



Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon

Rapport til Stortinget
fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon

Avgitt til Stortingets presidentskap 1. februar 2021

Stortingets kontroll med regjering og forvaltning

Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, som ble besluttet nedsatt av Stortinget 25. mai 2019, avgir herved sin rapport.

Oslo, 1. februar 2021

Svein Harberg
leder

Dag Terje Andersen	Marit Arnstad	Jostein Askim	Une Bastholm
Geir Jørgen Bekkevold	Norunn Tveiten Benestad	Petter Eide	Carl-Erik Grimstad
Ruth Grung	Carl I. Hagen	Eirik Holmøyvik	Benedikte Moltumyr Høgberg
Therese Johnsen			

Kristian Reinert Haugland Nilsen

Åsne Julsrud

Innhold

1.	INNLEDNING	12
1.1	GENERELT OM STORTINGETS KONTROLL MED REGJERINGEN OG FORVALTNINGEN	12
1.2	SAMMENDRAG	14
1.3	OPPNEVNING OG MANDAT	17
1.4	UTVALGETS ARBEID	23
2.	RAMMEVILKÅR FOR STORTINGETS KONTROLL MED REGJERINGEN	25
2.1	INNLEDNING	25
2.2	MEDIER	25
2.3	REGJERING OG FORVALTNING	26
2.4	PARTIER OG REPRESENTANTER	28
2.5	AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER	29
3.	STORTINGETS EGEN KONTROLLVIRKSOMHET	29
3.1	INNLEDNING	29
3.2	KONTROLL- OG KONSTITUSJONSKOMITEEN	30
3.2.1	<i>Kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeidsområde</i>	30
3.2.2	<i>Kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeidsmåte</i>	32
3.3	SÆRSKILTE PROBLEMSSTILLINGER VEDRØRENDE REGLEMENTET FOR ÅPNE KONTROLLHØRINGER	35
3.3.1	<i>Invitasjon</i>	35
3.3.2	<i>De invitertes rettigheter</i>	36
3.3.3	<i>Møteledelsen</i>	39
3.3.4	<i>Lukkete høringer</i>	39
3.3.5	<i>Høringer om statsrådets forvaltning av statlig forretningsvirksomhet</i>	42
3.3.6	<i>Høringer der det samtidig skjer en strafferettslig etterforskning</i>	44
3.3.7	<i>Endringer i reglementet for kontrollhøringer og nytt fo. § 75 a tredje ledd</i>	45
3.4	MINDRETALLSRETTIGHETER	45
3.4.1	<i>Innledning</i>	45
3.4.2	<i>Nærmere om begrunnelsen for gjeldende mindretallsrettigheter</i>	46
3.4.3	<i>Internasjonale anbefalinger om mindretallsrettigheter</i>	48
3.4.4	<i>Mindretallsrettigheter som gjelder samtlige faste komiteer</i>	49
3.4.5	<i>Mindretallsrettigheter i kontroll- og konstitusjonskomiteen</i>	50
3.4.6	<i>Bruken og virkningen av mindretallsrettigheter</i>	51
3.4.7	<i>Mindretallsrettigheter og forholdsmessig representasjon</i>	52
3.4.8	<i>Mindretallsrettigheter i koronaloven</i>	54
3.5	FORHOLDET MELLOM FAGKOMITEENE OG KONTROLL- OG KONSTITUSJONSKOMITEEN	56

3.5.1	<i>Innledning</i>	56
3.5.2	<i>Kontroll- og konstitusjonskomiteens saker som berører en fagkomité's sektor</i>	57
3.5.3	<i>Kontakt mellom fagkomiteene og kontroll- og konstitusjonskomiteen i saker fordelt til fagkomiteene</i>	59
3.6	INNSYNSRETT FOR KOMITEENE OG FOR ENKELTREPRESENTANTER	61
3.6.1	<i>Generelt om Stortingets rett til innsyn</i>	61
3.6.2	<i>Begrensninger i innsyn for komiteene og representantene</i>	63
3.6.2.1	<i>Innledning</i>	64
3.6.2.2	<i>Taushetsbelagt informasjon etter forvaltningsloven, offentleglova mv.</i>	64
3.6.2.3	<i>Dokumenter som er graderte etter sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen</i>	65
3.6.2.4	<i>Behandlingen av graderte og taushetsbelagte dokumenter og informasjon</i>	65
3.6.2.5	<i>Utvalgets vurderinger</i>	66
3.6.3	<i>Nærmere om innsyn i regjeringens interne dokumenter</i>	67
3.6.4	<i>Nærmere om kontroll- og konstitusjonskomiteens tilgang til informasjon</i>	70
3.6.5	<i>Øvrige komiteers rett til innsyn</i>	72
3.6.6	<i>Representantenes innsyn</i>	73
3.6.6.1	<i>Innsynsrett overfor forvaltningen</i>	73
3.6.6.2	<i>Særlig om Stortingets forretningsorden § 74</i>	74
3.6.7	<i>Representantenes adgang til statlige virksomheter og ansatte</i>	76
3.6.8	<i>Innsynsrett overfor Stortinget</i>	77
3.7	BEHANDLING AV GRUNNLOVSSAKER	77
4.	ANMODNINGSVEDTAK	79
4.1	STORTINGETS INSTRUKSJONSMYNDIGHET	79
4.2	STORTINGETS BRUK AV ANMODNINGSVEDTAK	81
4.2.1	<i>Omfanget av Stortingets anmodninger til regjeringen</i>	81
4.2.2	<i>Hva anmodningsvedtak går ut på</i>	83
4.2.3	<i>Hvordan anmodningsvedtak blir til</i>	86
4.2.3.1	<i>Representantforslag</i>	87
4.2.3.2	<i>Forslag om anmodninger som oppstår under komitebehandlingen av en sak</i>	88
4.2.3.3	<i>Løse forslag</i>	88
4.2.3.4	<i>Oppsummering om behandlingsformene</i>	90
4.2.4	<i>Stortingets kontroll med anmodningsvedtak</i>	90
4.2.5	<i>Parlamentariske anmodninger i Norden</i>	93
4.3	ANMODNINGSVEDTAKENES KONSTITUSJONELLE STATUS	93
4.4	UTVALGETS ANBEFALINGER	97
4.5	PRAKTISK BRUK AV ANMODNINGSVEDTAK	98
4.5.1	<i>Innledning</i>	98
4.5.2	<i>Generelt om bruken av anmodningsvedtak</i>	98
4.5.3	<i>Saksbehandlingen</i>	98

4.5.4	<i>Forholdet til regjeringen</i>	100
4.5.5	<i>Forholdet til Grunnloven</i>	102
4.5.6	<i>Anmodningsvedtak og lov- eller budsjettvedtak</i>	103
4.5.7	<i>Utøvelse av forvaltningsmyndighet</i>	104
4.5.8	<i>Statlige styringsprinsipp</i>	104
5.	PARLAMENTARISKE GRANSKINGSKOMMISSJONER	105
5.1	INNLEDNING	105
5.2	NÅR BØR DET OPPNEVNES PARLAMENTARISKE GRANSKINGSKOMMISSJONER?	107
5.2.1	<i>Innledning</i>	107
5.2.2	<i>Utvalgets syn</i>	108
5.3	REGELVERK	109
5.3.1	<i>Dagens regelverk</i>	109
5.3.2	<i>Forslag til nytt regelverk for regjeringsoppnevnte granskingskommisjoner</i>	109
5.3.3	<i>Utvalgets syn</i>	110
5.4	HENSYN SOM MÅ IVARETAS VED OPPNEVNING AV PARLAMENTARISKE GRANSKINGSKOMMISSJONER	112
5.4.1	<i>Oppnevning</i>	112
5.4.2	<i>Habilitet</i>	112
5.4.3	<i>Mandatutforming</i>	113
5.4.4	<i>Vernet mot selvinkriminering</i>	115
5.4.5	<i>Beviskrav</i>	115
5.4.6	<i>Varsel, innsyn og kontradiksjon</i>	116
5.4.7	<i>Kommisjoners informasjonstilgang</i>	117
5.4.8	<i>Taushetsplikt</i>	119
5.4.9	<i>Etterprøvnbarhet</i>	120
5.4.10	<i>Offentlighet og innsyn</i>	121
5.4.11	<i>Etterlatte og pårørende</i>	122
5.4.12	<i>Personopplysninger</i>	123
5.4.13	<i>Rapporten</i>	124
5.4.14	<i>Arkiv</i>	124
5.5	FORSLAG TIL ENDRINGER I FORRETNINGSORDENEN § 19	124
6.	STORTINGETS EKSTERNE ORGANER	125
6.1	INNLEDNING	125
6.2	RIKSREVISJONEN	126
6.3	SIVILOMBUDSMANNEN	127
6.4	STORTINGETS KONTROLLUTVALG FOR ETTERRETNINGS-, OVERVÅKINGS- OG SIKKERHETSTJENESTE	128
6.5	NORGES INSTITUSJON FOR MENNESKERETTIGHETER	130
6.6	OMBUDSMANNSNEMNDA OG OMBUDSMANNEN FOR FORSVARET	131

6.7	STORTINGETS EKSTERNE ORGANER – KONSTITUSJONELLE SIDER OG DERES ROLLE	132
6.7.1	<i>De eksterne organenes uavhengighet og selvstendighet fra Stortinget og forvaltningen.....</i>	132
6.7.2	<i>Kompetanse og kompetansebegrensninger.....</i>	133
6.7.3	<i>De eksterne organene som virkemiddel for Stortingets kontrollfunksjon.....</i>	135
6.7.4	<i>Initiativ til evalueringer, gjennomganger, lovendringer og instruksjer.....</i>	137
6.7.5	<i>Forholdet til forvaltningens tilsynsorganer.....</i>	139
6.8	ORGANISERING OG STRUKTUR PÅ DE EKSTERNE ORGANENE	139
6.8.1	<i>Dagens modeller for de eksterne organene.....</i>	139
6.8.2	<i>Utvalgets generelle syn på struktur og organisering av Stortingets eksterne organer....</i>	141
6.9	UTVALGETS ANBEFALINGER	144
6.9.1	<i>Riksrevisjonen</i>	144
6.9.2	<i>Sivilombudet</i>	145
6.9.3	<i>EOS-utvalget</i>	145
6.9.4	<i>Norges institusjon for menneskerettigheter – NIM.....</i>	146
6.9.5	<i>Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret.....</i>	147
6.10	BEHANDLINGEN AV DE EKSTERNE ORGANERS RAPPORTER.....	148
6.11	ADMINISTRATIV TILKNYTNING TIL STORTINGET	148
6.11.1	<i>Innledning</i>	148
6.11.2	<i>Budsjett.....</i>	149
6.11.3	<i>Sikkerhetsklarering.....</i>	150
6.11.4	<i>Fastsetting av personalreglement og økonomireglement.....</i>	151
6.11.5	<i>Bruk av Stortingets tjenester og administrative ressurser.....</i>	152
7.	REVISJON AV STORTINGETS ADMINISTRASJON	153
7.1	INNLEDNING.....	153
7.2	INTERNREVISJON	153
7.2.1	<i>Bakgrunn.....</i>	153
7.2.2	<i>Innretningen av en internrevisjon i Stortingets administrasjon.....</i>	154
7.2.3	<i>Utvalgets vurderinger</i>	155
7.3	EKSTERN REVISJON AV STORTINGETS ADMINISTRASJON	156
7.3.1	<i>Grunnleggende krav til den eksterne revisjonen.....</i>	156
7.3.2	<i>Modeller for ekstern revisjon</i>	157
7.3.2.1	<i>Innledning</i>	157
7.3.2.2	<i>Finansiell revisjon (modell 1)</i>	158
7.3.2.3	<i>Finansiell revisjon og revisjon av virksomhetsstyringen (modell 2)</i>	159
7.3.3	<i>Alternativer for hvem som kan være ekstern revisor</i>	160
7.3.4	<i>Utvalgets vurderinger</i>	160

8.	NAV-OMBUD	164
8.1	INNLEDNING	164
8.2	SIVILOMBUDETS VIRKSOMHET OG STORTINGETS FØRINGER FOR INNRETNINGEN AV ET NAV-OMBUD	164
8.3	BØR SIVILOMBUDET TILLEGGES EN SÆRSKILT FUNKSJON SOM NAV-OMBUD?	167
8.4	HVORDAN FUNKSJONEN SOM NAV-OMBUD EVENTUELT KAN INNRETTES HOS OMBUDET	168
9.	STORTINGETS MEDVIRKNING OG KONTROLL I UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITIKKEN	169
9.1	INNLEDNING	169
9.2	KONSTITUSJONELLE RAMMER OG PRAKSIS	170
9.3	NÆRMERE OM KONSULTASJONER I DEN UTVIDETE UTENRIKS- OG FORSVARSKOMITE	172
9.4	AVKLARING AV KONSULTASJONSORDNINGENS STATUS OG INNHOLD	175
9.5	KONSULTASJONER OM NORSK DELTAKELSE I INTERNASJONALE ORGANISASJONER OG SAMARBEID	175
9.6	MINDRETALLSRETTIGHETER I DUUFK	176
9.7	STORTINGETS MEDVIRKNING I BESLUTNINGER OM MILITÆROPERASJONER I UTLANDET	177
9.8	STORTINGETS KONTROLL MED MILITÆROPERASJONER I UTLANDET	179
9.9	RIKSREVISJONEN OG MØTEREFERATER FRA DUUFK	180
9.10	STORTINGETS INTERPARLAMENTARISKE DELEGASJONER	180
10.	FORSLAG TIL LOV OM STORTINGETS OMBUD FOR KONTROLL MED FORVALTNINGEN (SIVILOMBUDSLOVEN)	182
10.1	INNLEDNING	182
10.1.1	<i>Mandat og føringer for utarbeidelsen av lovforslaget</i>	<i>182</i>
10.1.2	<i>Høringsinnspill</i>	<i>185</i>
10.2	LOVENDRINGER OG TIDLIGERE GJENNOMGANGER AV ORDNINGEN	185
10.3	STORTINGETS ALMINNELIGE INSTRUKS	186
10.4	OVERSIKT OVER STRUKTUREN I LOVFORSLAGET	187
10.5	ENDRING AV OMBUDETS TITTEL	188
10.6	OMBUDETS MANDAT OG OPPGAVER	190
10.6.1	<i>Innledning</i>	<i>190</i>
10.6.2	<i>Ombudets mandat</i>	<i>190</i>
10.6.3	<i>Ombudets oppgaver</i>	<i>196</i>
10.7	OMBUDETS ARBEIDSOMRÅDE	198
10.7.1	<i>Generelt</i>	<i>198</i>
10.7.2	<i>Hovedregelen om Sivilombudets arbeidsområde</i>	<i>200</i>
10.7.2.1	<i>Den offentlige forvaltning og alle i dens tjeneste</i>	<i>200</i>
10.7.2.2	<i>Private institusjoner og offentlig frihetsberøvelse</i>	<i>202</i>
10.7.3	<i>Unntak og presiseringer</i>	<i>204</i>
10.7.3.1	<i>Generelt</i>	<i>204</i>
10.7.3.2	<i>Forhold Stortinget har tatt stilling til, og Stortingets utvalg for rettferdsvederlag</i>	<i>205</i>

