



STORTINGET

Innst. 396 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 4 (2018–2019)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Melding for året 2018 fra Sivilombudsmannen

Til Stortinget

Sammendrag

Innledning

I samsvar med lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12, jf. Stortingets instruks om ombudsmannen 19. februar 1980 § 12, har ombudsmannen gitt melding til Stortinget om virksomheten i 2018.

Som i 2017 hadde ombudsmannen også i 2018 en markant økning i antall klager. Det er imidlertid ikke holdepunkter for at dette skyldes at flere utsettes for urett enn tidligere. Forklaringen synes heller å være at ombudsmannsinstitusjonen har blitt bedre kjent i befolkningen. Dette er et resultat av en bevisst strategi.

Årsmeldingen er ment å speile hva slags problemstillinger ombudsmannen har arbeidet med i 2018, og noen aktuelle temaer er særskilt løftet frem. En hovedproblemstilling som det redegjøres for, er hvordan den teknologiske utviklingen påvirker allmenhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter.

Det redegjøres videre blant annet for lang saksbehandlingstid i forvaltningen og om skatteforvaltning.

Særskilte temaer

Innsyn i Outlook-kalendere – viktig for demokratiet eller en hemsko for forvaltningen?

Den teknologiske utviklingen de siste årene har medført at store mengder informasjon nå produseres

og lagres elektronisk. Forvaltningen skriver ikke lenger bare tradisjonelle brev, vedtak og notater, men også e-poster, tekstmeldinger og innlegg på sosiale medier. Mange har også byttet ut den 7. sansen med en elektronisk kalender.

Grunnloven § 100 femte ledd slår fast at enhver har rett til innsyn i «statens og kommunenes dokumenter». Det såkalte offentlighetsprinsippet kommer også til uttrykk i offentleglova § 3, der det blant annet heter at forvaltningens «saksdokument» er offentlige.

Den teknologiske utviklingen reiser stadig nye problemstillinger knyttet til innsynsretten etter offentleglova. De siste årene har Sivilombudsmannen mottatt et tjuetalls henvendelser om innsyn i kalenderoppføringer i Outlook.

De første sakene gjaldt innsyn i kalendere til rådmenn, ordførere og andre ledere i kommuner og fylkeskommuner. I disse sakene var kravene enten avslått under henvisning til en av unntaksbestemmelsene i offentleglova eller avvist begrunnet i at kravet var for omfattende og/eller for generelt. Noen kommuner ga også innsyn i kalenderne.

Det var først når noen journalister ønsket innsyn i regjeringsmedlemmenes kalendere, at argumenter om at kalenderoppføringer i Outlook ikke var saksdokumenter i lovens forstand, ble fremført. Dermed mente man at denne informasjonen overhodet ikke var omfattet av innsynsretten. Dette spørsmålet ble brakt inn for ombudsmannen, som avga to uttalelser om problemstillingen. Den første saken gjaldt næringsministerens kalender, mens den andre saken gjaldt statsministerens kalender.

Saksdokumentbegrepet

Et grunnleggende krav for å få innsyn etter offentleglova er at informasjonen fremgår av et «saksdokument». Begrepet saksdokument er definert i offentleglova § 4. For det første må det være et «dokument», for det andre gjelder det en tidsmessig avgrensning, og for det tredje stilles det krav til dokumentets innhold.

Et «dokument» er «ei logisk avgrensa informasjonsmengd», og denne informasjonsmengden må være lagret på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning eller lignende. Dokumentbegrepet er teknologi- og informasjonsnøytralt. Det vil si at det ikke har noe å si hvilket medium informasjonen er lagret på, eller hvordan informasjonen kommer til uttrykk. Både tradisjonelle papirdokumenter og informasjon som er lagret elektronisk på ulike plattformer, er omfattet, og informasjonen kan komme til uttrykk som tekst, lyd eller bilde. I tillegg må informasjonen ha en viss sammenheng – den må innholdsmessig høre sammen.

I ombudsmannens uttalelser om næringsministerens og statsministerens kalendere er det lagt til grunn at en kalenderoppføring i Outlook er et dokument. Informasjon i hver enkelt kalenderoppføring om tidspunkt, emne, deltakere, sted og beskrivelse/agenda hører innholdsmessig sammen, og kalenderoppføringene i de aktuelle sakene er lagret elektronisk hos henholdsvis Nærings- og fiskeridepartementet og Statsministerens kontor, slik at det var mulig å hente oppføringene frem og lese dem. En slik tolkning som ombudsmannen har lagt til grunn, er naturlig sett i lys av den teknologiske utviklingen.

At en kalenderoppføring i Outlook er et dokument, er imidlertid bare et skritt på veien. For at et slikt dokument skal være omfattet av hovedregelen om innsynsrett, må det være et «saksdokument for organet». Det gjelder både en tidsmessig og en innholdsmessig avgrensning. Hvorvidt disse vilkårene er oppfylt, må vurderes konkret for hver enkelt kalenderoppføring. Litt forenklet sagt kan man si at kalenderoppføringen enten må ha kommet inn til eller blitt sendt ut fra forvaltningsorganet. Dersom dette ikke er tilfellet, må kalenderoppføringen være ferdigstilt. Et dokument er ferdigstilt når det ikke lenger er aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser i dokumentet.

Slik ombudsmannen har vurdert det, er det ikke spesielt komplisert å vurdere når en kalenderoppføring har kommet inn til eller blitt sendt ut av organet. Dette må vurderes på samme måte som for e-poster. Skillet må trekkes på tidspunktet når informasjonen er mottatt eller sendt elektronisk. Øvrige kalenderoppføringer, for eksempel oppføringer som gjelder interne møter, vil normalt anses som ferdigstilt senest når tidspunktet for den aktuelle aktiviteten har passert. Det vil neppe være aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser i en

kalenderoppføring som gjelder aktiviteter tilbake i tid. De fleste bruker i alle fall kalenderen som et verktøy for å holde oversikt over hva som skjer fremover i tid. Dette gjelder tilsvarende for eksempelvis interne notater som skal brukes som diskusjonsgrunnlag for et møte. Når møtet har passert, vil notatet normalt måtte anses som ferdigstilt.

Til slutt stilles det krav til dokumentets innhold. Dokumentet må gjelde ansvarsområdet eller virksomheten til organet. Dette innebærer for eksempel at ulike private dokumenter ikke vil være et saksdokument for organet. For regjeringsmedlemmene vil dette typisk gjelde dokumenter disse har i egenskap av å være politikere.

Om dette vilkåret har ombudsmannen uttalt at det må vurderes konkret for hver enkelt kalenderoppføring om den har et innhold som gjør den til et saksdokument for organet. Kalenderoppføringer som gjelder møter i et politisk parti, vil typisk falle utenfor, mens oppføringer som gjelder en sak som er til behandling i forvaltningsorganet, vil typisk være omfattet. Dersom en statsråd for eksempel skal ha et møte med ansatte i departementet om en søknad departementet har til behandling, vil en kalenderoppføring som gjelder dette møtet, måtte anses som et saksdokument.

Betydningen av innsynsretten

Konsekvensen av at en kalenderoppføring anses som et saksdokument, er at journalister og andre som ber om det, kan få innsyn. Forutsetningen er at en av unntaksbestemmelsene i offentleglova ikke kommer til anvendelse. Etter ombudsmannens uttalelser er det flere departementer som nå har gitt innsyn i kalenderoppføringer. Dette gjelder blant annet Klima- og miljødepartementet, som har gitt innsyn i noen kalenderoppføringer i statsrådets og statssekretærens kalendere. Kalenderoppføringene viste at det hadde vært møter mellom departementet og et avfallshåndteringsselskap om en giftdeponisak etter at kommunen det gjaldt, hadde stemt ned planene om etablering av deponiet. Blant annet fremgikk det at eieren av selskapet var kalt inn til et møte i departementet noen dager før departementet fikk det reviderte forslaget til planprogram fra selskapet. Ingen av disse møtene var gjort offentlig kjent fra før.

