeldende tariff- og særavtaler, herunder lokal IA-avtale.

Det skal sørges for forsvarlig bemanning til enhver tid, og settes opp ferielister i så god tid som mulig. Ferielistene skal godkjennes av nærmeste leder eller den nærmeste leder bemyndiger. Tilsvarende gjelder ved senere endringer.

§ 26 Velferdspermisjoner og annen fri med lønn

Velferdspermisjoner og annen fri med lønn kan gis i samsvar med hovedtariffavtalens fellesbestemmelser. Se nærmere beskrivelse på intranettet. Nærmeste leder innvilger

velferdspermisjon og annen fri med lønn inntil tre dager innenfor det som er angitt på intranettet. Øvrig velferdspermisjon og annen fri med lønn avgjøres av administrasjonen i samråd med nærmeste leder.

§ 27 Permisjoner i forbindelse med overgang til annen stilling

Permisjon for overgang til annen stilling (offentlig eller privat) gis som hovedregel ikke før tjenestemannen har vært ansatt hos ombudsmannen i mer enn tre år. Dersom tjenestemannen har vært ansatt i mer enn tre år bør det gis permisjon, så langt tjenesten tillater det, og arbeidet antas å være av direkte betydning for vedkommendes faglige utvikling for videre arbeid hos ombudsmannen.

Slik permisjon gis som hovedregel i inntil ett år ved overtakelse av vikariater/midlertidig stilling. Dersom tjenestemannen har vært ansatt hos ombudsmannen i mer enn fem år, kan det gis permisjon i maksimalt seks måneder for å overta fast stilling. Ved tilsetting i mindre enn fem år, gis det ikke permisjon for å overta fast stilling.

Ved gjeninntredelse etter en permisjon gis det som hovedregel ikke ny permisjon ved overgang til annen stilling (offentlig eller privat).

Permisjon for å tjenestegjøre som dommerfullmektig, bør så langt tjenesten tillater det, normalt gis for inntil to år. Det bør så vidt mulig avklares om tjenestemannen kommer tilbake i løpet av første permisjonsår.

Permisjon for å tjenestegjøre i tidsavgrensede utvalg e.l. vurderes individuelt.

Permisjoner kan unntaksvis forlenges.

§ 28 Permisjoner i forbindelse med opplæring

For utdanningspermisjon gjelder arbeidsmiljøloven § 12-11.

Del VI Andre bestemmelser

§ 29 Protokoll

Alle saker som behandles i tilsettingsrådet, skal føres i en protokoll. Det skal fremgå om saken er behandlet skriftlig eller i møte. Videre skal protokollen inneholde dato for eventuelt møte, medlemmenes navn og stilling/funksjon, anførsler om at habilitetsspørsmålet er vurdert og opplysninger om vedtak. Dersom det ikke er enighet skal protokollen også inneholde opplysninger om stemmegivning, herunder stemmegivningen til det enkelte rådsmedlem. Mindretallets begrunnelse skal føres i protokollen.

Protokollen skal underskrives av samtlige rådsmedlemmer.

§ 30 Innsynsrett

Partenes (søkernes) innsynsrett i opplysninger om seg selv og eventuelt om andre søkere reguleres av sivilombudsmannsloven § 9, jf. ombudsmannsinstruksen § 11. I tillegg gjelder forvaltningslovforskriften kapittel 5 så langt det passer.

§ 31 Attest

Tjenestemann som fratrer sin stilling etter oppsigelse eller avskjed, eller som ber om det, har rett til å få skriftlig attest.

Attesten skal inneholde tjenestemannens navn, fødselsdato, hvilke(n) stilling(er) vedkommende har hatt, og dato for tiltredelse i og eventuell fratredelse fra stillingen(e). I tillegg skal det gis opplysninger om hvilke arbeidsområder tjenestemannen har hatt.

Attesten kan videre gi en vurdering av tjenestemannen og utførelsen av arbeidet.

Del VII Revisjon og Ikrafttredelse

§ 32 Revisjon

Hver av partene i virksomheten kan når som helst kreve at reglementet tas opp til revisjon. Når krav om revisjon er fremsatt, skal drøftinger om nytt reglement starte senest innen tre måneder.

§ 33 Ikrafttredelse

Reglementet trer i kraft 5. mars 2015. Fra samme tidspunkt oppheves «Personalreglement for Sivilombudsmannen» vedtatt av Stortingets presidentskap 1. november 2002.

Dette reglementet gjelder til nytt reglement er vedtatt av Stortingets presidentskap.

Oslo, 26. mars 2015

Solveig Antila, administrasjonssjef

Anne K. Larsen, for STL

Sigrid Marie Fæhn Oftebro, for JF SOM