10.7.3.3	Stortingets eksterne organer	206
10.7.3.4	Avgjørelser truffet i statsråd	208
10.7.3.5	Domstolenes virksomhet	210
10.7.3.6	Avgjørelser som bare kan treffes av kommunestyret og fylkestinget.....	212
10.7.4	<i>Stortingets adgang til å gi nærmere bestemmelser om arbeidsområdet</i>	212
10.8	FORHOLDET TIL STORTINGET.....	213
10.8.1	<i>Generelt</i>	213
10.8.2	<i>Sivilombudets uavhengighet og selvstendighet fra Stortinget</i>	214
10.8.3	<i>Meldinger til Stortinget og Stortingets kontroll med forvaltningen</i>	214
10.8.3.1	Generelt	214
10.8.3.2	Årsmelding	216
10.8.3.3	Særskilt melding.....	218
10.8.4	<i>Stortingets adgang til å gi nærmere bestemmelser ved alminnelig stortingsvedtak</i>	218
10.9	FORVALTNINGENS MYNDIGHET OVERFOR SIVILOMBUDET.....	221
10.9.1	<i>Generelt</i>	221
10.9.2	<i>Konstitusjonelle og generelle hensyn</i>	222
10.9.3	<i>Reguleringen av forvaltningens myndighetsbruk overfor Sivilombudet</i>	225
10.9.4	<i>Forholdet til alminnelig lovgivning</i>	227
10.10	BEHANDLING AV KLAGESAKER	228
10.10.1	<i>Innledning</i>	228
10.10.2	<i>Klagerett og klagens innhold</i>	229
10.10.3	<i>Forholdet til klageordninger i forvaltningen</i>	231
10.10.4	<i>Klagefristen</i>	232
10.10.5	<i>Sivilombudets behandling av klagen</i>	233
10.10.6	<i>Klagerens rett til innsyn og til å uttale seg</i>	238
10.10.7	<i>Avslutningen av klagesaksbehandlingen</i>	239
10.10.8	<i>Avbrudd av særlige søksmålsfrister</i>	243
10.11	SAKER SOM TAS OPP AV EGET TILTAK	248
10.11.1	<i>Innledning</i>	248
10.11.2	<i>Forholdet til klagesaker</i>	248
10.11.3	<i>Rammen for ombudets generelle undersøkelser av eget tiltak</i>	249
10.11.4	<i>Undersøkelser av eget tiltak</i>	252
10.11.5	<i>Avslutning av saker som tas opp av eget tiltak</i>	253
10.12	VIRKSOMHETEN SOM NASJONAL FOREBYGGENDE MEKANISME.....	254
10.12.1	<i>Innledning</i>	254
10.12.2	<i>Tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon</i>	254
10.12.3	<i>Anbefalinger</i>	255
10.12.4	<i>Rådgivende utvalg</i>	256
10.13	GENERELLE BESTEMMELSER OM SIVILOMBUDETS VIRKSOMHET	256

10.13.1	<i>Innledning</i>	256
10.13.2	<i>Ombudets tilgang på opplysninger</i>	256
10.13.2.1	Generelt	256
10.13.2.2	Tilgang på regjeringens dokumenter mv.....	260
10.13.2.3	Fysisk adgang til steder og lokaler.....	265
10.13.3	<i>Fagkyndig bistand</i>	265
10.13.4	<i>Taushetsplikt</i>	266
10.13.5	<i>Habilitet</i>	266
10.13.6	<i>Offentliggjøring av ombudets vurdering i en sak</i>	270
10.13.7	<i>Særlige meldinger og meddelelser</i>	270
10.13.8	<i>Dokumentoffentlighet</i>	271
10.13.9	<i>Sivilombudets behandling av personopplysninger</i>	273
10.13.9.1	Innledning	273
10.13.9.2	Datatilsynets tilsynsmyndighet	275
10.13.9.3	Unntak fra materielle bestemmelser i personvernforordningen	276
10.13.9.4	Grunnlag for behandling av personopplysninger	280
10.13.9.5	Viderebehandling av personopplysninger.....	282
10.13.9.6	Rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger	283
10.13.9.7	Kopi av personopplysninger i dokumenter som er utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken.....	283
10.13.10	<i>Sikkerhetslovens anvendelse for Sivilombudet</i>	284
10.13.11	<i>Sivilombudets ansatte</i>	285
10.13.11.1	Generelt	285
10.13.11.2	Tilsettingsmyndighet.....	285
10.13.11.3	Personalreglement.....	287
10.14	OMBUDSVERVET	288
10.14.1	<i>Innledning</i>	288
10.14.2	<i>Stortinget velger ombudet for forvaltningen</i>	289
10.14.3	<i>Oppnevningsperiode og mulighet for gjenoppnevning</i>	291
10.14.4	<i>Formelle krav til ombudet</i>	293
10.14.5	<i>Fremgangsmåten for valg av ombudsmann</i>	296
10.14.6	<i>Tap av ombudsvervet</i>	300
10.14.7	<i>Vikar og setteombud</i>	301
10.14.8	<i>Adgang til å delegere</i>	301
10.14.9	<i>Ombudets lønn og pensjon</i>	302
10.14.9.1	Generelt	302
10.14.9.2	Ombudets lønn	303
10.14.9.3	Godtgjørelse for setteombud.....	303
10.14.9.4	Ombudets pensjon.....	303
10.15	VITNEPLIKT OG BEVISFORBUD	304

10.15.1	<i>Generelt</i>	304
10.15.2	<i>Bevisforbud for forhold som er underlagt lovbestemt taushetsplikt</i>	304
10.15.3	<i>Bevisforbud for opplysninger som gjelder grunnlaget for ombudets uttalelser og rapporter</i>	306
10.16	MERKNADER TIL DE ENKELTE PARAGRAFENE.....	308
10.17	LOVFORSLAG	323
11.	NY LOV OM STORTINGETS OMBUDSNEMND FOR FORSVARET	334
11.1	BAKGRUNN	334
11.2	BESKRIVELSE AV DAGENS ORDNING	335
11.3	EVALUERINGEN AV OMBUDSNEMNDA OG -MANNEN FOR FORSVARET	336
11.4	BEHOVET FOR EN SÆRSKILT ORDNING FOR FORSVARET	337
11.5	HVEM BØR ORDNINGEN GJELDE FOR?	338
11.5.1	<i>Vernepliktige, heimevernssoldater og militært personell</i>	338
11.5.2	<i>Sivilt ansatte</i>	339
11.5.3	<i>Veteraner</i>	340
11.5.4	<i>Studenter ved Forsvarets høyskole</i>	341
11.5.5	<i>Begrepsbruk i lovteksten</i>	342
11.6	RETTIGHETER OG INTERESSER SOM OMFATTES AV ORDNINGEN	342
11.6.1	<i>Innledning</i>	342
11.6.2	<i>Velferdsmessige forhold</i>	342
11.6.3	<i>Allmenne rettigheter og interesser</i>	343
11.7	FUNKSJONER	343
11.7.1	<i>Ordningens forebyggende og veiledende funksjon</i>	343
11.7.2	<i>Pådriver for endringer</i>	344
11.8	SÆRLIG OM KLAGER OVER FORVALTNINGSAVGJØRELSER	344
11.9	ARBEIDSMETODIKK	346
11.9.1	<i>Henvendelser</i>	346
11.9.2	<i>Tilsyn</i>	346
11.9.3	<i>Meldinger til Stortinget</i>	347
11.9.4	<i>Foreleggelse av saker for Ombudsnemnda</i>	348
11.10	ORGANISERING.....	348
11.11	OPPNEVNING, AVSKJED, MV.	349
11.12	FORHOLDET TIL ANDRE FORVALTNINGSORGANER	349
11.13	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER.....	350
11.14	NAVN PÅ ORDNINGEN OG TITLER	350
11.15	MERKNADER TIL DEN ENKELTE LOVBESTEMMELSE	350
11.16	LOVUTKASTET.....	362

12.FORSLAG TIL ENDRINGER I STORTINGETS FORRETNINGSORDEN OG REGLEMENT FOR ÅPNE	
KONTROLLHØRINGER.....	367

1. Innledning

1.1 Generelt om Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen

Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen er en grunnleggende bestanddel i vårt konstitusjonelle og politiske system. Kontroll er en demokratisk garanti som skal sikre folkevalgt innflytelse på myndighetsutøvelse, avdekke og forhindre maktmisbruk og mangler og garantere for ansvarlighet i det politiske systemet. Ved siden av at Stortinget er lovgivende og bevilgende myndighet, er kontroll en av dets hovedfunksjoner. Stortingets kontroll kan defineres som den del av Stortingets virksomhet som går ut på etterfølgende gransking, vurdering og sanksjonering eller styring av regjeringen og forvaltningen.

Grunnlaget for den parlamentariske kontrollen er regjeringens konstitusjonelle og parlamentariske ansvar. Det *konstitusjonelle* ansvaret for regjeringen følger av Grunnloven §§ 30, 86 og 87. Dette er et straffansvar der Stortinget kan ta ut tiltale for riksretten. Det kan tas ut tiltale overfor medlemmer av regjeringen, Høyesterett eller Stortinget. Straffebestemmelsene følger av ansvarlighetsloven.¹ Det *parlamentariske* ansvaret er det politiske ansvaret Stortinget kan gjøre gjeldende overfor regjeringen ved kritikkvedtak eller mistillitsvedtak. Det er ikke faste kriterier for vurderingen av det parlamentariske ansvaret, og Stortinget kan vedta kritikk eller mistillit på hvilket som helst grunnlag. I praksis må imidlertid slike vedtak begrunnes overfor velgerne på en måte som viser at de er berettigede.

Stortingets kontroll foregår i en politisk kontekst. Det innebærer blant annet at ytre forhold som påvirker politikken generelt, også påvirker utøvelsen av kontrollvirksomheten, blant annet saker i media og partipolitisk markering med synliggjøring av politikk og standpunkt.

Det tradisjonelle utgangspunktet er at Stortingets kontroll er rettet mot statsrådenes ansvar. Formålet med Stortingets kontroll tilsier likevel at statsrådenes

¹ Se ansvarlighetsloven §§ 8 og 9. Andre bestemmelser som kan føre til straffansvar for statsråder, er §§ 10, 11, 14 og 15.

ansvar ikke kan eller bør være det eneste siktemålet. I modellen hvor Stortinget styrer gjennom lov- og budsjettvedtak og fører kontroll med regjeringen og forvaltningen i ettertid, er skillet mellom styring og kontroll ganske klart. I praksis kan imidlertid grensene bli mer uklare. Etterfølgende kontroll kan virke styrende ved at den følges opp av nye tiltak som tar sikte på å rette feil eller mangler som er avdekket. Regjeringen og forvaltningen vil også ta hensyn til mulig etterfølgende kontroll i sitt arbeid. På den måten har kontrollen en forebyggende effekt.

Den parlamentariske kontrollen skjer i regi av Stortinget selv. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har en sentral rolle, men kontrollen utøves også i Stortingets øvrige komiteer. Stortinget har i tillegg eksterne organer med parlamentarisk forankrede kontrollfunksjoner, som gjennom sin kontakt med Stortinget er viktige bidragsytere til Stortingets egen kontrollvirksomhet. Disse utøver i større eller mindre grad direkte kontroll med forvaltningen. Stortinget kan også oppnevne granskingskommisjoner som ledd i sin kontrollvirksomhet. Dette er organer som blir oppnevnt ad hoc for å undersøke bestemte saksforhold. Som disse hovedtrekkene antyder, er den samlede kontrollvirksomheten regulert ulike steder og på ulike nivåer. Reglene følger av Grunnloven, lov, sedvanerett, Stortingets forretningsorden og instruksjer. Enkelte ordninger, som Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité og parlamentariske granskingskommisjoner, er spesifikt innrettet for Stortingets kontrollvirksomhet. Andre ordninger, som anmodningsvedtak og konsultasjoner mellom Stortinget og regjeringen, tjener flere formål, men kan også brukes som ledd i Stortingets kontrollvirksomhet.

Stortingets kontrollfunksjon, slik den er i dag, er resultatet av en gradvis utvikling siden 1814, anført av politiske begivenheter, den generelle samfunnsutviklingen og videreutviklingen av demokratiske idealer som offentlighet og ansvarlighet. Historisk sett har Stortinget med noe ujevne mellomrom initiert utredninger og vurderinger av ulike sider av Stortingets kontrollfunksjon, sist ved Frøiland-utvalget, som avga sin utredning i 2002. Sammenlignbare utredninger forut for dette var Specialkomiteen (1927), som utredet det konstitusjonelle ansvaret og kontrollfunksjonen mer generelt, Kjeldseth Moe-utvalget (1969) om den daværende protokollkomiteens stilling, og Ingvaldsen-utvalget (1972) om Stortingets kontroll

med forvaltningen mer generelt. Dette utvalgets arbeid føyer seg inn i denne rekken og bygger videre på disse tidlige utredningene.

Gjennom store deler av 2000-tallet har Norge hatt mindretallsregjering, og det har igjen vært en intensivering av Stortingets kontroll. Kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde en særlig aktiv periode i stortingsperiodene 2009–2013 og 2013–2017. Samtidig så man et historisk høyt antall anmodningsvedtak. Det er i lys av denne utviklingen at Stortinget har satt ned dette utvalget til å gjennomgå Stortingets kontrollfunksjoner nå, samt at det er nesten tjue år siden sist gang en slik gjennomgang ble foretatt.

1.2 Sammendrag

Utvalget har utredet og vurdert ulike sider av Stortingets kontrollfunksjon. Mens rammene for kontrollvirksomheten er forankret i rettsregler, kutyme og praksis, er Stortingets faktiske utøvelse av kontrollfunksjonen først og fremst politisk forankret. Utvalgets vurderinger og forslag knytter seg derfor i første rekke til rammene for kontrollvirksomheten, og ikke til hvordan den utøves på politisk grunnlag. Et hovedanliggende for utvalget er at Stortinget må ha de virkemidlene som er nødvendige for å kunne føre en effektiv og relevant kontroll med regjeringen og forvaltningen.

Utvalget foreslår enkelte endringer i regelverk og praksis. Hvor utvalget mener at det ikke er behov for endringer, men hvor praksis eller regelverk har blitt oppfattet som uklare, har utvalget søkt å presisere dette. I enkelte tilfeller har også utvalget, i forlengelsen av sine vurderinger, pekt på ytterligere utredningsbehov. Sentrale aspekter ved kontrollfunksjonen er i dag basert på politisk praksis og kutyme i forholdet mellom Stortinget og regjeringen. Utvalget har i liten grad funnet grunn til å kodifisere dette i rettslig bindende regelverk, men har likevel i en del tilfeller presisert hvilken politisk forpliktelse som påhviler regjeringen med grunnlag i gjeldende praksis.

Denne rapporten har 12 kapitler.

Kapittel 1 inneholder en generell redegjørelse for Stortingets kontrollfunksjon, beskrivelse av relevante utviklingstrekk, et kort sammendrag av utredningen, utvalgets oppnevning og mandat og en kort redegjørelse for utvalgets arbeid.

I kapittel 2 gis det en beskrivelse av de senere års utvikling i de ytre rammevilkårene for Stortingets kontrollvirksomhet. Det omfatter forvaltningens, stortingsrepresentantenes, partienes og mediernes betydning for Stortingets kontrollvirksomhet. Kapittelet er et sammendrag av den vedlagte utredningen *Om samfunnsmessige og politiske rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen*.