Innsyn i kalenderoppføringer kan være en mulighet for journalister og andre til blant annet å kontrollere hvilke møter som gjennomføres, hvem som deltar på møtene, og hva som er agendaen for møtene. De kan vise hvilke saker maktpersoner i samfunnet er opptatt av og engasjerer seg i, og hvem som forsøker å påvirke maktpersonene. Innsyn i slike kalenderoppføringer kan kaste lys over hvordan saker behandles i forvaltningen, og kan dermed bidra til at vår offentlige forvaltning er så åpen og gjennomsiktig som mulig.

Forslag om å endre loven

Justis- og beredskapsdepartementet sendte sommeren 2018 et forslag på høring om å innføre et generelt unntak fra innsyn for oppføringer i elektroniske kalendere. Forslaget er begrunnet i at det er komplisert og tidkrevende å vurdere innsyn i kalenderoppføringer, og at det ofte vil være behov for å unnta slike oppføringer fra innsyn samtidig som innsyn neppe vil gi noen reell og nyttig informasjon for journalister og andre.

Av høringsinstansene er det 17 som har kommet med innvendinger til forslaget. Disse høringsinstansene har fremholdt viktigheten av åpenhet om politikeres og offentlig ansattes roller og hvilken kontakt de har med næringslivet, organisasjoner og andre interessenter som forsøker å påvirke beslutningsprosesser. Videre er det vist til at dagens regler er tilstrekkelige for å ivareta behovet for unntak, og at utfordringene med å vurdere innsyn i kalenderoppføringer ikke skiller seg særlig fra de utfordringene som ellers gjelder ved innsynskrav i for eksempel tekstmeldinger og e-poster.

Det fremholdes at også vurderinger av krav om innsyn i slike dokumenter kan være arbeidskrevende, men at en åpen forvaltning er viktig av hensyn til demokrati. Høringsinstanser som støtter endringsforslaget, er enig med departementet i at det er komplisert og tidkrevende å vurdere innsyn i kalenderoppføringer. Saken er fortsatt under behandling.

Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av ombudsmannens uttalelse

Ombudsmannens undersøkelse av spørsmålet om innsyn i næringsministerens kalender ble avsluttet med en uttalelse 14. juni 2017. I uttalelsen ba ombudsmannen Nærings- og fiskeridepartementet om å behandle innsynskravet på nytt og orientere ombudsmannen om de fornyede vurderingene innen 30. juni 2017. Ombudsmannen purret deretter gjentatte ganger (totalt ni purringer) og satte nye frister for tilbakemelding. Til tross for dette vurderte ikke departementet kravet på nytt før 26. juni 2018 – over ett år etter ombudsmannens uttalelse. Noe av begrunnelsen for departementets manglende oppfølging av ombudsmannens uttalelse synes å være et ønske om å avvente behandlingen av saken om innsyn i statsministerens kalender. Til tross for at ombudsmannen avga uttalelse i denne saken 8. februar 2018, og Statsministerens kontor i brev 13. mars 2018 opplyste at de ville følge ombudsmannens uttalelse, tok det ytterligere tre måneder før Nærings- og fiskeridepartementet foretok en ny vurdering av kravet. Etter dette tok det ytterligere to måneder før departementet oversendte en kopi av det nye vedtaket til ombudsmannen – en enkel oversendelse av et vedtak som allerede forelå, og som var sendt parten.

Ombudsmannen har kritisert departementets manglende oppfølging av ombudsmannens uttalelse.

For at ombudsmannens kontroll skal fungere, har Stortinget forutsatt at forvaltningen normalt skal følge ombudsmannens uttalelser, og at ombudsmannens henvendelser skal gis prioritet. Stortinget har også i Instruks for Sivilombudsmannen slått fast at ombudsmannen kan sette frist for forvaltningen til å etterkomme pålegg om å gi opplysninger mv. Saken gjelder et innsynskrav, og det ligger i sakens natur at departementet da må foreta en ny vurdering raskt. Selve innsynskravet var ikke særlig omfattende, og de vurderingene som departementet til slutt foretok, synes ikke særlig kompliserte – snarere relativt ordinære. Ombudsmannen viser til at korrespondansen med departementet i denne saken etterlater et inntrykk av at departementet ikke har hatt som intensjon å forholde seg til ombudsmannens frister. Det er vanskelig for ombudsmannen å forstå at et departement kan opptre på denne måten.

Lang saksbehandlingstid – et rettssikkerhetsproblem

Lang saksbehandlingstid og sendretktighet hos forvaltningen er ikke bare en potensiell kilde til borgernes frustrasjon, men kan også føre til at deres rettigheter mister sin realitet – eller i verste fall går tapt. I forvaltningen handler rettssikkerhet ikke bare om at det skal fattes riktige, rettferdige og forutsigbare avgjørelser, men at disse skal fattes til rett tid.

Omfanget og egenarten

I 2018 gjaldt 904 av totalt 3 992 klager til ombudsmannen saksbehandlingstid eller manglende svar på henvendelser til forvaltningen fra borgerne. I 2017 dreide 850 av totalt 3 604 klager seg om slike saker. En del saker ender med en skriftlig uttalelse hvor ombudsmannen påpeker at forvaltningen har brutt lovregler eller handlet i strid med god forvaltningsskikk. Dette skjedde i 43 saker om lang behandlingstid i 2017. For 2018 er tallet 36. Så mange som 321 saker løste seg med en telefon fra Sivilombudsmannen til det aktuelle forvaltningsorganet.

I klagesaker som gjelder materielle avgjørelser, for eksempel om vedkommende har krav på ytelsen eller ei, vil man som regel ha mulighet til å klage til overordnet forvaltningsorgan. Dessuten kan domstolene for noen være et alternativ til en klage til ombudsmannen. Det er ikke tilfellet i saker om lang behandlingstid. Her er ombudsmannen eneste reelle mulighet for rettslig kontroll, og han har derfor en sentral kontrollfunksjon i slike saker.

Rettslig utgangspunkt

Forvaltningsloven oppstiller ingen konkret frist for når en forvaltningssak skal være avsluttet.

Det følger imidlertid av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold».

At behandlingen av en sak trekker ut i tid, er ikke i seg selv i strid med bestemmelsen, så lenge det er tilstrekkelig saklige grunner for det. I utgangspunktet vil det ikke være i strid med § 11 a første ledd at saksbehandling tar tid, dersom det har vært nødvendig for å påse at saken er forsvarlig opplyst.

Forvaltningsorganene må videre ha en viss anledning til selv å prioritere behandlingen av noen sakstyper fremfor andre, såfremt prioriteringen er forsvarlig. Samtidig er det klart at ventetiden – selv om den ikke er i strid med loven – kan være en belastning og medføre at det tar tid før den private part får nytte godt av de materielle rettighetene vedkommende har etter loven.

I forbindelse med en tidligere generell undersøkelse av Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstider for søknader – hvor det gjelder en saksbehandlingsfrist på seks måneder – konstaterte ombudsmannen at den lovbestemte fristen ble brutt i et klart flertall av sakene som ble avgjort i 2013, 2014 og 2015 (2015/2653).

Forvaltningen har en plikt til å gi et foreløpig svar, og så vidt mulig med opplysninger om når svar kan ventes. Dette følger av § 11 a andre ledd. God forvaltningsskikk tilsier at det foreløpige svaret om nødvendig må følges opp med forsinkelsesmeldinger, med korrigerende opplysninger om forventet saksbehandlingstid og med opplysninger om årsaken til forsinkelsen.

Erfaringsmessig er det nok noe lettere for dem det gjelder å forsones seg med at saksbehandlingstiden er lang, dersom forvaltningsorganet gir god og realistisk informasjon om behandlingstiden og årsaken til at en sak forsinkes. Behovet for å holdes orientert om sakens fremdrift er særlig stort når saksbehandlingstiden er svært lang.

Særlig om offentlighet og partsinnsyn

Det følger av offentleglova § 29 første ledd andre punktum at krav om innsyn skal avgjøres «utan ugrunna opphald». Ombudsmannen har lagt til grunn at krav om innsyn skal behandles samme dag som det er mottatt, eller iallfall innen én til tre virkedager. Dersom forvaltningens saksbehandlingstid blir for lang, kan slike innsynskrav miste sin aktualitet og interesse. Offentlighetsprinsippet vil kunne bli uthult, og lovens effekt som redskap for pressen og allmennheten til å få innsyn i offentlig forvaltning blir betydelig svekket dersom innsynskrav ikke behandles raskt.