I kapittel 3 behandler utvalget spørsmål som gjelder kontrollvirksomheten i regi av Stortinget selv. Her er særlig kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeid sentralt. Utvalget foreslår endringer i reglementet for kontrollhøringer, inkludert lukkede høringer. Videre vurderer utvalget dagens regler om mindretallsrettigheter og praktisering av disse i komiteene, samt forholdet mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og andre fagkomiteer. Ordningene med mindretallsrettigheter fungerer godt etter hensikten, og utvalget foreslår ingen endringer. Sist vurderer utvalget komiteenes og stortingsrepresentantenes informasjonstilgang. Utvalget mener prinsipielt at Stortinget har adgang til å delegere innsynsretten etter Grunnloven § 75 til én eller flere komiteer, men ser ikke at det i dag er behov for slik delegasjon. Utvalget har vurdert behandlingen av grunnlovssaker og kommer med en anbefaling om at Stortinget nedsetter et utvalg for å utrede Stortingets behandling av grunnlovssaker.

I kapittel 4 behandler utvalget ordningen med anmodningsvedtak. Utvalget har vurdert om anmodningsvedtak bør reguleres nærmere, men har konkludert med at det ikke er hensiktsmessig. I forlengelsen av dette foreslår heller ikke utvalget å innføre eksplisitte begrensninger for hva anmodningsvedtak kan gå ut på. Det redegjøres likevel for gjeldende rettslige grenser for innholdet i anmodningsvedtak. At utvalget ikke foreslår nærmere regulering eller eksplisitte begrensninger, må ses på bakgrunn av at utvalget vurderer det som klart at anmodningsvedtak ikke er rettslig bindende, men kun politisk forpliktende for regjeringen. Utvalget har videre redegjort for praktisk bruk av anmodningsvedtak som parlamentarisk styringsmiddel.

I kapittel 5 behandler utvalget regelverket for parlamentariske granskingskommisjoner. Utvalgets vurdering er at det ikke bør fastsettes et generelt regelverk for slike granskingskommisjoner, men at de rettslige rammene fastsettes i det enkelte tilfellet på grunnlag av den enkelte kommisjons mandat. I stedet for å foreslå et generisk regelverk har utvalget derfor beskrevet ulike typer bestemmelser som i praksis kan være aktuelle for granskingskommisjoner, og som er tenkt å tjene som utgangspunkt for å utarbeide spesifikke regelverk tilpasset den enkelte granskingskommisjon.

I kapittel 6 behandler utvalget spørsmål om Stortingets eksterne organer: Riksrevisjonen, Sivilombudet, EOS-utvalget, Norges institusjon for menneskerettigheter og Ombudsnemnda for Forsvaret. Utvalget redegjør for de eksterne organenes rolle og kompetanse som offentlige organer opprettet direkte under Stortinget og utenfor forvaltningen, samt de eksterne organenes funksjon som virkemiddel for Stortingets kontroll. Videre foreslår utvalget generelle prinsipper for en mer enhetlig organisasjonsstruktur i Stortingets eksterne organer, herunder hvordan disse kan implementeres i de enkelte eksterne organene. Utvalget behandler også enkelte spørsmål som gjelder de eksterne organenes administrative tilknytning til Stortinget.

I kapittel 7 behandler utvalget spørsmål om ekstern revisjon av Stortingets administrasjon. Utvalget anbefaler at det etableres internrevisjon i Stortingets administrasjon. Utvalget har vurdert ulike modeller for den fremtidige innretningen av ekstern revisjon av Stortingets administrasjon. Utvalgets konklusjon er at den eksterne revisjonen av Stortingets administrasjon bør innrettes slik at det foretas en finansiell revisjon og revisjon av andre saksforhold som måtte framkomme gjennom risikoanalyser. Utvalget har vurdert om Riksrevisjonen fortsatt bør revidere Stortingets administrasjon, eller om revisjonen bør utføres av en privat revisor, men har ikke kommet til en entydig konklusjon.

I kapittel 8 behandler utvalget spørsmål om etableringen av et særskilt Nav-ombud hos Sivilombudet. Utvalgets vurdering er at det ikke bør etableres et særskilt Nav-ombud hos Sivilombudet, særlig med tanke på at en betydelig del av Sivilombudets saksportefølje allerede i dag er Nav-saker, at forventningene til et Nav-

ombud vanskelig kan oppfylles hos Sivilombudet, og at Sivilombudets mandat omfatter kontroll med hele forvaltningen. Utvalget skisserer likevel en mulig modell for innføringen av en slik ordning hos Sivilombudet dersom den ønskes innført.

I kapittel 9 behandler utvalget spørsmål om Stortingets medvirkning i og kontroll med utenriks- og sikkerhetspolitikken. Utvalget vurderer og presiserer enkelte sider av konsultasjonsordningen mellom regjeringen og Stortinget i viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske saker. Et særskilt tema som utvalget behandler, er militæroperasjoner i utlandet. Utvalget mener at det kan være grunn til å vurdere å grunnlovfeste krav til Stortingets samtykke. For øvrig mener utvalget at regjeringen i alle tilfeller må påse at slike beslutninger har klar parlamentarisk forankring. Utvalget presiserer videre hvilke krav som gjelder for statsrådsforedrag om slike beslutninger, idet disse er sentrale for Stortingets etterfølgende kontroll. Utvalget påpeker også mulige reguleringsbehov knyttet til interparlamentariske delegasjoner.

I kapittel 10 foreslår utvalget ny lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven). Lovforslaget viderefører i hovedsak dagens ordning i form av en ny lov. Utvalget foreslår likevel enkelte endringer som tar sikte på å styrke det institusjonelle rammeverket for Sivilombudets virksomhet og sikre sivilombudets forutsetninger for å kunne føre effektiv kontroll med forvaltningen.

I kapittel 11 foreslår utvalget ny lov om Ombudsnemnda for Forsvaret, som erstatter dagens instruks for Ombudsmannen for Forsvaret. Utvalget foreslår at ordningen endres på enkelte punkter, blant annet slik at Ombudsnemnda for Forsvaret ikke skal behandle rettslige klager fra enkeltpersoner.

I kapittel 12 fremgår utvalgets forslag til endringer i Stortingets forretningsorden og reglement for åpne kontrollhøringer. Vedlagt utredningen er rapportene *Om samfunnsmessige og politiske rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen* og *Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret*.

1.3 Oppnevning og mandat

Stortinget vedtok 25. mai 2019 å nedsette et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Utvalget har bestått av femten medlemmer oppnevnt av Stortingets presidentskap. Samtlige av partiene på Stortinget har vært representert i utvalget med

ett utvalgsmedlem hver, med unntak av Høyre og Arbeiderpartiet, som har hatt to medlemmer hver. I tillegg har utvalget hatt fire partipolitisk uavhengige medlemmer, oppnevnt på grunnlag av særlig fagkompetanse. På tidspunktet for utvalgets avgivelse av innstillingen hadde utvalget følgende medlemmer:

- Stortingsrepresentant Svein Harberg (H) (leder)
- Stortingsrepresentant Ruth Grung (A) (nestleder)
- Stortingsrepresentant Dag Terje Andersen (A)
- Stortingsrepresentant Norunn Tveiten Benestad (H)
- Stortingsrepresentant Marit Arnstad (Sp)
- Stortingsrepresentant Petter Eide (SV)
- Stortingsrepresentant Geir Jørgen Bekkevold (KrF)
- Stortingsrepresentant Carl-Erik Grimstad (V)
- Stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes (R)
- Stortingsrepresentant Une Bastholm (MDG)
- Vararepresentant til Stortinget Carl I. Hagen (FrP)
- Professor Eirik Holmøyvik
- Professor Benedikte Moltumyr Høgberg
- Professor Jostein Askim
- tidl. ekspedisjonssjef Riksrevisjonen Therese Johnsen

Stortingsrepresentant Knut Arild Hareide (Krf) var utvalgsleder frem til han ble statsråd i januar 2020 og gikk ut av utvalget. Daværende utvalgsmedlem Svein Harberg (H) ble oppnevnt som utvalgsleder. Stortingsrepresentant Ingjerd Schou (H) var medlem av utvalget frem til hun gikk inn i Stortingets presidentskap i januar 2020. Knut Arild Hareide og Ingjerd Schou ble erstattet av stortingsrepresentantene Geir Jørgen Bekkevold (Krf) og Norunn Tveiten Benestad (H).

Seniorrådgiver Kristian Reinert Haugland Nilsen og tingrettsdommer Åsne Julsrud har vært sekretærer for utvalget.

Utvalgets mandat følger av Innst. 271 S (2018–2019). Det gjengis i sin helhet her:

«1. Innledning

Stortingets kontroll med regjeringen – den utøvende statsmakt – er en av Stortingets viktigste oppgaver og har sentral konstitusjonell og politisk betydning. Stortinget har ved flere tidligere anledninger tatt opp sider ved Stortingets kontrollfunksjoner til prinsipiell vurdering. I lys av at det nå snart er 20 år siden forrige større gjennomgang av dette, og ulike spørsmål knyttet til utøvelsen av Stortingets kontrollfunksjoner jevnlig er gjenstand for debatt, er det nå ønskelig med en ny prinsipiell gjennomgang av utvalgte spørsmål.

2. Temaer utvalget skal vurdere

I

Kontrollvirksomheten i regi av Stortinget selv, herunder Stortingets faste komiteer

Utvalget skal innenfor dette temaet utrede følgende problemstillinger:

- a) Enkelte sider ved *kontroll- og konstitusjonskomiteens* ansvarsområder og arbeidsmåter, herunder:
 - Behovet for endringer i reglementet for åpne kontrollhøringer. Reglementet ble fastsatt på bakgrunn av Frøiland-utvalgets delinnstilling i 2001 (Dokument nr. 19 (2000–2001)). Utvalget skal gjennomgå regelverket på nytt og spesielt vurdere om det bør gjøres endringer eller presiseringer i bestemmelser om innkalling av ansatte i embetsverket, dvs. i departementer, direktorater og statlige virksomheter samt ansatte i selskaper som helt eller delvis er eid av staten, og om det er behov for klargjøring av prosessuelle rettigheter for personer som stiller til høring.
 - Behovet for klargjøring av kontroll- og konstitusjonskomiteens adgang til å føre kontroll med statsrådets forvaltning av statlig forretningsvirksomhet organisert som selvstendige rettssubjekter.
 - Behovet for retningslinjer for behandling av kontrollsaker som også er under strafferettslig etterforskning.
- b) *Evaluerer av bestemmelser i Stortingets forretningsorden om mindretallsrettigheter i komiteene.* Mindretallsrettigheter ble innført i kontroll- og konstitusjonskomiteen ved Stortingets behandling av Frøiland-utvalgets innstilling, jf. Dokument nr. 14 (2002–2003) og Innst. S. nr. 210 (2002–2003). Disse rettighetene ble tydeliggjort ved behandlingen av Innst. 487 S (2016–2017). Det er også innført mindretallsrettigheter i andre komiteer, jf. behandlingen av Innst. 259 S (2012–2013). Utvalget skal vurdere om bestemmelsene om mindretallsrettigheter i komiteene er hensiktsmessige og eventuelt foreslå endringer i disse.
- c) *Forholdet mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og fagkomiteene.* Utvalget skal vurdere ansvarsdelingen mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og Stortingets fagkomiteer, herunder om Stortingets fagkomiteer i større grad bør involveres i kontrollsaker innenfor deres respektive fagområder og ansvarsfordelingen ved behandling av regjeringens meldinger om oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak.

- d) *Spørsmål knyttet til innsynsrett for komiteene og for enkeltrepresentanter.* Storkomiteenes særskilte stilling og informasjonsbehov har ført til en egen praksis for utlevering av forvaltningens dokumenter til komiteene. Utvalget skal vurdere om denne praksisen bør nedfelles. Utvalget skal videre vurdere om Stortingets forretningsorden § 74 om representantenes begjæringer om dokumentinnsyn er hensiktsmessig utformet. Utvalget kan også foreslå andre endringer eller regelfesting av forhold knyttet til dokumentinnsyn for stortingsorganer eller stortingsrepresentanter, eller knyttet til innsyn i dokumenter i stortingsorganers besittelse.

II

Ordnningen med anmodningsvedtak

Stortingets adgang til å instruere regjeringen er et viktig styringsverktøy for Stortinget. Ordnningen med anmodningsvedtak er likevel ikke regulert i Grunnloven, og bare indirekte gjennom Stortingets forretningsorden. I Frøiland-utvalgets innstilling fra 2002 ble Stortinget oppfordret til å utvise varsomhet med slike vedtak. Antall anmodningsvedtak har likevel økt kraftig de siste årene. Det har også vært ulike oppfatninger om vedtakenes rettslige status, og enkelte vedtak eller forslag til vedtak de siste årene har utfordret konstitusjonelle regler om kompetansefordeling mellom Stortinget og regjeringen.

Utvalget skal vurdere denne vedtaksformen, herunder:

- a) om det er behov for å regulere vedtaksformen nærmere
- b) om det er behov for å klargjøre anmodningsvedtakenes rettslige status
- c) om det bør oppstilles begrensninger av hva slike vedtak kan gå ut på
- d) om det er behov for å gjøre endringer i behandlingsmåten for regjeringens meldinger om oppfølging av disse vedtakene, både fra regjeringen til Stortinget og i Stortinget.

III

Regelverket for parlamentariske granskingskommisjoner

De gjeldende bestemmelsene i Stortingets forretningsorden § 19 om parlamentariske granskingskommisjoner er relativt kortfattede, og det følger av bestemmelsen at det ved oppnevningen i det enkelte tilfelle skal fastsettes i hvilken grad kommisjonen skal være bundet av generelle regler og retningslinjer som ellers gjelder for offentlige granskingskommisjoner. Utvalget bør vurdere om det er behov for mer generelle regler og retningslinjer for virksomheten til parlamentariske granskingskommisjoner, og eventuelt utarbeide forslag til slikt regelverk, for eksempel vedrørende prosessuelle rettigheter om vitneplikt og regler om taushetsplikt og selvinkriminering. I vurderingen skal utvalget også se hen til at parlamentariske granskingskommisjoner, i egenskap av organer for Stortinget, i dag ikke er underlagt sentralt regelverk for offentlig saksbehandling som forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova.

IV

Forholdet til eksterne organer tilknyttet Stortinget

Stortinget har fem faste eksterne organer: Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Ombudsmannsnemnda for Forsvaret, Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings og sikkerhetstjeneste og Norges institusjon for menneskerettigheter. De har ulike former for tilknytning til Stortinget og Stortingets administrasjon.

Utvalget skal innenfor dette temaet utrede følgende problemstillinger:

- a) *Organenes organisatoriske og administrative tilknytning til Stortinget.* Det er ikke et ordinært over- og underordningsforhold mellom Stortinget og de tilknyttede organene. Organene er ulikt organisert (kollegium, utvalg, styre, personlig verv), og Stortingets presidentskap og Stortingets administrasjon ivaretar ulike administrative og styringsmessige funksjoner for organene (for eksempel sikkerhetsklarering av personell, tilsetning i enkelte administrative stillinger, fastsettelse av personalreglement, behandling av budsjettforslag mv). Utvalget skal vurdere i hvilken utstrekning Stortingets presidentskap og Stortinget administrasjon skal ivareta administrative og styringsmessige funksjoner for organene, særlig sett hen til organenes behov for uavhengighet fra Stortinget. Utvalget skal også vurdere om det bør fastsettes generelle prinsipper for hvordan de tilknyttede organene bør organiseres.
- b) *Ny lov for Ombudsmannsnemnda for Forsvaret.* Virksomheten til Ombudsmannsnemnda for Forsvaret er i dag regulert gjennom instruks fastsatt av Stortinget, mens øvrige faste eksterne organer tilknyttet Stortinget er regulert enten gjennom lov eller ved en kombinasjon av lov og instruks. Utvalget skal vurdere om det bør utarbeides en egen lov også for Ombudsmannsnemnda for Forsvaret, og skal i så fall utarbeide forslag til en slik lov.
- c) *Ny lov for Sivilombudsmannen.* Utvalget skal utarbeide ny lov til erstatning for gjeldende lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven). Utvalget skal her ta utgangspunkt i Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport om behov for endringer i sivilombudsmannsloven avgitt 4. juli 2018, samt de føringer som er gitt ved kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av denne, jf. Innst. 223 S (2018–2019) fra konstitusjonskomiteen om Sivilombudsmannens Arbeidsgrupperapport om endringer i sivilombudsmannsloven og Dokument 19 (2017–2018) punkt 6 i rapport til Stortingets presidentskap fra utvalg nedsatt for å vurdere prosessen og valgbarheten til medlem i de komiteer, utvalg og nemnder som Stortinget oppnevner.

V

Ekstern revisjon av Stortingets administrasjon

Etter Grunnloven § 75 k skal Stortinget utnevne fem revisorer som skal gjennomgå statens regnskaper, og det har helt siden 1800-tallet vært praksis at Riksrevisjonen fører kontroll med Stortingets regnskaper. Riksrevisjonen har imidlertid ikke gjennomført forvaltningsrevisjoner av Stortinget, og det har vært ulike oppfatninger om Riksrevisjonens adgang til å gjennomføre etterlevelsesrevisjoner av Stortingets administrasjon. Mulige innretninger av fremtidige kontrollsystemer for Stortingets administrasjon ble drøftet i Dokument 18 (2017–2018) Rapport til Stortingets presidentskap fra arbeidsgruppen for oppfølging av Riksrevisjonens rapport

om byggeprosjektet Prinsensgate 26 mv. I Innst. 406 S (2017–2018) om oppfølging av rapporten uttalte presidentskapet at

'Presidentskapet vil bemerke at byggeprosjektet Prinsensgate 26 mv. har vist at det er nødvendig å få på plass mer effektive rutiner for kontroll og revisjon av administrasjonens virksomhet. Presidentskapet mener at det på dette viktige området kan være behov for ytterligere vurderinger og utredninger utover de forslag som er foreslått i arbeidsgruppens rapport. Presidentskapet vil komme tilbake til disse spørsmålene på egnet måte.'

Utvalget gis på denne bakgrunn i oppdrag å utrede og fremme forslag til fremtidige ordninger for revisjon av Stortingets administrasjon.

VI

Annet

Utvalget har ellers anledning til å ta opp til overveielse andre sider ved Stortingets kontrollfunksjon enn de som er nevnt ovenfor.

Utvalget skal imidlertid ikke vurdere riksrettsordningen eller grunnlovsbestemmelsene om opplysningsplikt og parlamentarisme, som ble vedtatt i 2007. Utvalget skal heller ikke vurdere Stortingets spørreinstuturter (spørsmål til skriftlig besvarelse, ordinær og muntlig spørretime og interpellasjoner).

Videre skal utvalget ikke gå nærmere inn på kontrollvirksomheten i regi av Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste, Riksrevisjonens kontrollvirksomhet overfor forvaltningen eller virksomheten til Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, da det for disse organene enten er nylig gjennomført eller planlagt egne evalueringsprosesser.

Utvalget kan fremme forslag om endringer eller tilføyelser i Grunnloven, ordinær lovgivning, og Stortingets forretningsorden og regelverk fastsatt i medhold av denne.»

I utvalgsperioden har Stortingets presidentskap i brev til utvalget 20. mai 2020 utvidet utvalgets mandat med tre ytterligere temaer. Utvidelsen skjedde på bakgrunn av Stortingets vedtak nr. 556 og 567 av 12. mai 2020, og vedtak 572 av 14. mai 2020. Mandattilføyelsen gjengis her:

«Stortingets presidentskap ber på denne bakgrunn utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon om i tillegg til det gjeldende mandatet å:

- vurdere og komme med forslag som muliggjør offentlig innsyn og debatt rundt Riksrevisjonens undersøkelser,
- vurdere og komme med forslag til prosedyrer for å sikre Stortingets medvirkning og kontroll med norsk utenriks- og forsvarspolitik, og
- vurdere og komme med forslag til etableringen av et Nav-ombud i tråd med merknadene fra stortingsflertallet i Innst. 254 S (2019–2020).»

Utvalget ble gitt frist til 31. januar 2021 for å avgi sin innstilling til Stortingets presidentskap.

1.4 Utvalgets arbeid

Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon har hatt 20 møtedager i perioden fra 1. oktober 2019 til 19. januar 2021.

I Innst. 271 S (2018–2019) er det gitt enkelte føringer for utvalgets arbeidsform. Disse gjengis her:

«Det forutsettes at utvalget når det gjelder forhold som berører forvaltningen eller eksterne organer for Stortinget, innhenter erfaringer og synspunkter fra henholdsvis Statsministerens kontor og departementene, og fra Stortingets eksterne organer.»

Utvalget har fulgt opp disse føringene i sitt arbeid. Når det gjelder erfaringer og synspunkter fra forvaltningen, har utvalget innhentet og mottatt skriftlige innspill fra statsministeren og Statsministerens kontor, som har koordinert innspill fra departementene. Utvalget har også innhentet en vurdering fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Utvalget har innhentet skriftlige innspill fra samtlige av Stortingets eksterne organer. I og med at utvalgets mandat har omfattet å foreslå nye lover for Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret, har utvalget mottatt flere innspill fra disse, skriftlig og i møter. Når det gjelder forslag til lov om Stortingets ombud for forvaltningen, sendte utvalget sitt lovforslag på skriftlig høring 1. oktober 2020, med frist for å komme med innspill 20. desember 2020. Forslag ble sendt direkte til utvalgte høringsinstanser og ble publisert på Stortingets nettsider. Utvalget mottok tolv høringssvar.

For å utarbeide ny lov om Ombudsmannsnemnda for Forsvaret fant utvalget det nødvendig med en nærmere kartlegging og evaluering av ordningen. Utvalget hadde ikke kapasitet til å forestå dette selv og engasjerte derfor konsulentselskapet Rambøll til å gjennomføre evalueringen. Rambølls evalueringsrapport er vedlagt rapporten. Forslag til ny lov om Ombudsnemnda for Forsvaret er ikke sendt på høring i forkant av avlevering av rapporten.

Forrige gang Stortingets kontrollfunksjon var gjenstand for en bred utredning, var i 2002. Utvalget mente derfor at det var behov for å få belyst utviklingstrekk de siste 20 årene som er relevante for Stortingets kontrollfunksjon. Utvalget engasjerte utvalgsmedlem professor Jostein Askim, professor emeritus Knut Heidar og førsteamanuensis Kristoffer Kolltveit til å utrede dette. De leverte utredningen «Om samfunnsmessige og politiske rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen», som er vedlagt rapporten.

Som ledd i utvalgets innhenting av informasjon og synspunkter har følgende personer holdt presentasjoner for utvalget:

- Tidl. sivilombudsmann Aage Thor Falkanger
- Kontorsjef Gustav Haver
- Komitésekretær Hanne Koll Larssen
- Komitésekretær Thomas Dam
- Spesialrådgiver Malin Nossun
- Regjeringsadvokat Fredrik Sejersted
- Tidl. regjeringsråd Nina Frisak
- Tidl. assisterende regjeringsråd Arne Spildo
- Ombudsmann for Forsvaret Roald Linaker
- Konsulent Thomas Nortvedt

Utvalgets sekretariat har videre hatt møter med en rekke personer. På bakgrunn av personlig kunnskap og erfaring om temaer som er relevante for utvalgsarbeidet, har sekretariatet hatt møter med Arne Fliflet, Arnulf Tverberg, Dagfinn Høybråten, professor Eivind Smith, Fredrik Sejersted, Ida Børresen, Ketil Lund og Kjetil Olsen. Videre har sekretariatet hatt møter med representanter for Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Pressens Offentlighetsutvalg, EOS-utvalget, Norges institusjon for menneskerettigheter, Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen, Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben, Tillitsvalgtordningen i Forsvaret, Ombudsmannen for Forsvaret, Riksadvokaten, Stortingets administrasjon og Statsministerens kontor. Informasjon og innspill fra disse møtene har blitt videreformidlet til utvalget.

I deler av arbeidet har utvalget opprettet arbeidsgrupper som har bearbeidet og forberedt enkelte temaer for utvalget.

2. Rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen

2.1 Innledning

Kontrollinstituttet skal sikre maktbalansen mellom statsmaktene, men er også et politisk instrument politiske partier kan benytte for å vinne neste valg.

Kontrollinstituttet vil alltid befinne seg i dette spenningsfeltet. Bruken av kontrollinstrumentene drives dels av Stortingets ønske om å øve innflytelse på regjeringens beslutninger her og nå og dels av partienes ønske om å posisjonere seg for fremtidige politiske debatter. Dessuten kan enkeltrepresentanter bruke kontrollinstrumenter til å fremme sin posisjon innad i eget parti eller til å fremme bestemte interesser på siden av eget partis politikk, for eksempel interesser knyttet til egen valgkrets. Endringer i samfunnet, i forvaltningen og i politikken kan påvirke insentivene og mulighetene til å benytte Stortingets kontrollinstrumenter både for å kontrollere regjeringen på vegne av Stortinget og for representantenes politiske markeringer på vegne av sitt parti, seg selv og velgerne de oppfatter seg som ombud for. Vi skal i det følgende se på endringer som har funnet sted de siste tyve år i de samfunnsmessige og politiske rammevilkårene for bruken av kontrollinstituttet. Nærmere bestemt fokuseres det på endringer i mediene, i regjeringen og forvaltningen og ved de politiske partiene og representantene.

2.2 Medier

Det er flere mulige sammenhenger mellom medienes utvikling og bruken av kontrollinstituttet. Partier og representanter får ideer til kontrollaktivitet fra saker mediene dekker. Dessuten trenger de mediedekning for å legge politisk press på regjeringen for å innrette seg etter kontrollen Stortinget utfører. De trenger mediene også for å høste velgergevinster av kontrollvirksomhet; medienes utvikling har betydning for hvilke saker det anses mulig å få velgeroppmerksomhet på. Utviklingen i mediene har også betydning fordi å synliggjøre seg i medier, sett fra partienes og

representantenes ståsted, kan utgjøre en alternativ markeringsarena til kontrollvirksomhet.

Mediene gikk lenge før år 2000 fra å være lojale kanaler for de politiske partiene til å bli uavhengige kommersielle aktører som vil sette dagsordenen selv. Men mediebransjen har utviklet seg betydelig også etter 2000. Nettaviser har på kort tid blitt viktigere nyhetsformidlere enn både papiraviser, radio og TV. Nettaviser jobber uten deadlines, slik at ledende politikere opplever en pågang døgnet rundt fra journalister og likeså en kontinuerlig mulighet til å komme til orde overfor velgerne. På tvers av kanaler har mediedekningen av politikken videreført utviklingstrekk som startet lenge før 2000: Oppmerksomheten vies i økende grad politiske ledere og deres personlighet og privatliv fremfor politiske saker og partier. Videre har ikke-redaktørstyrte sosiale medier som Facebook og Twitter blitt viktige aktører. I dag er det en selvfølge at sosiale medier formidler innhold om politiske saker og politikere samt innhold laget av politikere og politiske partier; slike kanaler fantes ikke i 2000. Sosiale medier har gjort det enklere for enkeltpersoner og organisasjoner å finne meningsfeller og organisere protester. Det hevdes videre at fremveksten av sosiale medier har økt politikernes oppmerksomhet om polariserende saker, siden slike saker spres raskest og videst på sosiale medier. Påstander om at tradisjonelle og sosiale medier nå setter den politiske agendaen, skal likevel tas med en klype salt. Mediefokus på et emne fører som hovedregel bare til politisk oppmerksomhet dersom ett eller flere partier ser seg tjent med å følge opp den aktuelle saken.

2.3 Regjering og forvaltning

Konstitusjonelt har lite endret seg i forholdet mellom Storting og regjering av relevans for kontrollområdet siden 2000. På enkelte måter har likevel rammevilkårene for Stortingets kontroll av regjeringen endret seg.

Etter at forvaltningen fra midten av 2000-tallet har pliktet å føre elektroniske postjournaler, har nyhetsmediene kunnet kikke statsrådene og deres departementer i kortene på en ny måte. Denne nærgående og kritiske mediedekningen har gitt Stortinget ideer til hvordan regjeringen kan kontrolleres. Transparensen i den sentrale statsadministrasjonen vil trolig øke ytterligere i årene som kommer, sett hen til at

kontroll- og konstitusjonskomiteen i 2017 understreket at statsforvaltningens «arkiverings- og journalføringsrutine[r] må oppdateres og tilpasses bruk av ny teknologi, som for eksempel SMS [og] Facebook-meldinger.»

Stortinget trenger informasjon om saker for å kontrollere regjeringen, og kontrollvirksomheten kan i seg selv handle om å be om informasjon eller utredning. Det vil alltid være et gap mellom informasjonen regjeringen og Stortinget besitter om saker Stortinget har til behandling. Dersom regjeringens informasjonsovertak øker, kan det forklare økt bruk av visse kontrollinstrumenter, som anmodningsvedtak om at regjeringen gjennomfører utredninger. Selv om Stortingets selvstendige faglige rådgivningskapasitet fortsatt er liten sammenlignet med regjeringens, har den økt siden 2000. Utredningsseksjonen, komitésekretariatsfunksjonene og partigruppenes politiske rådgivere utgjør i dag en betydelig utredningskapasitet som representantene, gruppene og komiteene kan trekke på. Det har vært diskutert om Stortinget skulle bygge opp en enda større rådgivningskapasitet, men det dominerende synet har vært at viktigere enn at Stortinget holder seg med et eget stort utredningsapparat, er det at regjeringen ikke fristes til å konsentrere sin saksopplysning til å begrunne sine forslag fremfor å belyse hele saken slik opplysningsplikten overfor Stortinget tilsier.

Hvilken innsats regjeringen og departementene legger i formidling av sin politikk, kan påvirke både om Stortinget fanger opp kritikkverdige forhold, og hvor krevende det er for opposisjonen, som ofte står bak kontrollaktiviteter, å vinne frem i debatter mot regjeringen i velgernes øyne. Siden 2000 har regjeringen fått styrket sin politiske kommunikasjon gjennom utvidelser av rådgiverapparatet og kommunikasjonsavdelinger. I departementene har det videre blitt vanlig at en fra politisk ledelse, som regel en politisk rådgiver, får ansvar for den utadrettede kommunikasjonen på vegne av statsråden som partipolitiker og politisk person. Kommunikasjonsavdelingene tar ansvaret for statsrådets utadrettede kommunikasjon som departementets leder. Dette har gjort regjering og forvaltning bedre rustet til å møte kritikk. Når regjeringen styrker sin tilstedeværelse i offentligheten, er det å vente at den politiske opposisjonen på Stortinget ønsker å imøtegå, bidra og markere seg tilsvarende. Det kan de gjøre direkte gjennom selv å delta i offentlig debatt og mer indirekte ved å benytte ulike kontrollinstrumenter.