Det er lagt til grunn at sakens parter som ber om innsyn etter forvaltningslovens regler om partsinnsyn, ikke bør stilles dårligere enn allmennheten. Saksbehandlingstiden vil ofte ha stor betydning for partenes mulighet til å ivareta sine rettigheter og interesser i den saken innsynskravet gjelder, og kravene til behandlingstid er de samme som etter offentleglova.

Ombudsmannen erfarer gjennom sitt arbeid stadig at forvaltningen sliter med å behandle innsynskrav,

både fra allmennheten og partene selv, med tilstrekkelig hurtighet.

Kan vi ordne det med en telefon, eller må vi undersøke skriftlig?

Det første ombudsmannen gjør ved mottak av en klage som gjelder behandlingstid, er å se på hvor lang behandlingstiden faktisk er. Før ombudsmannen eventuelt realitetsbehandler saken, kreves det at den som klager, først har purret skriftlig til forvaltningen. I 2018 ble 292 saker om behandlingstiden avvist av ulike årsaker, mange fordi klageren ikke selv hadde sendt en skriftlig purring til forvaltningen.

Dersom behandlingstiden i den konkrete saken er vesentlig lengre enn det som er normalt for den aktuelle sakstypen, og klageren verken er orientert om årsaken til forsinkelsen eller når avgjørelsen i saken kan forventes, vil ombudsmannen som regel ta kontakt med vedkommende forvaltningsorgan per telefon. Dersom ombudsmannen får tilfredsstillende svar på disse spørsmålene, kan saken ofte avsluttes – i mange tilfeller med en beklagelse fra forvaltningen. I en del tilfeller er imidlertid en slik telefon ikke nok, og saken må undersøkes skriftlig.

Saker om lang behandlingstid er også jevnlig gjensstand for generelle undersøkelser fra ombudsmannen. Slike undersøkelser gjelder gjerne et konkret forvaltningsorgans behandling av én bestemt sakstype. I 2018 ble det avsluttet slike generelle saker knyttet til saksbehandlingstiden i Nav Klageinstans (2018/780), Skatteklagenemnda (2017/3478) og Helseklage (2017/2935). Bakgrunnen for at slike saker opprettes, kan være oppslag i media eller at klager i enkeltsaker viser at behandlingstiden for en sakstype fremstår som særlig problematisk.

Har det egentlig noe å si?

At saksbehandlingen trekker ut i tid, kan i mange tilfeller medføre at den det gjelder, midlertidig går glipp av ytelser eller rettigheter vedkommende har krav på etter loven. Et eksempel på dette er når en familie må vente i lang tid på å få behandlet en søknad om familieinnvandring som i henhold til lovens krav skal innvilges, se for eksempel en generell sak om saksbehandlingstiden i familieinnvandringsaker i Utlendingsdirektoratet (2015/201). Her heter det blant annet at «lang behandlingstid kan medføre familiesplittelse og manglende mulighet for å utøve et ønsket familieliv. Det er en stor påkjenning for de det gjelder å måtte vente på en avklaring fra direktoratet i lang tid. Dette tilsier at saker om familieinnvandring i utgangspunktet bør behandles rimelig raskt». Videre ble det konstatert at «det er departementets ansvar å sørge for at det blir fremmet forslag om å tilføre direktoratet tilstrekkelige midler til å kunne få redusert saksbehandlingstiden på familieinnvandringsområdet.

Uten tilførsel av ytterligere ressurser er det vanskelig å se at saksbehandlingstiden i slike saker vil kunne reduseres til et akseptabelt nivå».

Lang saksbehandlingstid kan også medføre at saker mister sin aktualitet, og at klageretten blir illusorisk.

Lang saksbehandlingstid kan videre få avgjørende betydning for resultatet i saken. Regelverket kan endre seg underveis – både til borgerens gunst og ugunst, noe som kan føre til et annet resultat enn tilfellet ville blitt om saksbehandlingstiden var kortere og innenfor lovens krav. Også de faktiske forhold kan endre seg. For eksempel kan en enslig mindreårig asylsøker ha fylt 16 år mens saken har vært til behandling. Dette kan for enkelte mindreårige få den konsekvens at han eller hun får tillatelse som forutsetter retur til hjemlandet ved fylte 18 år, i stedet for en tillatelse som ikke forutsetter retur til hjemlandet. I et slikt tilfelle er saksbehandlingstiden ikke bare en kilde til frustrasjon og usikkerhet mens saken pågår, men også av avgjørende betydning for rettighetene til den mindreårige.

Videre er saksbehandlingstiden hos Helseklage på flere saksområder uheldig lang, noe som potensielt kan få store økonomiske konsekvenser for den enkelte. Mye av forklaringen på den lange behandlingstiden i Helseklage skyldes stor økning i saksinngangen og flyttingen av virksomheten fra Oslo til Bergen.

Lang saksbehandlingstid kan utvilsomt få alvorlige konsekvenser for dem det gjelder, og forvaltningens evne til å behandle saker innen rimelig tid er essensielt for å sikre at den enkeltes rettssikkerhet ivaretas. Ombudsmannen kan bidra til at enkeltsaker som uriktig har blitt liggende, blir ferdigbehandlet. I tilfeller hvor behandlingstiden skyldes behov for økte ressurser, effektiviserings- eller kompetansehevingstiltak, har ombudsmannen begrensede muligheter. Her kan ombudsmannen, utover å orientere eventuelt overordnet myndighet, minne forvaltningen om at den må ta initiativ overfor bevilgende myndighet for å få bevilget tilstrekkelig med ressurser.

Skattefastsetting – rettslige begrunnelser ved avslag om endringer

Sivilombudsmannen har i 2018 undersøkt flere saker som omhandler endring av fastsetting av skatt. I flere av sakene har skattekontorenes rettslige begrunnelser for avslag vært svært mangelfulle. Skattemyndighetene vil på bakgrunn av Sivilombudsmannens undersøkelser forbedre saksbehandlingen.

I saker hvor den skattepliktige har benyttet sin klagerett, har skattemyndighetene en plikt til å vurdere om skattefastsettingen inneholder feil. Selv om det ikke foreligger klagerett, for eksempel fordi klagefristene er løpt ut, må myndighetene vurdere konkret om en uriktig fastsetting bør endres. Det samme gjelder i saker der myndighetene selv oppdager feilen. Det er et overord-

net mål at alle skattefastsettinger er riktigst mulig. Dette målet må likevel veies opp mot andre hensyn. De skattepliktige har ikke krav på at saken deres blir tatt opp til endring. Sivilombudsmannen er imidlertid generelt opptatt av likebehandling og mener at de skattepliktige i alle tilfeller har krav på en tilfredsstillende rettslig begrunnelse ved et avslag.

Egenfastsetting

Hovedregelen etter skatteforvaltningsloven (2017) er at skatten fastsettes av den skattepliktige selv. Dette kalles gjerne egenfastsetting og skjer i utgangspunktet ved innlevering av skattemeldingen. Det er verdt å merke seg at loven, i tillegg til inntekts- og formuesskatt, også gjelder merverdiavgift, merverdiavgiftskompensasjon, arbeidsgiveravgift og særavgifter. I lovteksten brukes uttrykket «skatt» både om skatter og avgifter.

Skattefastsettingen kan av ulike årsaker vise seg å være uriktig. Dersom det er den skattepliktige som oppdager en feil, gir skatteforvaltningsloven § 9-4 vedkommende selv adgang til å endre opplysninger i tidligere skattemeldinger. Egenrettingen må foretas innen tre år etter leveringsfristen for skattemeldingen. Ved å levere en endringsmelding foretar man en ny egenfastsetting. Adgangen til å endre en tidligere skattemelding gjelder ikke dersom skatten er fastsatt av skattemyndighetene, eller på områder hvor det er varslet at fastsettingen vil bli kontrollert. Det er altså bare tidligere egenfastsettinger som kan endres på denne måten.

Skattemyndighetenes endringsadgang

Dersom myndighetene mener at en fastsetting er uriktig, har de mulighet til å gjøre endringer. Det følger av skatteforvaltningsloven § 12-5, jf. § 12-1, at skattemyndighetene som hovedregel kan endre enhver skattefastsetting som er uriktig, i fem år etter utløpet av skatteleggingsperioden. Myndighetenes endringsadgang gjelder både hvis de selv oppdager feil, og ved anmodninger om endring fra den skattepliktige. Dersom den skattepliktige oppdager feil etter utløpet av treårsfristen for egenretting, må vedkommende sende en anmodning om endring. Det samme gjelder hvis skattemyndighetene har fattet et vedtak om endring, og man ikke har overholdt klagefristene i kapittel 13.