2.4 Partier og representanter

Bruken av kontrollinstituttet påvirkes naturligvis av eventuelle endringer i partisystemet, endringer i profilen til representanter og endringer i regjeringssammensetninger. Lite har skjedd i disse forholdene siden 2000. Partisystemet har vært stabilt de siste 20 årene. Det har ikke skjedd noen merkbar endring i velgernes tilbøyelighet til å stemme eller til å være trofaste mot enkeltpartier eller blokker av partier. Man må trekke opp et lengre tidsperspektiv enn 20 år for å se en utvikling i retning av flere og mindre partier og større partifragmentering på Stortinget. Partiforskere har pekt på en viss økning i antallet partier som har relativt mange stortingsrepresentanter, men hovedbildet er altså at partisystemet har endret seg lite siden 2000. Antallet innvalgte partier har vært stabilt, antallet «små» og antallet «nye» partier likeså. Antallet såkalte énsakspartier har også vært stabilt eller muligens synkende. Innføringen av sperregrensen på 4 pst. for utjevningsmandater i 1989 intensiverte kampen om velgerne mellom partier nær sperregrensen, og dette er et trekk som har fortsatt de siste 20 årene.

Representantenes lojalitet til partiene innenfor Stortingets vegger er heller ikke endret merkbart de siste 20 årene. Det skjer sjelden avvik fra partilinjen når det stemmes på Stortinget.

En endring som startet på 1990-tallet, er at partigruppene på Stortinget har blitt sterkere som organisasjoner, også overfor representantene. Antallet politiske rådgivere og medierådgivere ansatt i partigruppene var 170 i 2020, en mangedobling sammenlignet med tiårene før årtusenskiftet. Økningen i rådgiverstaben har gitt partiene og representantene bedre muligheter til å følge regjering, forvaltning og medier og til å benytte ulike kontrollinstrumenter for å følge opp og konfrontere regjeringen med utspill og kontrollaktivitet. Rådgiverne hører riktignok til gruppen og benyttes av representantene i egenskap av å være medlem av en partigruppe. Slik sett er det primært som partsrepresentant og ikke som ombud for egne velgere, egne saker og eventuelt egen politiske karriere at representantene kan trekke på denne kapasiteten.

Ulike regjeringskonstellasjoner gir ulike relasjoner mellom storting og regjering, og dette vil virke inn på hvorledes Stortinget bruker kontrollinstituttet. Kontrollarbeidet under en flertallsregjering kan sette regjeringen eller enkeltstatsråder

i forlegenhet og dermed gi politisk gevinst, men kontrollarbeidet vil likevel som regel ha større betydning og nyhetsverdi under en mindretallsregjering. De to tiårene siden 2000 har vært mer preget av flertallsregjeringer enn tiårene før. Det skulle isolert sett tilsi at kontrollaktiviteten hadde blitt redusert.

2.5 Avsluttende betraktninger

Siden en representant er politiker også i utøvelsen av kontrolloppgavene, må det være en sentral oppgave for Stortinget som institusjon å utforme og bruke sitt kontrollinstitutt på en slik måte at det i størst mulig grad bidrar til å holde regjeringen ansvarlig for å følge opp Stortingets vedtak.

Regler om kontrollinstituttet og normer for bruken av det berører en spenning mellom rollen stortingsrepresentanter har som ombud for sine velgere, og rollen som medlem av en partigruppe. Det bør man ha med seg når man vurderer å endre reglene. For eksempel vil innstramming av regler og/eller praktisering av regler i gruppereglementer for utforming av anmodningsvedtak og bruk av spørreinstitutet flytte balansepunktet i retning av rollen som partigruppemedlem og bort fra rollen som ombud for velgerne. Videre vil det å legge obligatoriske sløyfer innom gruppen, presidentskapet eller regjeringen for utforming av anmodningsvedtak øke tiden det tar å utforme et anmodningsvedtak, og slik kunne gjøre dette kontrollinstituttet mindre attraktivt for politiske markeringer, der det å være tidlig ute er viktig, i det moderne mediebildet. Samtidig blir instituttet svekket som kontrollinstitutt i tilfeller der det haster.

3. Stortingets egen kontrollvirksomhet

3.1 Innledning

I dette kapitlet behandler utvalget mandatpunkt I, som gjelder Stortingets egen kontroll med regjeringen og forvaltningen, herunder problemstillinger som særlig gjelder kontrollvirksomheten i Stortingets faste komiteer.

Det tradisjonelle utgangspunktet er at Stortingets kontroll er rettet mot ansvarliggjøring av statsrådene («ansvarskontroll»). Gjennom denne kontrollen kan

Stortinget fremskaffe informasjon fra regjeringen og foreta vurderinger av regjeringens og forvaltningens virksomhet. Dette kan danne grunnlag for ansvarliggjøring av statsrådene og for vedtak som adresserer eventuelle feil, mangler eller forbedringspunkter i forvaltningen («styringskontroll»). Det har siden 1990-tallet skjedd en markert dreining mot økt bruk av styringskontroll.²

Historisk sett har Stortingets kontroll med regjeringen gått i bølger. Særlig aktive kontrollperioder hadde man de første tiårene etter 1814, under forfatningsstridene på 1870- og 1880-tallet, deler av mellomkrigstiden og i perioder på 1960-tallet og 1990-tallet.³

Stortinget har utvilsomt en vid kompetanse til å føre kontroll med regjeringen. Om og når kompetansen brukes, er et politisk spørsmål. Kjernen for kontrollen må likevel være statsrådets eller regjeringens ansvar. Stortinget bør derfor fokusere på svakheter eller problemstillinger ved regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak eller saker som kan ha betydning for viktige samfunnsinteresser.

3.2 Kontroll- og konstitusjonskomiteen

3.2.1 Kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeidsområde

Stortinget hadde en egen protokollkomité allerede fra 1814, som kontrollerte statsrådets protokoller. Denne ble lagt ned i 1977, og i perioden 1972 til 1981 foregikk kontrollen i fagkomiteene. Den nåværende ordningen med kontroll- og konstitusjonskomiteen ble opprettet i 1993.

I Stortingets forretningsorden (fo.) § 14 nr. 8 om kontroll- og konstitusjonskomiteens ansvarsområder er kontrollsaker beskrevet som saker «om Stortingets kontroll med forvaltningen».

Videre har komiteen ansvar for saker der «Stortinget skal ta stilling til hvorvidt konstitusjonelt ansvar skal gjøres gjeldende».

² Se Dokument 14 (2002–2003) s. 20 flg.

³ For en grundig historisk gjennomgang vises det til *Kontroll og konstitusjon* av Fredrik Sejersted. Hans gjennomgang går fra 1814 frem til 2002.

Kontrollmandatet er opphav til enkelte særegenheter ved kontroll- og konstitusjonskomiteen sammenlignet med de øvrige faste komiteene: (I) Komiteens kontrollvirksomhet er sektorovergripende, mens de øvrige komiteenes virksomhet er avgrenset etter fagområde; (II) komiteen har særlig kompetanse til å utføre kontrollvirksomheten; og (III) i komiteens behandling av kontrollsaker skal «ren partipolitisk virksomhet [...] legges til side».⁴ Kontrollen er ikke partipolitisk, men i synet på graden av kritikk vil som regel opposisjonen på Stortinget ha et ønske om sterkere kritikk, mens regjeringspartiene toner kritikken ned.

Når komiteen blir tildelt en sak av Stortinget, f.eks. en rapport fra Riksrevisjonen, vil saken sette den tematiske rammen for kontrollen. Komiteen har også en omfattende kompetanse til å ta opp saker av eget tiltak som gjelder «Stortingets kontroll med forvaltningen». Innenfor denne rammen står komiteen formelt fritt med hensyn til hva de kan ta opp. Initiativretten fører imidlertid relativt sjelden til en innstilling som behandles i plenum. I perioden 2011–2016 var det mellom to og fire innstillinger per år fra kontroll- og konstitusjonskomiteen som hadde bakgrunn i problemstillinger som komiteen hadde tatt opp av eget initiativ.⁵

Grensen for komiteens initiativrett ble i noen grad drøftet av reglementskomiteen i Dokument 19 (2016–2017) på side 16. Flertallet fremholdt at kontroll- og konstitusjonskomiteens undersøkelser i initiativsaker «kan og bør være begrenset til forhold som kan tenkes å føre til konstitusjonelt eller parlamentarisk ansvar for regjeringens medlemmer». Det er ut fra dette vanskelig å se hvilke reelle begrensninger det legger på hva kontrollen kan gå ut på. Komiteen har likevel vært kritisert for at den har gått for langt og tatt opp saker som går ut over den objektive kontrollfunksjonen.

Det har fra regjeringen vært pekt på at kontrolltrykket noen ganger kan bli stort. Det kan her være grunn til å understreke at forvaltningen har et selvstendig ansvar for å rette sine feil og svakheter, og at Stortinget selvsagt ikke ønsker å vanskeliggjøre

⁴ Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 8.

⁵ Det danske Justisministeriet, *Undersøkelseskommisioner og parlamentariske undersøgelsesformer*, betenkning nr. 111571, oktober 2018.

dette arbeidet. Prinsipielt kan det imidlertid ikke legges begrensninger på Stortingets adgang til å undersøke og vurdere aktuelle forhold. Det kan medføre at Stortinget ikke kontrollerer forvaltningen i den grad som er nødvendig og legitim. Stortingets kontrollbehov gjelder ikke bare å undersøke og vurdere om regjeringen har fulgt opp Stortingets vedtak og retningslinjer. Stortinget kan også ha et helt legitimt behov for å kontrollere hva forvaltningen gjør for å rette eventuelle feil, og hvordan det arbeides med dette. Det er forvaltningen selv som har ansvaret for å løse eventuelle utfordringer med stor arbeidsbelastning.

Utvalget mener at det generelt ikke bør være en terskel for når komiteen skal kunne ta initiativ til å starte en kontrollsak, og at det er tilstrekkelig at en sak kan føre til ansvar for regjeringens medlemmer.

3.2.2 *Kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeidsmåte*

Arbeidsmåten til kontroll- og konstitusjonskomiteen i initiativsaker fremgår av fo. § 15.

I tillegg behandler komiteen saker som er oversendt fra Stortinget i tråd med saksfordelingen mellom komiteene i § 14. Dette er rapporter fra Riksrevisjonen, EOS-utvalget, Sivilombudsmannen, grunnlovssaker og saker om valgloven. Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandler også statsrådets protokoller, regjeringens årlige melding om oppfølging av anmodningsvedtak, eventuelle rapporter fra Stortingets ansvarskommisjon og granskingskommisjoner samt budsjett for Riksrevisjonen, EOS-utvalget og Sivilombudsmannen og andre saker om disse organenes virksomhet.

Når det gjelder initiativsakene, kan en tredjedel av komiteens medlemmer velge å anmode en statsråd om å fremskaffe opplysninger om et tema. Det kan være et tema som medlemmene har fanget opp i media eller fått kjennskap til på andre måter. En tredjedel kan deretter beslutte at komiteen skal ta et slikt tema opp til behandling som sak. Dersom en sak tas opp til behandling, vil det innebære at komiteen senere fremmer en innstilling til Stortinget i plenum. En tredjedel kan be om at det foretas ytterligere undersøkelser som anses nødvendige for dette. En tredjedel kan videre beslutte at det skal avholdes høringer, jf. fo. § 27. Denne bestemmelsen gjelder alle komiteer og er ikke knyttet kun til initiativsakene i kontroll- og

konstitusjonskomiteen.⁶ Ut over initiativsakene avholdes det i tillegg jevnlig høringer basert på blant annet Riksrevisjonens rapporter.

Det er verdt å merke seg at mindretallsrettighetene kan utøves av ulike mindretall i den enkelte avgjørelse. Det kan være en tredjedel som ønsker å stille statsråden spørsmål, mens en annen tredjedel vil ha ytterligere undersøkelser eller ønske høringer. Selv om det er en tredjedel som til enhver tid kan velge å gå videre med en sak, er det sjelden et mindretall alene ber om det. Som regel finner komiteen samlet at de ønsker å forfølge en sak videre.

Før komiteen avgir innstilling i en sak, kan den sendes til en fagkomité til uttalelse.⁷ Dette skjer svært sjelden, se nærmere under punkt 3.5.2. Under behandlingen av den årlige meldingen om anmodningsvedtak er det nedfelt i Stortingets forretningsorden at komiteen kan innhente uttalelse fra fagkomiteene før komiteen utarbeider sin innstilling. Dette gjøres alltid i praksis i forbindelse med denne meldingen.

De fleste spørsmål til statsråden følges ikke opp videre av komiteen etter at den har fått svar fra statsråden, fordi komiteen på bakgrunn av svaret ikke finner grunn til å forfølge saken. Det stilles derfor spørsmål i langt flere tilfeller enn der det åpnes saker.⁸ Der kontroll- og konstitusjonskomiteen på eget initiativ tar opp en sak til behandling, viser det seg at den langt oftere avholder høringer enn i saker som er oversendt fra Stortinget. I perioden 2001–2017 ble det avholdt flere høringer i initiativsakene. Initiativsakene utgjør om lag 7 pst. av sakene komiteen har til behandling.⁹

⁶ For kontroll- og konstitusjonskomiteen er denne mindretallsgarantien absolutt, i motsetning til i de øvrige komiteene, der en tredjedel kan ta spørsmålet om høring opp til behandling hos presidentskapet dersom de ikke får medhold i komiteen.

⁷ Fo. § 15 femte ledd.

⁸ Det danske justitsministeriet, Undersøgelleskommissioner og parlamentariske undersøgellesformer, betenkning nr. 1571, 2018, s. 278.

⁹ *Komité utenfor kontroll og konstitusjon? En analyse av kontroll- og konstitusjonskomiteens kontroll med forvaltningen i perioden 2001–2017*, Masteroppgave i statsvitenskap, høst 2017 av Mads A. Danielsen, s. 63 og 70 flg.

Et reglement for åpne kontrollhøringer ble vedtatt av Stortinget på bakgrunn av forslag fra Frøiland-utvalget i Dokument 19 (2000–2001). Fo. § 27 om komitéhøringer gjelder også kontrollhøringer, slik at disse reglene må ses i sammenheng.

Frøiland-utvalgets mandat omfattet å vurdere rettssikkerhetsgarantier for personer som blir innkalt til kontrollhøringer, og spesielle problemstillinger ved høring av embets- og tjenestepersoner. Utvalget kom til at hovedregelen skulle være at høringer holdes for åpne dører, med mindre det treffes særskilt beslutning om at de skal lukkes. Denne endringen førte til økt offentlighet om Stortingets arbeid.

Før høringen gjennomfører komiteen et saksforberedende møte der den gjennomgår problemstillinger som ønskes belyst, for å gjøre utspørringen mest mulig effektiv. Det fastsettes en fremdriftsplan for høringen. De innkalte blir varslet og har rett til innsyn i hva saken gjelder.

Åpne høringer er et virkemiddel for innhenting av informasjon. Debatt mellom komitémedlemmene er ikke tillatt under høringen. Mediene har rett til å være til stede. De innkalte møter frivillig for å avgi forklaring og er i innkallingen gjort kjent med hvilke temaer komiteen ønsker å få belyst. Komiteen kan stille supplerende spørsmål så lenge de er innenfor det saken gjelder. Dersom et spørsmål ikke kan besvares uten å røpe opplysninger undergitt taushetsplikt, må den innkalte gjøre komiteen oppmerksom på dette. I så fall vurderer komiteen om forklaringen helt eller delvis skal gå for lukkede dører.¹⁰

Det skilles mellom embetsverk i departementene og i ytre etater. Anmodning om innkalling av embets- og tjenestemenn fra departementene rettes alltid til den ansvarlige statsråd, som da har adgang til å være til stede. Embets- og tjenestemenn fra ytre etater kan innkalles direkte og selv besvare spørsmål, men slik at statsråden har adgang til å være til stede og supplere forklaringen. Prinsippet om frivillighet gjelder også for embetsverket. Samtidig er møteleder pålagt et særskilt ansvar for å påse at hensynet til embetsverkets lojalitetsplikt respekteres.