Myndighetenes endringsadgang gjelder uavhengig av om endringen er til gunst eller ugunst for den skattepliktige. Før en fastsetting tas opp til endring, skal det vurderes om det er tilstrekkelig grunn til å ta opp saken. De skattepliktige har som hovedregel ikke et krav på at saken tas opp. Det er heller ikke klagerett på skattemyndighetenes avgjørelse.

Feil bør ikke alltid rettes

Det er naturlig nok et mål at alle skattefastsettinger er riktigst mulig. Dette målet må imidlertid veies opp

mot ulempene ved å gripe inn i et etablert rettsforhold og den tid og det arbeid som vil gå med.

I skatteforvaltningsloven § 12-1 annet ledd er det gitt en liste over ulike hensyn som er relevante i vurderingen av om en sak skal tas opp til endring. Listen er ikke uttømmende. Det vil si at også andre forhold kan tenkes å komme i betraktning. De relevante hensynene som loven gir anvisning på, er «den skattepliktiges forhold, den tid som er gått, spørsmålets betydning og sakens opplysning».

Den konkrete vurderingen

I forarbeidene til skatteforvaltningsloven, jf. Prop. 38 L (2015–2016) pkt. 18.3.3, har Finansdepartementet uttalt seg om betydningen av de ulike momentene.

Begrepet «den skattepliktiges forhold» viser til om den skattepliktige har oppfylt sin opplysningsplikt eller ikke. I saker hvor den skattepliktige har innrettet seg lojalt og oppfylt opplysningsplikten, vil det være mindre grunn til å endre fastsettingen til ugunst, og større grunn til å endre til gunst. For å understreke at den skattepliktiges forhold skal være en sentral del av vurderingen, står dette momentet først i oppregningen.

Hvor lang tid som er gått siden fastsettingen ble gjennomført, er relevant i vurderingen av om en sak skal tas opp. Jo lengre tid som er gått, desto mindre grunn er det til å endre fastsettingen. Dette gjelder uansett om endringen er til gunst eller ugunst for den skattepliktige. Tidsmomentet ble flyttet fremover i listen i den nye loven. Lovgiver har altså ment at dette momentet skal ha en sentral plass i vurderingen. Andre hensyn kan likevel være så tungtveiende at man etter en samlet vurdering tar opp en sak selv om det er gått lang tid.

Hensynet til «spørsmålets betydning» peker på hvilken betydning en endring vil ha. Ofte vil dette gjelde størrelsen på beløpet som saken gjelder, gjerne sammenholdt med den skattepliktiges økonomiske stilling. Skattemyndighetene vil også kunne vurdere om feilen medfører urimelige forskjeller mellom skattepliktige, om saken vil få prinsipiell betydning, eller om den gjelder en enkeltstående sak.

Med «sakens opplysning» siktes det særlig til en vurdering av hvor mye arbeid som må antas å gjenstå for å behandle saken, påliteligheten av de opplysningene som foreligger, og hvilke opplysninger skattemyndighetene kan regne med å fremskaffe under en eventuell endringssak.

Det er verdt å merke seg at Finansdepartementet særlig fremhever «sakens opplysning» i saker om endring til den skattepliktiges gunst. I slike saker bør det legges avgjørende vekt på dette hensynet. Det kan ifølge departementet legges til grunn en relativt lav terskel for å ta opp disse sakene dersom de er av en viss betydning for den skattepliktige. Der det fremlegges god dokumentasjon på hva som er riktig skattefastsetting, bør

den skattepliktiges forhold eller den tiden som er gått, ha mindre betydning. Uttalelsene fra forarbeidene er inntatt i Skatteforvaltningshåndboken.

Ingen klagerett

Skattekontorets beslutning om ikke å ta en sak opp til endring anses som en prosessledende avgjørelse og er ikke et enkeltvedtak. De skattepliktige har derfor ikke klagerett etter skatteforvaltningsloven kapittel 13. Den manglende klageretten fremgår også tydelig av lovforarbeidene, se Prop. 38 L (2015–2016) pkt. 19.3.3.

Når avgjørelsen ikke er et enkeltvedtak, gjelder heller ikke det lovfestede kravet til begrunnelse i § 5-7. For at det skal være mulig å kontrollere avgjørelsen i ettertid, for eksempel ved klage til Sivilombudsmannen, tilsier likevel krav til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk at skattekontoret begrunner sin beslutning. Selv om avgjørelsene bærer preg av masseforvaltning, bør det fremgå at skattekontoret har vurdert alle relevante hensyn i saken. Det bør også fremgå hvordan disse er veid mot hverandre.

Sivilombudsmannen har undersøkt mangelfulle begrunnelser

Sivilombudsmannen har i 2018 undersøkt flere saker hvor skattekontoret har avslått å ta saker opp til endring. I flere av sakene har skattekontorenes begrunnelser vært svært mangelfulle. Vurderingene har i større eller mindre grad manglet henvisning til de lovfestede momentene i § 12-1. Samtidig har det gjerne manglet en konkret drøftelse av de faktiske forholdene i saken.

I henvendelsene til Skattedirektoratet har Sivilombudsmannen særlig bedt om en mer utfyllende begrunnelse hvor det fremgår at alle relevante momenter er vurdert. Det har også vært påpekt at det kan legges til grunn en lav terskel for endring til gunst når det fremlegges god dokumentasjon.

Skattemyndighetene vil forbedre sin saksbehandling

Ifølge direktoratet har Sivilombudsmannens undersøkelser avdekket at skattekontorene ikke alltid vurderer alle relevante hensyn i skjønnsutøvelsen. Retningslinjene bygger på en forutsetning om at saksbehandler begrunner hvorfor en sak ikke tas opp til endring. Vurderingen av momentene skal fremgå av avslaget. Skattedirektoratet vil derfor i den nærmeste fremtid igangsette tiltak for å sikre at retningslinjene i Skatteforvaltningshåndboken følges, og at vurderingene av momentene synliggjøres overfor den skattepliktige. Dette vil også tydeliggjøres ved neste års revisjon av håndboken.

Tiltakene vil forhåpentligvis føre til en styrking av de skattepliktiges rettssikkerhet ved at skattekontorene gjør grundigere og riktigere vurderinger. Gode skriftlige begrunnelser vil kunne tjene som dokumentasjon for

dette. Sivilombudsmannen vil følge med på om tiltakene fører til en nedgang i antall klager.

Arbeidet med menneskerettigheter

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

Sivilombudsmannens arbeid på menneskerettighetsfeltet har i 2018 belyst en rekke problemstillinger. Sentralt for året var høringen av Norge i FNs torturkomité i Genève, der Sivilombudsmannen blant annet ga innspill om bekymringen for bruken av isolasjon. Temaer i klagesakene våre fra 2018 omfatter både forbudet mot tvangsarbeid, barnets beste og retten til å få en begrunnelse ved frihetsberøvelse.

Sivilombudsmannens behandling av saker der Norges menneskerettslige forpliktelser er særlig berørt

Sivilombudsmannen tar på ulike måter hensyn til Norges menneskerettslige forpliktelser i sin klagesaksbehandling. Noen ganger tolker ombudsmannen innholdet i de menneskerettslige forpliktelsene og konkluderer med hvilken betydning de får for den aktuelle saken. Andre ganger nøyer ombudsmannen seg med å påpeke overfor myndighetene at menneskerettslige forpliktelser er relevant for behandling av saken og må tas med i vurderingen.

Barnets beste

Arbeidet med å kontrollere forvaltningsorganers anvendelse av barnekonvensjonens bestemmelse om hensynet til barnets beste fortsatte i 2018. Problemstillingen ble blant annet tatt opp i en sak som gjaldt kriminalomsorgens avslag på en søknad om overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå (2017/3065). I saken hadde mannen begrunnet søknaden med muligheten til å få hyppigere besøk av sønnen på seks år.