¹⁰ Beslutningen om lukkede dører tas for lukkede dører, se reglementet § 3 (2) siste setning.

Reglementet gjelder ikke direkte for lukkede høringer, men benyttes så langt det passer.¹¹ Utvalget er bedt om å vurdere behov for å tilpasse reglementet for lukkede høringer, se Innst. 426 S (2018–2019) om endringer i Stortingets forretningsorden, hvor følgende fremgår på side 8:

«Det foreslås i denne omgang ikke mer vidtrekkende endringer i reglementet for åpne kontrollhøringer med sikte på tilpasninger for høringer for lukkede dører. I Innst. 271 S (2018–2019) har Stortingets presidentskap foreslått å nedsette et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Et av punktene i mandatet er en revisjon av reglementet for åpne kontrollhøringer, og det vil være naturlig at utvalget også ser på behovet for særlige tilpasninger for lukkede kontrollhøringer.»

Blant annet på grunn av behandling av gradert informasjon har det de senere år blitt avholdt flere lukkede kontrollhøringer.¹² Det kan derfor være behov for supplerende regler som er tilpasset slike høringer.

3.3 Særskilte problemsstillinger vedrørende reglementet for åpne kontrollhøringer

3.3.1 Invitasjon

Per i dag benevnes de som inviteres til høringer, som «den innkalte» i reglementet. Dette er en noe misvisende benevnelse, ettersom de møter frivillig. Å være «innkalt» gir assosiasjoner til at en har plikt til å møte. Det vil en først ha ved innkalling etter Grunnloven § 75 h. Utvalget foreslår derfor at uttrykket «innkalte» i reglementet skiftes ut gjennomgående med den «inviterte». Utvalget vil i det følgende bruke ordet inviterte og invitasjon i stedet for innkalte og innkalling.

En sentral problemstilling er invitasjon av embets- og tjenestepersoner samt ansatte i statlige og private selskaper. Invitasjonen medfører ikke møte- eller forklaringsplikt. Gitt Stortingets og komiteens stilling, og at det kan være betydelig offentlig interesse rundt sakene komiteen behandler, vil invitasjonen kunne oppleves de facto forpliktende. Selv om den som møter, ikke har plikt til å besvare spørsmål,

¹¹ Fo. § 27 niende ledd, siste setning.

¹² Innst. 426 S (2018–2019) s. 7–8.

kan selve formatet med direkte utspørring, videooverføring i sanntid og presseoppbud medføre et ikke ubetydelig press på å forklare seg. Erfaringer tyder imidlertid på at de aller fleste har et ønske om å bidra til oppklaring av saken og møter frivillig. Det har bare hendt noen få ganger at noen ikke har ønsket å møte til høringer og forklare seg for komiteen.

Utvalget har drøftet og vurdert hvorvidt kontroll- og konstitusjonskomiteen skal kunne pålegge personer plikt til å møte til høring. Utvalget viser til at det ikke er et praktisk problem at personer ikke møter eller forklarer seg for kontroll- og konstitusjonskomiteen. Stortinget kan dessuten pålegge møte- og forklaringsplikt etter Grunnloven § 75 h. Slik utvalget ser det, er det derfor ikke behov for at kontroll- og konstitusjonskomiteen skal kunne pålegge personer å møte til høring.

Komiteen har et sterkt og legitimt informasjonsbehov. Sakene komiteen har til behandling, kan også ha betydelig offentlig interesse, noe som tilsier stor grad av åpenhet og innsyn rundt de invitertes forklaringer. Utvalget mener at dagens regelverk balanserer hensynene til den inviterte og hensynet til å få saken opplyst på en god måte.

Gjeldende regler om åpne kontrollhøringer har ikke særlige bestemmelser om ansatte i statlige eller private selskaper. Etter Grunnloven § 75 h plikter *enhver* å møte etter innkalling til Stortinget. Når kontroll og konstitusjonskomiteen gjennomfører åpne høringer om en sak, gjør de det på vegne av Stortinget. Komiteen må derfor ha anledning til å invitere personer som ikke er ansatt i departementer eller ytre organer.

Når det gjelder statlige selskaper eller børsnoterte selskaper hvor staten har eierinteresser, vil temaene bli avgrenset til spørsmål om hvorvidt statsråden har fulgt regelverk og eierskapsprinsipper som er knyttet til å sikre statens eierinteresser, se nedenfor under punkt 3.3.5. Temaet er statsrådets eierskapsutøvelse.¹³

3.3.2 *De invitertes rettigheter*

I reglementet § 4 står det at den innkaltes rettssikkerhet skal ivaretas. Med det menes at den inviterte skal ha anledning til å forberede seg og gjøre seg kjent med

¹³ Se eierskapsmeldingen, Meld. St. 8 (2019–2020).

sakens dokumenter. Før komiteen stiller spørsmål, har den inviterte anledning til å gi en fri forklaring. Avslutningsvis, etter spørsmålsstillingen, får den inviterte ordet for å oppklare eventuelle misforståelser. Den inviterte har også rett til å ha med seg en bisitter.

Selv om enkelte grupper inviterte, som for eksempel eksperter som skal uttale seg om et fagfelt, kan ha mindre behov for bisitter enn andre, ser ikke utvalget grunn til å gjøre unntak fra regelen om at alle har rett til bisitter.

Det kan være at fagpersoner skal ha noe kortere tid til å presentere sitt syn enn en person som kan bli stilt til ansvar. Med dagens ordlyd står det at alle har «inntil» ti minutter til å gi sin versjon av saken og «inntil» fem minutter til å sammenfatte saken. Dette har vært fortolket slik at komiteen kan fastsette en kortere tid for hver enkelt. I dagsordenen som legges frem i forkant av møtet, blir det tydelig angitt antall minutter den enkelte inviterte har til rådighet. Dagsordenen må ivareta en balanse i tidsbruken for ulike synspunkt. Ut over det avgjør komiteen hva som er hensiktsmessig tidsbruk.

Ifølge reglementet for åpne høringer § 4 første ledd skal møteleder påse at spørsmålene holder seg innenfor det tema som er angitt. I invitasjonene står det at høringen «vil omfatte, men ikke begrense seg til, angitte problemstillinger». Det er i praksis antatt at det er i orden å stille spørsmål utenfor de temaene som konkret er angitt, så lenge spørsmålene er relevante for saken som er til behandling. Komiteen må ha mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål til det som kommer frem. Utvalget mener at det ikke bør fastsettes begrensninger i adgangen til å stille spørsmål ut over at spørsmålene må være relevante for saken.

Ingen har plikt til å svare på spørsmål for komiteen. Komiteen må likevel forsøke å unngå spørsmål om den invitertes egen skyld som kan føre til straffansvar, særlig dersom den inviterte allerede er siktet i en sak.

Et tilgrensende tema er hensynet til den invitertes lojalitetsforhold, som skal tas hensyn til under høringen av embets- og tjenestepersoner.¹⁴ Lojalitetsplikten embetspersonene har overfor statsråden, gjelder også overfor tidligere regjeringer og statsråder. Plikten innebærer at de ikke kan besvare spørsmål knyttet til det som har

¹⁴ Reglementet for åpne kontrollhøringer § 5 tredje ledd.

vært drøftet for eksempel i en regjeringskonferanse. Reglene om at de møter frivillig, og at de får opplyst hva de skal spørres om, mener utvalget i tilstrekkelig grad ivaretar hensynene til embetspersoner. De kan nekte å svare om de selv mener det vil stride mot deres lojalitetsplikt. Normalt er det statsråden som inviteres, og som selv velger hvem han eller hun ønsker å ha til stede som bisittere. Spørsmålene rettes prinsipielt til statsråden. Noen ganger inviteres enkelte embets- og tjenestepersoner direkte, men det skjer sjelden.

Embets- og tjenestepersoner i ytre organer inviteres direkte av komiteen, likevel slik at statsråden informeres og har rett til å være til stede.¹⁵ Her kreves det ingen særskilte grunner for at de inviteres direkte og blir stilt spørsmål. I praksis er det relativt vanlig at personer fra de ytre organene inviteres og forklarer seg.

Det er i reglementet § 5 første ledd siste setning en bestemmelse om at komiteen kan beslutte for lukkede dører at spørsmål skal stilles direkte til en embets- eller tjenestemann dersom «særskilte grunner» gjør det nødvendig. I praksis er det allerede avklart på forhånd hvilke embetspersoner statsråden tar med seg, gjennom at komiteen har invitert dem sammen med statsråden, og de er innforstått med at komiteen da gjerne vil stille spørsmål direkte til dem. Denne bestemmelsen om at komiteen for lukkede dører kan avgjøre om de skal stille spørsmål direkte til embetspersonene, har ikke vært praktisert. Utvalget foreslår derfor å slette denne bestemmelsen.

Dersom en person skal forklare seg om noe som er taushetsbelagt, skal forklaringen gis for lukkede dører. Det kan være avklart på forhånd, men i noen tilfeller vil spørsmålet aktualisere seg underveis.¹⁶ Når dørene er lukket, må alle som er til stede, pålegges taushetsplikt om det de får høre.¹⁷ Alle som ikke har behov for å få informasjonen, må forlate høringssalen. En problemstilling er om det allerede i invitasjonen bør informeres særskilt om at det kan begjæres lukkede dører under hele eller deler av forklaringen. På den annen side opplyser reglementet om anledningen til

¹⁵ Reglementet for åpne kontrollhøringer § 5 annet ledd.

¹⁶ Spørsmålet om hvorvidt saken skal behandles for lukkede dører, se reglementet § 4 (2).

¹⁷ Tilsvarende strpl. §§ 117 og 119.

å begjære lukkede dører, og reglementet følger alltid med innkallingen. Utvalget mener derfor det ikke er nødvendig å opplyse særskilt om dette i selve invitasjonsbrevet.

3.3.3 Møteledelsen

I kontrollhøringer er det som hovedregel komitélederen som er møteleder. Hvis møteleder skal stille spørsmål, bør møteledelsen overlates til første nestleder.¹⁸ Dette har i praksis vist seg å være en lite hensiktsmessig arbeidsform. Begrunnelsen for bestemmelsen er å sikre at møteledelsen skal bli oppfattet som nøytral, på linje med stortingspresidentens møteledelse i plenum. Dersom møteleder går fra å være en nøytral møteleder til å stille kritiske spørsmål, vil det rukke ved møteleders nøytralitet. Utvalget mener at dette best kan avhjelpes ved at komiteen i saker der komitéleder er saksordfører, eller på annet vis er involvert i saken, velger en annen møteleder enn komitéleder. Dette bør avklares i forkant av møtet.

I reglementet § 2 annet ledd står det at det kan velges to hovedutspørrere i tillegg til saksordføreren. Disse skal gis særskilt tid til å stille spørsmål, jf. § 4 tredje ledd. Begrunnelsen for at det skulle være to hovedutspørrere, var at det i prøveperioden med åpne kontrollhøringer, forut for vedtakelsen av reglementet, hadde vært praksis at samtlige komitémedlemmer fikk tildelt like mye tid til å stille spørsmål, eventuelt med noe mer tid til saksordføreren. Dette var etter Frøiland-utvalgets oppfatning en stivbent og lite effektiv løsning.¹⁹ Utvalget mente den gang at det ville være mer hensiktsmessig med to hovedutspørrere fra hver sin «leir» i tillegg til saksordfører. Denne ordningen har imidlertid blitt lite brukt i praksis. I dag gis saksordføreren ordet til å stille spørsmål først, og alle de øvrige partigruppene gis ordet til å stille spørsmål etter hvert.

Utvalget mener det derfor er grunn til å endre reglementet i tråd med dagens praksis.

3.3.4 Lukkede høringer

¹⁸ Reglementet for åpne kontrollhøringer § 4 første ledd.

¹⁹ Dokument nr. 19 (2000–2001) s. 22.

Reglementet for åpne kontrollhøringer gjelder for lukkede høringer så langt det passer, jf. fo. § 27 siste setning. Utvalget er bedt om å vurdere tilpasninger i reglementet slik at det passer for lukkede høringer.²⁰ Reglementet gjelder kun for kontrollhøringer og ikke for andre typer høringer, som høringer om lovsaker i fagkomiteene. Utvalget er enig i at reglementet må tilpasses slik at det er anvendelig for både åpne og lukkede høringer. Således bør ordet «åpne» ut av tittelen på reglementet.

Det følger av fo. § 75 at representantene har taushetsplikt om alle saker som behandles for lukkede dører i Stortinget, inkludert behandlingen av slike saker i komiteene. For ansatte i partigruppene følger det av fo. § 75 a at sikkerhetslovens og beskyttelsesinstruksens regler om behandling av informasjon og taushetsplikt gjelder.

Komiteen kan med vanlig flertall beslutte at en høring skal gjennomføres for lukkede dører. Lukkede høringer arrangeres alltid der det fremkommer informasjon som er taushetsbelagt, da komiteen bare kan motta taushetsbelagte opplysninger for lukkede dører. Opplysninger kan være taushetsbelagte etter ulike regelsett, men særlig sentralt står taushetsreglene i forvaltningsloven § 13 om noens personlige forhold eller drifts- eller forretningshemmeligheter, samt graderte opplysninger etter sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen. I den grad informasjonen som er taushetsbelagt, har sitt utspring i en rapport som er lagt frem for Stortinget, og som må behandles for lukkede dører, mener utvalget at det er viktig at det er kontroll- og konstitusjonskomiteen som håndterer behandlingen av slike rapporter. Det er kun denne komiteen som har et særlig ansvar for etterfølgende kontroll.

Når det gjelder håndtering av gradert materiale, må reglementet vise til fo. § 75 a. Det er etter denne bestemmelsen fastsatt retningslinjer for håndteringen av gradert materiale, som alle representanter må forholde seg til. Retningslinjene ble vedtatt av Stortingets presidentskap i desember 2019.

Alle representanter er sikkerhetsklarert i kraft av sitt verv, se sikkerhetsloven § 1-4 jf. kap 8 og Innst. 103 L (2017–2018) side 4, der det står:

²⁰ Innst. 426 S (2018–2019).

«For å ivareta vervet som stortingsrepresentant er det avgjørende at representantene har tilgang til informasjon. Gjennom valget til verv som stortingsrepresentant i tråd med Grunnlovens bestemmelser anses representantene klarert og autorisert til å motta informasjon og ha tilgang til objekter der slike krav stilles.»