Ombudsmannen uttalte at det i vurderingen av om overføring til fengsel med lavere sikkerhet skal innvilges, alltid skal tas hensyn til om dette vil være til barnets beste hvis domfelte har barn. Det var uheldig at den vurderingen som ble foretatt av hensynet til sønnen, ikke kom klart frem i kriminalomsorgens vedtak. Ombudsmannen understreket viktigheten av at de vurderingene som foretas, synliggjøres i vedtaket, og forutsatte at kriminalomsorgen sørger for at det i fremtidige saker blir gitt en begrunnelse som også omfatter en vurdering av hensynet til barnets beste. Utover dette fant ombudsmannen å kunne la saken bero med den begrunnelsen Kriminalomsorgen region øst hadde gitt.

Vurderingen av barnets beste var også et tema i en sak om omsorgslønn (2017/1181).

Plikten til å utrede barnets beste var også et tema i en sak som gjaldt rett til gratis skoleskys for en grunnskoleelev som har delt bosted mellom sine foreldre.

Begrunnelsesplikt ved pågrepelse

Flere saker fra 2018 berører rettigheter etter den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). I en sak (2016/3741) vurderte ombudsmannen om en pågripelsesbeslutning oppfylte kravene til begrunnelse i straffeprosessloven § 17, jf. utlendingsloven § 106, og EMK artikkel 5 nr. 2. Etter denne konvensjonsbestemmelsen skal alle frihetsberøvede straks underrettes om grunnen for pågripelsen. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har lagt til grunn at den pågrepne har krav på tilstrekkelig informasjon til at det er mulig å vurdere og eventuelt imøtegå grunnlaget for pågripelsen. Ombudsmannssaken gjaldt pågripelsen av en utlending med utløpt oppholdsrett som ble pågrepet ved innreise og internert i ca. to døgn. Pågripelsesbeslutningen var utformet på et standardskjema med personalia og et kryss ved lovbestemmelsen om pågrepelse pga. fare for unndragelse av iverksetting av vedtaket.

Ombudsmannen kom til at skjemaet ikke oppfylte kravene til begrunnelse i EMK artikkel 5 nr. 2. Som et minimum må slike beslutninger kort beskrive de viktigste faktiske forholdene og angi hvilke konkrete holdpunkter som tilsier unndragelsesfare. Avkryssningsskjemaet har vært brukt i en årrekke, og begrunnelsesmanglene måtte derfor antas å foreligge i en rekke saker og utgjøre en ulovlig praksis. Det aktuelle politidistriktet ble bedt om å gi en redegjørelse til ombudsmannen for hvordan uttalelsen ville bli fulgt opp, og å holde ombudsmannen orientert om arbeidet med å utarbeide nye maler og rutiner. Politidistriktet har nå endret malene sine på bakgrunn av ombudsmannens uttalelse.

Saksbehandlingstid

Mange av klagenes ombudsmannen får, gjelder sen saksbehandling i forvaltningen. I en av disse sakene som ble behandlet i 2018, vurderte ombudsmannen menneskerettighetsforpliktelsenes betydning for saksbehandlingstiden på etterforskningsstadiet i en straffesak (2017/967). At en straffesak skal være avgjort innen rimelig tid, følger både av Grunnloven § 95 og av EMK artikkel 6 nr.1. Bestemmelsen gjelder i utgangspunktet det totale tidsløpet frem til endelig avgjørelse av saken i domstolene, men setter også en begrensning for tidsbruken på hvert enkelt stadium i straffesaken.

Ombudsmannen uttalte at politi- og påtalemyndighetens behandlingstid i en straffesak om økonomisk kriminalitet var for lang og i strid med kravet til fremdrift i straffeprosessloven § 226 fjerde ledd. På uttalelsestidspunktet var det gått mer enn fem år siden siktelsen ble tatt ut uten at tiltalespørsmålet var avgjort.

I ombudsmannssaken ble statsadvokaten også spurt om saken var forberedt og etterforsket med den fremdrift som kreves etter reglene i EMK artikkel 6 nr. 1 og Grunnloven § 95, som gir enhver rett til å få sin sak avgjort innen rimelig tid.

Ombudsmannen tok ikke stilling til om behandlingstiden i den konkrete saken var en krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1, da det ble ansett tilstrekkelig å påpeke bruddet på straffeprosessloven. Ombudsmannen fremhevet imidlertid at manglende ressurser ikke ville være en akseptabel grunn som kan hindre krenkelse av kravet i EMK artikkel 6 nr. 1 om at en sak skal være avgjort innen rimelig tid.

Bruk av Sivilforsvaret under Sykkel-VM

Sivilforsvarets bruk av tjenestepliktig personell under Sykkel-VM 2017 ble vurdert av ombudsmannen i 2018 (2017/2846). Saken reiste prinsipielle spørsmål om rammene for bruk av tjenestepliktige etter sivilbeskyttelsesloven og EMK artikkel 4 om forbud mot slave-ri og tvangsarbeid. Blant annet var det spørsmål om Sivilforsvaret kunne bruke tjenestepliktige under planlagte arrangementer. Spørsmålene ble tatt opp med Justis- og beredskapsdepartementet på bakgrunn av en konkret klagesak, der en kvinne ble innkalt til øvelse og innsats i forbindelse med Sykkel-VM i Bergen. I innkallingen ble det opplyst at hensikten var å «bidra til å styrke samfunnets evne til å håndtere de samfunnsmessige konsekvensene av Sykkel-VM, og bidra til at Norge er godt forberedt til å møte en større uønsket hendelse i Bergen under arrangementet».

Ombudsmannen uttalte at Sivilforsvarets rett til å kalle ut tjenestepliktige må tolkes i lys av Norges forpliktelser etter EMK artikkel 4. Det er oppstilt flere unntak fra forbudet i artikkel 3 nr. 4, blant annet for «arbeid eller tjeneste som hører til vanlige borgerplikter» i bokstav d. Selv om ombudsmannen var enig med departementet i at enkelte av oppgavene Sivilforsvaret pålegges, må kunne regnes som vanlige borgerplikter, var det også relevant at EMK artikkel 4 oppstiller særskilte unntak både for vernepliktig militærtjeneste, for siviltjeneste og for tradisjonelle sivilforsvarsoppgaver. Det var da nærliggende å anta at det med «vanlige borgerplikter» siktes til noe annet enn det som omfattes av de andre unntakene i artikkel 4.

Verken departementet eller ombudsmannen konkluderte med hensyn til om det var hjemmel til å utkalle tjenestepliktige under Sykkel-VM. Imidlertid påpekte ombudsmannen at saken illustrerer viktigheten av at Sivilforsvaret er bevisst begrensningene som følger av sivilbeskyttelsesloven og EMK artikkel 4. Sivilforsvaret bør være varsomme med å utkalle personell i situasjoner som ikke fremstår som akutte, og hvor det er tid til å vurdere andre løsninger på den beredskapssituasjonen som vil oppstå.

Det var også vanskelig å forene det at Sykkel-VM var et langtidsplanlagt og ønsket arrangement, med formålet som oppgis i sivilbeskyttelsesloven.

Mange saker berører menneskerettighetene

Sivilombudsmannen mottar og behandler en rekke ulike klager der saken kan berøre menneskerettighetene. For eksempel vil retten til familieliv etter EMK artikkel 8 være sentral ved de fleste saker om familieinnvandring. Helsesaker vil omfatte retten til helse, som er fastsatt i en rekke menneskerettighetskonvensjoner, blant annet FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 12. Når det likevel er få av ombudsmannens uttalelser som uttrykkelig henviser til en menneskerettighetsforpliktelse, skyldes det nok at disse er innarbeidet i norsk rett. Ved ombudsmannens kontroll av myndighetenes handlinger og avgjørelser vil det normalt være tilstrekkelig å påpeke eventuelle brudd på rettigheter og plikter etter norsk rett. Dette gjelder blant annet for flere av klagenes ombudsmannen har behandlet i 2018 som gjelder tvangsmedisinering, se også sak omtalt på side 18 i årsmeldingen. I disse sakene vil både EMK artikkel 3 og 8 være relevante i et menneskerettighetsperspektiv, selv om ombudsmannen ikke vurderte eller tok stilling til om det forelå brudd på disse forpliktelsene.

I en noe annen stilling står også en sak om en innsatts langvarige sultestreik i et fengsel kunne gi grunnlag for å utelukke vedkommende fra andre innsatte (2016/464). Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) argumenterte i denne saken for at kriminalomsorgen etter EMK er forpliktet til å hindre at en innsatt skader seg selv, og at mangel på effektivt tilsyn ved sultestreik i seg selv kunne medføre krenkelse etter EMK artikkel 3 om forbudet mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Utelukkelsen var etter KDIs syn nødvendig for å ha effektivt tilsyn med den innsattes helse.

Ombudsmannen var enig i at EMK artikkel 3 gir visse plikter til å ivareta de innsattes helse, men at plikten til å sørge for tilfredsstillende helsehjelp likevel ikke i seg selv kan gi hjemmel for utelukkelse. Dersom straffegjennomføringsloven ikke gir noen hjemmel for utelukkelse, må fengselet sørge for tilfredsstillende helsehjelp på en avdeling med fellesskap.

Arbeidet i forebyggingsenheten

I tillegg til den generelle formuleringen i sivilombudsmannsloven § 3 om at ombudsmannen skal bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene, har Sivilombudsmannen et særlig ansvar for å bidra til gjennomføringen av FNs torturkonvensjon. Dette arbeidet gjøres primært i forebyggingsenheten, hvor de ansatte har tverrfaglig kompetanse. I henhold til mandatet beskrevet i tilleggsproto-

kollen til torturkonvensjonen skal Sivilombudsmannen gjennomføre regelmessige besøk til steder hvor mennesker er eller kan være frihetsberøvet. I 2018 har Sivilombudsmannen besøkt elleve slike steder.

Internasjonalt samarbeid, delegasjonsbesøk og nordisk samarbeid

Årsmeldingen redegjør på side 31 nærmere for internasjonal samarbeid, delegasjonsarbeid og nordisk samarbeid.

Arbeid med å styrke menneskerettighetene i Kina

Sivilombudsmannens justissamarbeid med Kinas riksadvokatembete – The Supreme People's Procuratorate (SPP) – ble gjenopptatt i 2017. Foruten myndigheten til å avgjøre tiltalingsprosmål har SPP også myndighet til å utstede arrestordre samt å holde folk i arrest. SPP har videre tilsynsansvar for samtlige fengsler og arrestlokaler i Kina og er dermed en viktig premissleverandør når det gjelder innsattes og arrestanters rettigheter.

Justissamarbeidet mellom Sivilombudsmannen og SPP i 2018 omfattet blant annet to studiebesøk i Norge og organisering av et fagseminar i Kina for kinesiske rettshåndhevere om norsk lovgivning og internasjonale standarder.

I desember organiserte Sivilombudsmannen i samarbeid med SPP et fagseminar i Kina om beskyttelsen av innsattes og arrestanters rettigheter, herunder menneskerettigheter, i strafferettspleien. Bakgrunnen for seminaret var Kinas interesse i å øke bruken av prøveløslatesordningen for å få ned tilbakefallstall for domfelte som har sonet ferdig fengselsstraff. Under seminaret ble det norske regelverket og praksis for prøveløslatelse og hjemmesoning belyst.

Fagseminaret inneholdt dessuten innlegg og drøftelser om forsvarsadvokatens rolle i strafferettspleien, påtalemyndighetens oppbygning og ansvar, prøveløslatelse fra forvaring samt grunnleggende prinsipper om menneskerettigheter. Debatten bar tydelig preg av at

det er store forskjeller mellom den kinesiske og den norske strafferettspleien. Majoriteten av de kinesiske deltakerne var statsadvokater, ledere, mellomledere samt andre tjenestemenn fra påtale-, fengsels- og politisektoren og rettshåndhevere fra ulike provinser i Kina. Totalt deltok 100 personer på seminaret, inkludert Norges generalkonsul i Guangdong og en politisk rådgiver fra Norges ambassade i Kina. Den norske delegasjonen besto i tillegg av en fengselsdirektør, en statsadvokat, en forsvarsadvokat og ombudsmannens medarbeider. Delegasjonen fikk også besøke et fengsel i Guangdong-provinsen.

Internasjonal rapportering

I 2018 har FNs torturkomité vurdert Norges oppfølging av FNs torturkonvensjon for åttende gang siden Norge tiltrådte konvensjonen i 1986. FNs torturkomité består av ti uavhengige eksperter som har i oppgave å vurdere hvordan statene følger opp konvensjonen. Den formelle høringen av Norge fant sted i april. Både i forkant av og under høringen deltok Sivilombudsmannens forebyggingsenhet.

Oversikt over saker i 2018

Saker av alminnelig interesse

Etter instruks for Sivilombudsmannen § 12 skal årsmeldingen inneholde en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som ombudsmannen mener har alminnelig interesse. Kriterier for dette er om saken er representativ for sakstypen, om den er relevant som eksempel på saksbehandlingsfeil som er gjort, om saken er prinsipiell og rettsavklarende, og om saken reiser spørsmål av rettsikkerhetsmessig karakter. Oversikten er sortert etter de ulike rettsområdene.

Saker tatt opp av eget tiltak

I tillegg til å behandle klagesaker, kan ombudsmannen undersøke saker på eget initiativ. Det ble avsluttet 15 slike saker i 2018:

| | |
|-----------|--|
| 2016/2249 | Politiets utlendingsenhetens underretning om vedtak om å avvise behandling av asylsøknader i Stor-skogporteføljen |
| 2016/2369 | Arbeidsevnevurderingens betydning i uføretrygdsaker |
| 2017/949 | Pasientreisere bruk av et femsifret betalingsnummer som kontakttelefon – forholdet til informasjons- og veiledningsplikten |
| 2017/1087 | Utskriving av eiendomsskatt i Lebesby kommune |
| 2017/1239 | Ordnningen med faste representanter og verger for enslige mindreårige asylsøkere – spørsmål om enkeltvedtak |
| 2017/2104 | Spørsmål om det er klageadgang på avgjørelser fattet av Beslutningsforum for nye metoder |
| 2017/2345 | Folkeregistrering – spørsmål om klageadgang |
| 2017/2935 | Saksbehandlingstiden i Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten i saker om stønad til helsetjenester |
| 2017/3478 | Saksbehandlingstiden i Skatteklagenemnda |
| 2018/520 | Klageadgang til ombudsmannen |
| 2018/780 | Saksbehandlingstiden i Nav Klageinstans |

| | |
|-----------|--|
| 2018/1516 | Sosialtjenestens ansvar for dekning av utgifter til klær til innsatte |
| 2018/1558 | Kravet til mindre enn to år siden bosetting for å regnes som nyankommet etter introduksjonsloven § 2 tredje ledd |
| 2018/3078 | Behandling av krav om innsyn i Outlook-kalendre |
| 2018/3079 | Saksbehandlingstid ved behandling av innsynssak |

Saker som viser mangler i lov, forskrift eller praksis

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

I 2018 ba ombudsmannen forvaltningen vurdere endringer i eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis i seks saker. Disse sakene er presentert på side 42 i årsmeldingen.

Forvaltningens oppfølging

Når ombudsmannen avslutter en sak, gjøres dette ofte etter kritikk og henstilling om å behandle saken på nytt. Forvaltningen bes om å orientere om utfallet av den fornyede behandlingen. Oppfølgingen blir publi-

sert under hver enkelt uttalelse på Sivilombudsmannens nettsider og publiseres også i tilknytning til saken på Lovdata. På side 42 flg. i årsmeldingen er det gitt en oversikten som viser hvilke uttalelser forvaltningen har kommet med oppfølging av i 2018.

Statistikk

Nye saker

Det kom inn 3 904 saker til ombudsmannens kontor i 2018. Dette er 300 saker mer enn foregående år og det høyeste antallet noensinne. 13 saker er i tillegg tatt opp på eget initiativ. Disse sakene er ressurskrevende, men viktige. Den økte saksmengden fører til en stadig økende saksavvikling, både for realitetsbehandlede og avviste saker.

| Antall nye saker | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Klagesaker og skriftlige forespørsler | 3109 | 3052 | 3111 | 3604 | 3904 |
| Saker tatt opp av eget tiltak | 35 | 26 | 17 | 23 | 13 |
| I alt | 3144 | 3078 | 3128 | 3627 | 3917 |

Antall innkomne saker er flere enn årene før. Ombudsmannen jobber målbevisst med å øke antallet berettigede klager.

| Avsluttede og uavsluttede saker | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|------|
| Saker avsluttet i løpet av året | 3093 | 2998 | 3600 | 3992 |
| Uavsluttede saker ved utgangen av året | 247 | 388 | 420 | 345 |

Det kom inn 311 henvendelser om innsyn til ombudsmannen i 2018.