Dette gjelder ikke politiske rådgivere og andre ansatte i partigruppene på Stortinget. Disse personene må ha en særskilt sikkerhetsklarering og autorisasjon dersom de skal håndtere eller få innsyn i gradert materiale, jf. fo. § 75 a. Etter fo. § 75 a tredje ledd er det Stortingets presidentskap som avgjør om rådgivere har anledning til å få tilgang til gradert informasjon, likevel slik at det er opp til komiteen selv å avgjøre om de skal ha tilgang til gradert informasjon etter beskyttelsesinstruksen og informasjon gradert BEGRENSET etter sikkerhetsloven. Utvalget foreslår en forenkling av regelverket som samtidig sikrer hensynene til kontroll med og notoritet om hvem som får tilgang. Forutsetningen for å få tilgang til gradert materiale er at rådgiveren er sikkerhetsklarert, autorisert og har tjenstlig behov for å sette seg inn i dokumentene. Utvalget foreslår at ansatte som skal gis tilgang, varsler om det til komitésekretariatet, som kontrollerer at den ansatte er sikkerhetsklarert for den gradering som er aktuell, og at personen er autorisert. Den representanten som den ansatte er tilknyttet i sakens anledning, avgjør om det foreligger tjenstlig behov. Komitésekretariatet registrerer hvem som er gitt tilgang til dokumentene, slik at Stortinget til enhver tid har en oversikt over hvilke personer som har tilgang til dokumentene. Når det gjelder ansatte i partigrupper som ikke er representert i komiteen, mener utvalget at det er komiteen som må avgjøre i hvilken grad disse skal få tilgang til gradert informasjon. Endringen er kun av praktisk betydning og innebærer ingen endring i tilgangen til gradert informasjon for disse ansatte sammenlignet med dagens ordning. Utvalget foreslår ny ordlyd i fo. § 75 a.

Det er naturlig at ansatte i partigruppene som har hatt tilgang til graderte eller taushetsbelagte dokumenter, gis mulighet til å være til stede under høringene. Utvalget foreslår en ny bestemmelse om lukkede høringer i reglementet for kontrollhøringer som omtaler dette og andre forhold som gjør seg gjeldende under lukkede høringer, som at offentligheten eller media ikke kan være til stede.

Ved behandling av taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven kan ansatte i parti-gruppene være til stede i lukkede høringer under pålegg om taushet. I denne typen saker kreves det ikke at de må sikkerhetsklareres eller få særskilt tillatelse fra presidentskapet.

Et annet spørsmål er om andre enn de som er invitert til høringen, har anledning til å overvære høringen. Det er tvilsomt om det er adgang til dette. I praksis har ansatte og medlemmer av Riksrevisjonen hatt anledning til å være til stede. Dette har hittil vært løst ved at disse inviteres til høringen. Etter utvalgets syn fungerer denne løsningen tilfredsstillende, men forutsetter at de som inviteres, er sikkerhetsklarerte.

En annen problemstilling er hvorvidt de som er innkalt til høringer, kan sitte og høre på andre som forklarer seg for komiteen, for eksempel under samme bolk i høringen. Det kan være hensiktsmessig at de som deltar i samme bolk, sitter der samtidig. Utvalget anbefaler at det gis en hjemmel for andre personers tilstedeværelse, tilsvarende den som foreslås for ansatte i parti-grupper som ikke er representert i komiteen.

3.3.5 Høringer om statsrådets forvaltning av statlig forretningsvirksomhet

Grunnloven § 19 forutsetter at regjeringen forvalter statens eiendommer og regalier på den måten Stortinget har bestemt, og «for samfunnet nyttigste måte». Dette gir Stortinget et særlig kontrollansvar for forvaltningen av statlig eiendom og forretningsvirksomhet.

Det er flere eksempler på at kontroll- og konstitusjonskomiteen har hatt kontrollsaker som gjelder statsrådets forvaltning av private rettssubjekter som staten har eierandel i. Reglementet har ingen særskilte regler om høring av privatpersoner, men det er forutsatt at privatpersoner kan inviteres.

Kontrollsakene som gjelder statsrådenes forvaltning av private rettssubjekter, har dels vært initiert av komiteen selv og dels gjennom Riksrevisjonens rapportering til komiteen. Spørsmålet om komiteens adgang til å føre kontroll kan stille seg forskjellig i de to sammenhengene.

Saker som behandles av komiteen på grunnlag av rapporter fra Riksrevisjonen, må ses i sammenheng med Riksrevisjonens kompetanse til å føre kontroll med

statseide selskaper. Gjennom tilsvarende bestemmelser i aksjeloven, statsforetaksloven, helseforetaksloven og riksrevisjonsloven skal Riksrevisjonen «kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll)».²¹ Nærmere bestemmelser om dette følger av Stortingets instruks om Riksrevisjonens virksomhet, kapittel 3. Resultatene av revisjon og kontroll skal rapporteres til Stortinget, først ved kontroll- og konstitusjonskomiteen, som gjennomgår rapportene og avgir sin innstilling. I disse tilfellene må det antas at komiteens behandling i praksis vil speile de lovbestemte rammene for Riksrevisjonens kontroll og rapportering.

Komiteen kan også av eget initiativ ta opp saker om offentlig eierskapsutøvelse. Et eksempel på dette er Vimpelcom-saken, som også illustrerer at det kan være betydelig uenighet om rekkevidden av komiteens kontroll med statsrådets forvaltning av offentlig eierskap. Staten eide aksjer i Telenor, som igjen eide aksjer i Vimpelcom, som er et utenlandsk selskap hvor det hadde foregått korrupsjon. Komiteens mindretall mente at kontrollen måtte begrenses til departementets håndtering av aksjene i Telenor. Flertallet mente at kontrollen ikke bare omfattet dette, men også sider ved Telenors eierskapsutøvelse i Vimpelcom.²²

Disse standpunktene reflekterer ulike synspunkter på hvor grensen går for hva som kan være relevant for kontrollen med statsrådets forvaltning av offentlig eierskap. Saken illustrerer også at kontrollen som initieres av komiteen selv, kan gå lenger enn kontrollen som skjer på grunnlag av rapporter fra Riksrevisjonen.

I utgangspunktet mener utvalget at komiteen skal kunne høre alle så langt det er innenfor det saklige området komiteen skal føre kontroll med. Det kan være relevant å høre underleverandører, representanter fra statlige selskaper og tidligere ansatte. Det er temaet som skal belyses, som må være saklig.

Den parlamentariske kontrollen skjer på toppen av kontrollen som følger av regler i selskapsretten og børs- og verdipapirretten. Det er pekt på at Stortinget må ha forståelse for rollen staten har som eier, der staten må forholde seg til rollefordelingen som følger av selskapslovgivningen. Det er styret og daglig leder som har ansvaret for

²¹ Lov om riksrevisjonen § 9 annet ledd.

²² Innst. 260 S (2014–2015)

forvaltningen av selskapet. Statens rolle som eier er å vurdere styrets arbeid med systemer og rutiner for å unngå for eksempel korrupsjon. Om staten er misfornøyd med styrets arbeid, kan regjeringen som eier skifte ut styret på generalforsamling. Komiteens rolle bør da tilsvarende være å undersøke om staten som eier har fulgt opp forventningene i den årlige eierskapsmeldingen og Stortingets innstilling til den.

I saker med flere eiere/børsnoterte selskaper kan undersøkelser skade interessene til andre aksjonærer. Selskapene må likebehandle alle aksjonærer etter aksjeloven, også hva gjelder informasjonen som deles. Komiteen må derfor begrense informasjonsinnhenting fra slike selskaper til det som alle eiere har krav på.

Utvalget foreslår ingen formelle skranker eller begrensninger i hvem som kan inviteres til høringer, eller hvilke spørsmål som stilles, men presiserer at komiteen må være bevisst på at spørsmålene er saklig relevante. Det er viktig at kontrollen ikke går ut over statsrådets eierskapsutøvelse. Temaet for kontrollen er hva statsråden har gjort som eier.

3.3.6 Høringer der det samtidig skjer en strafferettslig etterforskning

Det er ingen eksplisitte retningslinjer for behandlingen av kontrollsaker der saken helt eller delvis gjelder forhold som er under ordinær strafferettslig etterforskning. Praksis i komiteen i dag er at den lar være å initiere en kontroll dersom den er kjent med at det samtidig foregår en etterforskning.

For politiets og påtalemyndighetens del kan det etter omstendighetene vanskeliggjøre etterforskningen om saken samtidig behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det kan f.eks. medføre at dokumenter eller vitneforklaringer den siktede foreløpig er nektet innsyn i, blir kjent gjennom behandlingen av en kontrollsak.

Utvalget mener at det ikke er behov for særskilte regler for saker som samtidig er under etterforskning. Kontroll- og konstitusjonskomiteen unnlater å avholde høringer så lenge det foregår etterforskning. Dette er en praksis som bør videreføres. Om komiteen likevel mener det er nødvendig å åpne en kontrollsak i en sak som er under etterforskning, bør den orientere Riksadvokaten.

3.3.7 Endringer i reglementet for kontrollhøringer og nytt fo. § 75 a tredje ledd

På bakgrunn av utvalgets vurderinger ovenfor foreslås endringer i reglement for åpne kontrollhøringer og i fo. § 75 a. Forslag til endringer fremgår av rapporten kapittel 12.

3.4 Mindretallsrettigheter

3.4.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere om bestemmelsene om mindretallsrettigheter i komiteene er hensiktsmessige, og eventuelt foreslå endringer i disse.

Hovedregelen er at beslutninger i Stortingets faste komiteer treffes ved alminnelig flertall.²³ Mindretallsrettighetene er et unntak fra dette. De innebærer at et nærmere bestemt mindretall av komitémedlemmene kan treffe visse typer beslutninger om saksbehandlingen i komiteen. Ulike mindretall kan treffe ulike beslutninger under behandlingen av en sak.

Mindretallsrettigheter kan i utgangspunktet forstås som alle tilfeller der et mindretall kan påvirke flertallet. I komiteene er mindretallsrettighetene i utgangspunktet *positive* i den forstand at det tilligger mindretallet å initiere og treffe nærmere bestemte beslutninger.

Det er ulike mindretallsrettigheter i komiteene, som i varierende grad har sammenheng med Stortingets kontrollfunksjon. På bakgrunn av utvalgets opprinnelige mandat er det i dette kapittelet naturlig å avgrense mot mindretallsrettighetene som gjelder den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé og Europautvalget. Disse komiteene skal i hovedsak ha en konsultativ og ikke kontrollerende funksjon.²⁴ De er heller ikke blant Stortingets faste komiteer.²⁵ Utvalget vil likevel komme tilbake til mindretallsrettighetene i den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé på bakgrunn av en utvidelse av mandatet etter vedtak i Stortinget den 12. mai 2020, se kapittel 9.6.

²³ Fo. § 26 andre ledd.

²⁴ Fo. § 16 andre ledd og fo. § 17 første ledd.

²⁵ Fo. § 12.

Utvalget vil også avgrense mot bestemmelsen om at komitévedtak kun er gyldige dersom tre femtedeler av medlemmene har vært til stede og avgitt stemme.²⁶ Bestemmelsen ble vurdert av reglementskomiteen senest i 2017.²⁷ Likeledes har den nylige «koraloven» aktualisert spørsmål om en annen type mindretallsrettigheter, da i form av at «minst en tredjedel av Stortingets medlemmer» kunne oppheve forskriftsbestemmelser vedtatt i medhold av loven.²⁸ Dette er en nyvinning som utvalget vil komme tilbake til under punkt 3.4.8.

Utvalget vil behandle mindretallsrettighetene som gjelder generelt for de faste komiteene, og de særlige mindretallsrettighetene som gjelder for kontroll- og konstitusjonskomiteen. Disse mindretallsrettighetene har blitt vurdert og endret en rekke ganger.

3.4.2 Nærmere om begrunnelsen for gjeldende mindretallsrettigheter

Mindretallsrettighetene som er begrunnet i Stortingets kontroll med forvaltningen, ble innført i 2003 på bakgrunn av Frøiland-utvalgets rapport.²⁹ Dette ble oppfattet som et prinsipielt viktig bidrag til å styrke kontrollfunksjonen.³⁰

Den grunnleggende betraktningen som lå til grunn for å innføre mindretallsrettigheter, var at mindretallet burde sikres informasjon og ha bedre muligheter for å føre kontroll. Et krav om alminnelig flertall muliggjør at sterke flertallsregjeringer i praksis vil kunne hindre berettigede krav om granskning – det på tross av at behovet for reell parlamentarisk kontroll kan være størst under slike regjeringer.³¹

For spørsmålet om hvordan mindretallsrettighetene skulle konkretiseres, viste Frøiland-utvalget til at hensynene som tilsa mindretallskontroll, måtte balanseres mot

²⁶ Fo. § 26 første ledd.

²⁷ Dokument 19 (2016–2017) s. 18.

²⁸ Koronaloven § 5.

²⁹ Dokument 14 (2002–2003) og Innst. S. nr. 210 (2002–2003).

³⁰ Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 18.

³¹ Dokument 14 (2002–2003) s. 27.

regjeringens styringsmuligheter. Mindretallet burde ha kontrollmuligheter som muliggjør avdekking av reelle og alvorlige forhold. Samtidig burde ikke kontrollkompetansen være så omfattende at den kan brukes på en måte som er ødeleggende for regjeringens styring.³²

Disse betraktningene underbygget utvalgets forslag om særlige mindretallsrettigheter for kontroll- og konstitusjonskomiteen samt generelle mindretallsrettigheter for de øvrige komiteene, tilsvarende dem som først ble vedtatt i 2013.³³ Når det gjelder kontrollfunksjonen, ble det likevel påpekt at begrunnelsen for mindretallsrettigheter i større grad gjør seg gjeldende for kontroll- og konstitusjonskomiteen enn for de øvrige komiteene.³⁴

Samtidig er det grunn til å peke på at mindretallsrettighetene siden innføringen brukes aktivt av både posisjon og opposisjon. Det er ingen klar grense for hvem som benytter seg av disse rettighetene.

Da reglementskomiteen i 2013 på nytt foreslo innføring av mindretallsrettigheter i samtlige komiteer, bygget komiteen på tilsvarende grunnsyn, men uten at det var spesifikt knyttet til kontrollfunksjonen. Det ble vist til at komitéhøringer er et sentralt utredningsverktøy for komiteene, som også kan bidra til å skape publisitet rundt sakene som er til behandling. Det ble videre vist til at det er uheldig dersom flertallet hindrer høringer om forhold som et betydelig mindretall har legitim interesse i å få nærmere utredet. Reglementskomiteen la til grunn at dette ikke var et stort problem i praksis, men at det ville være uheldig dersom det ikke blir avholdt høring fordi flertallet av ulike grunner ikke ønsker saken ytterligere belyst.³⁵

Med dette hviler ikke begrunnelsen for de generelle mindretallsrettighetene på kontrollfunksjonen alene, men på informasjonsbehovet som gjør seg gjeldende i saker komiteene har til behandling. Adgangen til å kreve åpne høringer og innkallinger bidrar til å ivareta dette. Det kan også bidra til at motforestillinger til flertallets standpunkt og vurderinger kommer frem i offentligheten, noe som igjen kan ha

³² Dokument 14 (2002–2003) s. 27.

³³ Dokument 14 (2002–2003) s. 27 og 32, jf. Dokument 19 (2000–2001) s. 18–19.

³⁴ Dokument 14 (2002–2003) s. 32.

³⁵ Dokument 14 (2012–2013) s. 7–8.

demokratisk egenverdi. At mindretallet kan kreve at det sendes brev til statsråden med anmodning om vurdering av representantforslag, kan gi mindretallet tilgang på faglige vurderinger og innspill som igjen kan nyttiggjøres politisk overfor flertallet.