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

Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstiden hos Sivilombudsmannen gikk i 2018 betydelig opp. Denne økningen skyldtes i hovedsak en kraftig vekst i antall klager i 2017 og 2018. Det er et mål å bruke så kort tid som mulig på saker som må avvises. Her har det i 2018 vært en nedgang i saksbehandlingstiden. Slik kan tiden utnyttes bedre på saker som krever undersøkelser i forvaltningen. Saksbehandlingstiden må ses i sammenheng med saksinngangen.

| Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall dager | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|------|------|
| Avviste saker | 11 | 9 | 13 | 10 | 8 |
| Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen | 27 | 24 | 35 | 32 | 26 |
| Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen | 158 | 118 | 148 | 146 | 173 |

Utfallet av sakene

Utfallet av sakene som behandles, deles i to hovedkategorier: avviste og realitetsbehandlede saker.

I 2018 kom det inn i underkant av 4 000 klager og henvendelser til Sivilombudsmannen. Av disse ble mer enn halvparten avvist. Antallet klagesaker har økt siste år. Det samme gjelder antallet avviste saker. Rundt halvparten av alle avvisningene skyldtes at sakene fortsatt var til behandling i forvaltningen. Øvrige hyppige avvisningsgrunner er at saken er uegnet eller har utilstrekkelig klagegrunn, at sakene er foreldet eller er sendt som en orientering.

Av de realitetsbehandlede sakene ble 170 saker avsluttet med kritikk eller med henstilling om å se på saken på nytt. Dette utgjør om lag 10 prosent av de realitetsbehandlede sakene.

For mange av sakene blir utfallet likevel positivt for klager, ved at en sak løser seg mens den er til behandling

hos Sivilombudsmannen. Dette skjer ofte etter en telefonhenvendelse eller et brev til det aktuelle forvaltningsorganet. Dette var tilfelle i 348 saker, eller om lag 21 prosent.

Avviste og realitetsbehandlede saker

Saker der det ikke foreligger en avvisningsgrunn, regnes som realitetsbehandlede. Når Sivilombudsmannen foretar en foreløpig undersøkelse av om det er tilstrekkelig grunn til å behandle klagen, regnes den også som realitetsbehandlet selv om saken avsluttes uten at den er tatt opp med forvaltningen. Saker som ordner seg for klageren, regnes også som realitetsbehandlet. Disse kan inneholde kritikk av det aktuelle forvaltningsorganet.

Generelle forespørsler uten tilknytning til en konkret klagesak og henvendelser til orientering regnes som avviste saker.

Det ble avsluttet 3 992 saker i 2018. Utfallet av dem fordeler seg på følgende måte:

| Fordelingen mellom avviste og realitetsbehandlede saker | 2017 | 2018 |
|--|------|------|
| Avviste saker | 2088 | 2341 |
| Realitetsbehandlede saker | 1512 | 1651 |
| 1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen | 1257 | 1394 |
| a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse e.l. | 329 | 348 |
| b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem | 928 | 1046 |
| 2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen (undersøkelse) | 255 | 257 |
| a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen | 59 | 46 |
| b) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem | 60 | 41 |
| c) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt | 136 | 170 |

I saker der det er nødvendig å be forvaltningen om en skriftlig redegjørelse, avsluttes over halvparten av dem med kritikk.

Saksområder

Ombudsmannen mottar flest klager om saksbehandlingstid og manglende svar fra forvaltningen. Det er også mange som klager på byggesaker, trygdeytelser, innsyn og ansettelsessaker. En klagesak kan klassifiseres etter flere saksområder, og summen av dem vil derfor bli høyere enn antallet klager.

Utvählte saksområder for avsluttede saker i 2018

| Saksområde | antall saker | kritikk |
|---|--------------|---------|
| Saksbehandlingstid, manglende svar | 904 | 36 |
| Plan og bygg – herunder byggesaker | 591 | 23 |
| Trygdeytelser | 522 | 2 |
| Ansettelsessaker og arbeid – og tjenesteforhold – herunder ytringsfrihet | 275 | 24 |
| Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn | 223 | 29 |
| Politi og påtalemyndighet, kriminalomsorg | 275 | 8 |
| Utlendingssaker, asyl, visum, opphold- og arbeidstillatelser, familieinnvandring osv. | 258 | 17 |
| Helsebehandling, tvang, klage på personell, pasientskade | 184 | 10 |

Fordeelingen av avsluttede saker per forvaltningsorgan

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

En overvekt av klagen, 74 prosent, retter seg mot statlig forvaltning. De fleste klager på statlige forvaltningsorganer retter seg mot fylkesmennene og Nav. Av 613 avsluttede saker om Nav ble 163 realitetsbehandlet, og kun fire av disse endte med kritikk. Det ble avsluttet 217 saker om Politidirektoratet og politi- og påtalemyndighet. 70 av disse ble realitetsbehandlet og 11 endte med kritikk.

811 av de avsluttede sakene i 2018 var klager på kommunal forvaltning. Av de realitetsbehandlede sakene ble 5 prosent avsluttet med kritikk.

Ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling – sivilombudsmannsloven § 6 fjerde ledd

Etter sivilombudsmannsloven § 6 fjerde ledd avgjør ombudsmannen om en klage gir «tilstrekkelig grunn til behandling». Bestemmelsen gir ombudsmannen mulighet til å kanalisere sine ressurser inn mot de sakene som er egnet for behandling, og hvor ombudsmannen kan bidra til å avhjelpe eller forebygge urett.

Sivilombudsmannsloven § 6 fjerde ledd kan sees på som motsatsen til den forholdvis vide adgangen det er til å klage til ombudsmannen, og at det normalt er få kostnader forbundet med en slik klage. Bestemmelsen fastslår at det er opp til ombudsmannen å avgjøre om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling. Ombudsmannen står dermed friere enn både forvaltningen og domstolene, som normalt har plikt til å behandle en klage eller et søksmål som tilfredsstillende lovens formelle krav.

Ordlyden «behandling» i § 6 fjerde ledd er ikke helt treffende. Alle klager ombudsmannen mottar, blir gjennomgått og vurdert av en juridisk saksbehandler i en av våre fagavdelinger. Med unntak for henvendelser som er anonyme eller fremstår som uforståelige, må saksbehandleren alltid sørge for å få oversikt over hva saken gjelder, om de formelle vilkårene for behandling er til stede, hva slags problemstillinger saken reiser, og om videre behandling kan føre til noen vesentlig endring i klagerens favor mv.

Først når denne kartleggingen er gjort, kan man eventuelt avslutte saken. Avgjørelsen om å avvise en sak i medhold av § 6 fjerde ledd treffes normalt av lederen for vedkommende fagavdeling eller av en annen medarbeider med særlig fullmakt. I tvilstilfeller treffes avgjørelsen av ombudsmannen personlig.

I praksis er det særlig i to typetilfeller at saker avvises i medhold av § 6 fjerde ledd. For det første benyttes denne muligheten i tilfeller hvor saken er lite egnet for behandling hos ombudsmannen. Saksbehandlingen er

hovedsakelig skriftlig. Dette innebærer blant annet at ombudsmannsordningen ofte er uegnet til å avklare uenighet om fakta, som i domstolene normalt skjer på bakgrunn av blant annet vitneforklaringer og annen umiddelbar bevisførsel. Da klagesaksavdelingene utelukkende består av jurister, har ombudsmannen begrensede muligheter til å overprøve vurderinger av annen utpreget faglig karakter – for eksempel medisinske diagnoser, branntekniske krav eller trafikkfaglige vurderinger.

Andre grunner til at en sak fremstår som uegnet, kan være at den i stor grad berører tredjepartsinteresser, eller at den er av utpreget privatrettslig karakter.

For det andre gir § 6 fjerde ledd mulighet til å prioritere – og dermed også til å nedprioritere – saker. Etter sivilombudsmannsloven § 2 er formålet med ombudsmannsordningen å forhindre at forvaltningen begår urett mot borgerne. Ombudsmannens ressurser er ikke ubegrensede. Hensynet til en effektiv oppnåelse av lovformålet tilsier at ombudsmannen i størst mulig grad kanalisere de tilgjengelige ressursene inn mot de sakene hvor ombudsmannen i vesentlig grad bidrar til å avhjelpe eller forebygge urett overfor klageren eller andre som i fremtiden skal ha befattning med det samme forvaltningsorganet. Andre forhold – blant annet hensynet til tilliten til ombudsmannen og at han er en klageordning som i utgangspunktet er ment for å dekke alle grener av norsk forvaltning – må imidlertid også tas i betraktning.

Loven overlater til ombudsmannens skjønn om en klage skal realitetsbehandles. Både formålsbetraktninger og alminnelige krav til saklighet, likhet mv. tilsier at skjønnnet må utøves på en bevisst, saklig og forsvarlig måte. For å ivareta dette har ombudsmannen utarbeidet interne retningslinjer – såkalte «prioriteringskriterier» – som gir veiledning for den konkrete vurderingen av om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling. Blant annet skal det legges vekt på hvilken velferdsmessig betydning saken objektivt sett har for klageren, om saken gjelder forhold av stor rettssikkerhetsmessig, prinsipiell eller samfunnsmessig betydning, om saken fortsatt har aktualitet, og om det er grunn til å tro at eventuelle feil kan ha hatt betydning for utfallet i forvaltningssaken. Det er grunn til å understreke at prioriteringskriteriene kun er veiledende, og at det alltid foretas en konkret vurdering i den enkelte sak.

Etter sin ordlyd er § 6 fjerde ledd utformet som en «enten-eller-bestemmelse». Ombudsmannen har imidlertid også adgang til å bestemme at bare enkelte sider av en sak skal opp til nærmere undersøkelser. Ofte opplever ombudsmannen at de som klager, har mange innsigelser mot forvaltningens avgjørelse eller saksbehandling. Ved den første gjennomgangen av saken vil det ofte fremstå som forholdvis klart at en del av disse innsigelsene trolig ikke kan føre frem, at de gjelder forhold som

uansett har liten praktisk eller prinsipiell betydning, eller er uegnet for behandling. På den annen side er det også forholdsvis vanlig at ombudsmannen ved gjennomgangen av saken ser at det kan ha blitt begått vesentlige feil som ikke uttrykkelig er påberopt i klagen hit. Ved å «spisse» undersøkelsene i sakene ombudsmannen beslutter å ta opp med forvaltningen, bidrar han til at både ombudsmannens og forvaltningens ressurser benyttes til å belyse og avklare de sidene av saken der ombudsmannen har mulighet til å bidra til en vesentlig forbedring av klagerens situasjon, til å avklare sentrale rettsspørsmål, eller til å forhindre at forvaltningen begår urett mot borgere i fremtidige saker.

At klagesaker avvises fordi de ikke er egnet til behandling hos ombudsmannen, er neppe spesielt kontroversielt. At klagesaker avvises ut fra prioriteringshensyn, kan umiddelbart synes vanskeligere å akseptere. Selv om saken eller de feil som måtte være begått av forvaltningen, objektivt sett fremstår som mindre viktige, vil følelsen av å være utsatt for en urett ofte være sterk for den saken gjelder. For at ombudsmannen skal kunne behandle de viktige sakene og spørsmålene med den kvalitet og effektivitet som er ønskelig, har ombudsmannen imidlertid ikke noe annet valg enn å la en del forhold ligge. De siste årene har ombudsmannen opplevd en betydelig økning i antall innkomne klager, uten å ha hatt en tilsvarende økning i antallet saksbehandlere i fagavdelingene. I en slik situasjon sier det seg selv at ombudsmannen har måttet bli stadig mer bevisst på hvilke saker han velger å bruke tid og ressurser på, og også på hvor mye tid som skal brukes på klager som antagelig ikke fører frem.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Grethe Andersen, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til årsmeldingen for året 2018 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), Dokument 4 (2018–2019).

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

Komiteen viser til at det i 2018, som i 2017, har vært en markant økning i antall klager. Dette kommer mest sannsynlig av at ombudsmannen har hatt en aktiv strategi for å bli bedre kjent i befolkningen. Komiteen mener det er svært positivt at ombudsmannen har prioritert å jobbe for at flere har kunnskap om Sivilombudsmannen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og uavhengig representant Ulf Leirstein, vil peke på at ombudsmannen i årsmeldingen tar opp spørsmålet om innsyn i Outlookkalendre. Her omtales ombudsmannens undersøkelse av spørsmålet om innsyn i næringsministerens kalender, som ble avsluttet med en uttalelse 14. juni 2017. I denne saken tok det blant annet over ett år fra ombudsmannens uttalelse før departementet på nytt vurderte kravet om innsyn i næringsministerens kalender. Da hadde ombudsmannen purret totalt ni ganger. Ombudsmannen kritiserte som følge av dette departementets manglende oppfølging av ombudsmannens uttalelse. Flertallet deler denne vurderingen og vil nok en gang understreke at forvaltningen normalt skal følge ombudsmannens uttalelser, og at ombudsmannens henvendelser skal gis prioritet.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og uavhengig representant Ulf Leirstein viser til at denne typen digital kalender ikke var aktuell da lovverket ble utarbeidet. Disse medlemmer finner det naturlig at en ny rettsstilstand krever grundige rettslige vurderinger, nye sikkerhetsvurderinger og praktisk tilrettelegging, og at dette kan ta noe tid hvis det skal gjøres på en forsvarlig måte.

Komiteen viser til at presidentskapet nå følger opp vedtaket i Innst. 223 S (2018–2019) om å utarbeide et nytt forslag til sivilombudsmannslov. Komiteen mener at prinsippet om at forvaltningen normalt skal følge ombudsmannens uttalelser, og at ombudsmannens henvendelser skal gis prioritet, bør slås fast i dette arbeidet.

Komiteen noterer også at en stor andel av klage- ne til ombudsmannen handlet om saksbehandlingstid eller manglende svar på henvendelser til forvaltningen fra borgerne. I mange av sakene løste dette seg ved at Sivilombudsmannen tok en telefon til forvaltningsorganet. Komiteen understreker at lang saksbehandlingstid kan få alvorlige konsekvenser for folk. Det kan for eksempel gå ut over folks økonomiske levekår og psykiske helse. Det kan også svekke den reelle klageretten, som også ombudsmannen skriver om i sin artikkel. Det er positivt at ombudsmannens initiativer bidrar til at saker med lang saksbehandlingstid finner sin løsning. Komiteen deler likevel ombudsmannens vurdering

av at forvaltningen må få tilstrekkelige ressurser til å utføre de oppgavene som er fastsatt av lovgiver og overordnede forvaltningsmyndigheter.

Komiteen merker seg at det i 2018 har blitt behandlet flere saker om skatt hvor skattekontorenes rettslige begrunnelser for avslag har vært svært mangelfulle. Det er positivt at Skattedirektoratet nå vil se nærmere på begrunnelsene i disse sakene og gjennomføre tiltak for å sikre at retningslinjene i Skatteforvaltningshåndboken følges.

Komiteen viser til at ombudsmannen har belyst en rekke problemstillinger på menneskerettighetsfeltet i 2018. Ombudsmannen har også deltatt i debatter, holdt innlegg og vært aktiv i annen utadrettet virksomhet. Samtidig har det blitt utført en rekke besøk av forebyggingsenheten til steder hvor mennesker er eller kan være frihetsberøvet.

Komiteen merker seg at saksbehandlingstiden gikk betydelig opp i 2018 som følge av en kraftig vekst i antallet klager. Det er likevel positivt at det har vært en nedgang i saksbehandlingstiden blant saker som avvises, slik at tiden kan utnyttes til saker som får reell behandling. Komiteen forventer at ombudsmannen vil jobbe for å redusere saksbehandlingstiden framover.

Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 4 (2018–2019) – Melding for året 2018 fra Sivilombudsmannen – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 11. juni 2019

Dag Terje Andersen

leder

Torgeir Knag Fylkesnes

ordfører