3.4.3 Internasjonale anbefalinger om mindretallsrettigheter

Europarådets parlamentarikerforsamling har i resolusjon 1601 fra 2008 gitt retningslinjer for opposisjonens rettigheter og plikter i parlamentet. Overordnet fremgår det at opposisjonen skal delta i kontrollen med regjeringen. I forlengelsen av dette er det også oppstilt mindretallsrettigheter. Det er lagt til grunn at et mindretall på en fjerdedel av parlamentet bør kunne åpne debatt om hastesaker og aktualitetssaker. Det samme mindretallet bør også ha rett til å be om at det igangsettes en form for komitéundersøkelse overfor regjeringen. Opposisjonen må da også være representert i komiteen.³⁶ Det fremheves også at opposisjonen bør bruke sine særlige rettigheter ansvarlig og konstruktivt med henblikk på å ivareta at parlamentet fungerer effektivt.³⁷

Mindretallsrettigheter er også behandlet av Veneziakommisjonen i deres rapport fra 2010 om opposisjonens rolle i parlamentet. Generelt sett fremholder kommisjonen at mindretallsrettigheter er et virkemiddel som kan være egnet og effektivt for å beskytte legitime mindretallsinteresser i parlamentet. Som en konsekvens av at det begrenser makten til det demokratisk valgte flertallet, fremheves det at mindretallsrettigheter likevel må brukes med en viss varsomhet og utformes med henblikk på den spesifikke konstitusjonelle og politiske konteksten de skal virke i.³⁸ På det generelle planet viser også kommisjonen til betydningen av at mindretallsrettigheter er robuste mot flertallet, slik at de ikke uten videre kan endres med alminnelig flertall ved ønske om å sette mindretallet til side. I sammenhengen vises det imidlertid til at dette kan ivaretas på mange måter. Herunder trekkes den

³⁶ Europarådets parlamentarikerforsamling, *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*, resolution 1601, 2008, punkt 2.2. flg.

³⁷ Europarådets parlamentarikerforsamling, *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*, resolution 1601, 2008, punkt 5.

³⁸ Veneziakommisjonen, *Report on the opposition in a democratic parliament*, 2010, avsnitt 69 og 76.

norske ordningen frem som eksempel, hvor fravikelse av forretningsordenen uten at forslaget er fremsatt av presidentskapet, krever to tredjedels flertall. Det sentrale for kommisjonen synes å være at mindretallsrettighetene reelt står seg mot flertallet i en tilspisset situasjon.³⁹

Når det gjelder kontrollfunksjonen, viser kommisjonen til retningslinjene fra Europarådets parlamentarikerforsamling, omtalt like ovenfor. I den sammenhengen påpeker kommisjonen at det i europeiske demokratier ikke er utbredt tradisjon for at et bestemt mindretall har rett til å igangsette kontrollsaker. Tyskland, Finland og Norge trekkes frem som eksempler på systemer som har en slik type ordning. Videre fremholder kommisjonen at en fjerdedels representasjon, slik Europarådets parlamentarikerforsamling har foreslått, er ganske lite for å utøve slike rettigheter. Generelt sett støtter likevel kommisjonen konseptet om at et nærmere bestemt mindretall har særskilt kompetanse til å utøve parlamentarisk kontroll med den utøvende makt. Det understrekes likevel at slike ordninger må tilpasses den konstitusjonelle og politiske konteksten de skal virke i.⁴⁰

3.4.4 Mindretallsrettigheter som gjelder samtlige faste komiteer

Mindretallsrettighetene som gjelder generelt for samtlige faste komiteer, ble hovedsakelig innført i 2013 og følger av fo. §§ 27 første ledd og 30 første ledd. I 2009 ble det imidlertid innført en generell mindretallsrett i nåværende fo. § 23 andre ledd. Den gir en tredjedel av komiteen rett til å kreve at et vedtak om tidspunkt for å avgi innstilling avgjøres av Stortingets presidentskap. Bestemmelsen synes hovedsakelig begrunnet i at flertallet ikke skal kunne fastsette en frist som er for kort i lys av mindretallets behov for å sette seg inn i saken.⁴¹

Fo. § 27 første ledd gir en tredjedel av komiteen rett til å kreve at det skal avholdes høring i en sak den har til behandling, og beslutte hvem som skal anmodes om å møte til høring. Det kan være ulike mindretall som beslutter om det skal avholdes høring, og hvem som skal anmodes om å møte: Hvis ett mindretall først beslutter at det

³⁹ Veneziakommisjonen, *Report on the opposition in a democratic parliament*, 2010, avsnitt 87–96.

⁴⁰ Veneziakommisjonen, *Report on the opposition in a democratic parliament*, 2010, avsnitt 116–124.

⁴¹ Innst. S. nr. 235 (2008–2009) s. 3.

skal avholdes høring, kan et annet mindretall ha interesse i hvem som i så fall skal møte for å belyse saken. Disse mindretallsrettighetene var tidligere forbeholdt kontroll- og konstitusjonskomiteen. Da mindretallsrettighetene ble innført for samtlige komiteer, ble det også innført en begrensning for å hindre at mindretallet sørger for at det avholdes høringer i uforholdsmessig mange saker. Dersom et mindretall krever at det skal holdes høring, kan et annet mindretall i samme møte kreve at presidentskapet avgjør om høringen skal avholdes. Denne begrensningen gjelder ikke for kontroll- og konstitusjonskomiteen.⁴²

I fagkomiteene er det vanlig å avholde høringer i alle store saker, gjerne viktige lovsaker som fremmes av regjeringen. Det forekommer at komiteen inviterer personer fra forvaltningen, da det ikke er lagt opp til at disse kan melde seg til høringene på samme måte som andre, herunder interesseorganisasjoner mv. En tredjedel av komiteens medlemmer har anledning til å avgjøre hvem som skal inviteres.

I fo. § 30 første ledd er det gitt mindretallsrettigheter som gjelder komiteenes behandling av representantforslag. Dersom komiteens flertall kommer til at vilkårene for å forelegge et representantforslag for statsråden ikke er oppfylt, kan en tredjedel av komiteens medlemmer kreve at det likevel sendes brev til statsråden med anmodning om uttalelse til forslaget.

3.4.5 Mindretallsrettigheter i kontroll- og konstitusjonskomiteen

For kontroll- og konstitusjonskomiteen gjelder særlige bestemmelser om mindretallsrettigheter. Disse ble innført i 2003 og følger av fo. § 15. De gjelder i tillegg til de generelle mindretallsrettighetene i fo. §§ 23, 27 og 30. De spesielle bestemmelsene gjelder saker om «Stortingets kontroll med forvaltningen» som komiteen tar til behandling av eget tiltak («initiativretten»). De er begrunnet i at komiteen på vegne av Stortinget skal kunne føre kontroll under flertallsregjeringer, men brukes også av grupperinger som representerer partier i en flertallsregjering.

I kontroll- og konstitusjonskomiteen har en tredjedel av medlemmene rett til å treffe en rekke beslutninger. Før komiteen eventuelt tar opp en sak av eget tiltak, kan

⁴² Fo. § 27 første ledd, femte punktum.

mindretallet beslutte at komiteen anmoder en statsråd om å legge frem opplysninger som er relevante for den mulige kontrollsak. Videre kan et mindretall beslutte at komiteen av eget tiltak skal ta en kontrollsak til behandling. Deretter kan et mindretall be om ytterligere undersøkelser i forvaltningen som er nødvendige for kontrollsaken.⁴³

Det tilkommer også mindretallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen å bestemme at komiteen av eget tiltak skal ta en sak om konstitusjonelt ansvar til behandling, jf. fo. § 15 tredje ledd. Dette gjelder imidlertid ikke bare statsrådene, men også medlemmene av Stortinget og Høyesterett.⁴⁴

3.4.6 Bruken og virkningen av mindretallsrettigheter

Erfaringene med bruken av mindretallsrettigheter er at de sjelden påberopes formelt, men i noen komiteer oftere enn i andre.

At mindretallsrettighetene sjelden påberopes formelt, betyr imidlertid ikke at de er uten virkning. Erfaring tilsier at mindretallsrettighetene virker indirekte, slik at vissheten om at mindretallsrettighetene er der, medfører at flertallet ofte ikke vil motsette seg et berettiget mindretall, noe som igjen fører til konsensus eller flertall.

I kontroll- og konstitusjonskomiteen er det særlig omfattende mindretallsrettigheter. Erfaringene derfra er også at de sjelden brukes formelt, men at de virker indirekte. Dersom det kommer forslag om å igangsette en kontrollsak fra ett eller flere medlemmer som kan mobilisere et berettiget mindretall, kan det bidra til å skape flertall eller konsensus i komiteen. I en del tilfeller kan det nok også være politisk vanskelig for et flertall å motsette seg gransking. Det kan imidlertid også være tilfellet uten mindretallsrettigheter. Langt på vei kan det sies at mindretallsrettighetenes hovedfunksjon i dagens politiske kontekst er å virke som ris bak speilet.

Det må også tas i betraktning at normen om større grad av partipolitisk nøytralitet i kontroll- og konstitusjonskomiteen gjelder både det berettigede mindretallet og flertallet. Det tilsier at mindretallsrettighetene som utgangspunkt ikke

⁴³ Innst. 487 S (2016–2017) s. 14–15.

⁴⁴ Ansvarlighetsloven § 1.

må brukes for objektivt ugrunnede krav om gransking, samtidig som flertallet som utgangspunkt ikke bør motsette seg begrunnede krav. Mellom disse ytterpunktene er det likevel åpenbare gråsoner hvor mindretallsrettighetene kan aktualiseres, både direkte og indirekte.

Utvalget mener at mindretallsrettighetene i både fagkomiteene og kontroll- og konstitusjonskomiteen fungerer godt og etter sin hensikt i dag. Det er sjelden krav fra et mindretall kommer til votering; som regel slutter resten av komiteen seg til kravet. Mindretallsrettigheter virker dermed først og fremst som en sikkerhetsventil for mindretallet, som flertallet er klar over og innretter seg etter.

3.4.7 Mindretallsrettigheter og forholdsmessig representasjon

Mindretallsrettighetene tilkommer «en tredjedel av medlemmene i komiteen» eller tilsvarende.⁴⁵ Alminnelige flertallsbeslutninger er også basert på medlemmene i komiteen.

Komiteene er sammensatt slik at partigruppene så vidt mulig er forholdsmessig representert.⁴⁶ Dette er for å ivareta at beslutninger i komiteene i størst mulig grad gjenspeiler den forholdsmessige representasjonen på Stortinget. I hvilken grad dette oppnås, vil likevel avhenge av antallet medlemmer i komiteen, hvor mange representanter det er fra hvert av partiene, og hvor mange representanter partiet til det enkelte medlem har. Som utgangspunkt ivaretas målsettingen om forholdsmessig representasjon av Stortinget.

Partigruppene har i dag rett, men ikke plikt, til å ha medlem i kontroll- og konstitusjonskomiteen.⁴⁷ Det medfører at sammensetningen i stor grad overlates til partigruppene, potensielt til fortrensel for en målsetting om forholdsmessig representasjon. Det kan i praksis medføre at det er de større partiene som velger å ha medlemmer i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Små partier kan likevel ha

⁴⁵ Fo. §§ 15, 23 andre ledd, 27 første ledd, og 30 første ledd.

⁴⁶ Fo. § 13 andre ledd.

⁴⁷ Fo. § 13 tredje ledd.

medlemmer i komiteen, blant annet gitt at valgkomiteen kan samtykke i at en representant er medlem av to komiteer.⁴⁸

Per januar 2021 er det ti medlemmer i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Valgkomiteen behandler fortløpende spørsmål om endringer av sammensetningen i de ulike komiteene. Dette innebærer at sammensetningen kan endres i løpet av en stortingsperiode. Ikke alle partier har valgt å ha medlemmer i komiteen. Teoretisk sett kan derfor et mindretall som representerer en langt mindre gruppe enn en tredjedel av representantene på Stortinget, ha mindretallsrettigheter i komiteen.

En fordel med dagens ordning er at reglene er enkle å praktisere. Det er også sjelden mindretallsrettighetene påberopes. Mindretallsrettighetene virker gjennom flertallets visshet om dem og bidrar til å skape enighet i saker hvor det ellers ikke ville skjedd. Slik sett kan det berettigede mindretallet ha en betydelig samlende effekt. De ulike fraksjonene blir enige om en fremgangsmåte. For eksempel kan det være enighet om skriftlige høringer i stedet for muntlige, enighet om hvem som skal inviteres til høring, mv. I tillegg kommer det at ren partipolitikk i praksis skal legges til side i komiteens kontrollvirksomhet. Samlet sett tilsier dette at mindretallsrettighetene i praksis kan fungere som en sikkerhetsventil for tilfellene der et flertall motsetter seg et berettiget krav om gransking. Hvis bruken av rettighetene begrenses til disse tilfellene, er det ikke nødvendigvis så store betenkeligheter ved at mindretallet potensielt representerer en vesentlig mindre del av Stortinget enn en forholdsmessig tredjedel.

Mindretallsrettighetene kan fravikes av to tredjedeler av Stortinget.⁴⁹ I prinsippet kan også et alminnelig flertall endre reglene i forretningsordenen. Selv om terskelen for dette vil være svært høy, kan det til en viss grad virke disiplinerende for et berettiget mindretall med liten forholdsmessig representasjon.

I praksis viser det seg at komiteen håndterer situasjonen med at enkelte partier ikke er representert, godt gjennom en intern dialog. Utvalget mener derfor at det ikke er behov for regler som sikrer forholdsmessig representasjon i komiteene. Det er

⁴⁸ Fo. § 13 tredje ledd.

⁴⁹ Fo. § 79.

imidlertid viktig at kontroll- og konstitusjonskomiteen forsøker å ta hensyn til interessene til de partiene som ikke er representert, og ivaretar balansen på Stortinget.

3.4.8 Mindretallsrettigheter i koronaloven

I utvalgets mandat, romertall I, har utvalget anledning til «å ta opp til overveielse andre sider ved Stortingets kontrollfunksjon enn de som er nevnt» i de spesifikke mandatpunktene. I forlengelsen av spørsmålet om mindretallsrettigheter i komiteene mener utvalget det er naturlig å vurdere spørsmålet om håndteringen av mindretallsrettigheter i lovgivningen. Man har nylig hatt et eksempel på det som førte til debatt, gjennom midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv.⁵⁰ («koronaloven»). Den muliggjorde at regjeringen kunne handle raskt, samtidig som den hadde mindretallsrettigheter som sikret en demokratisk forankring. Selv om loven er opphevet, er det grunn til se nærmere på de erfaringer Stortinget har høstet, for å se hvordan en for fremtiden best mulig kan sikre et effektivt samarbeid mellom regjeringen og Stortinget i en krisesituasjon.

Regjeringen står alltid fritt til å fremme lovforslag. For utvalget er det relevant å se på om det bør foretas en regulering av Stortingets håndtering av slik lovgivning i Stortingets forretningsorden.

Koronaloven innebar i korte trekk at regjeringen kunne vedta midlertidige forskrifter som utfylte, supplerte eller fravek nærmere bestemte lover.⁵¹ Loven satte en frist på én dag fra forskriften ble meddelt Stortinget, til den trådte i kraft.⁵²

Som konsekvens av at denne ordningen innebar at regjeringen fikk en svært omfattende forskriftskompetanse, også til å fravike lover vedtatt av Stortinget, etablerte loven i § 5 annet ledd en særlig ordning for Stortingets kontroll:

«Dersom stortingsrepresentanter, som til sammen representerer minst en tredjedel av Stortingets medlemmer, ikke kan støtte en bestemt forskrift, eller deler av forskriften, og uttrykker dette skriftlig i tråd med vedtatt arbeidsordning i Stortinget,

⁵⁰ LOV-2020-03-27-17.

⁵¹ Koronaloven § 2.

⁵² Koronaloven § 4.

plikter Kongen straks å oppheve de aktuelle bestemmelsene. Vedtaket om opphevelse av forskrift meddeles Stortinget i samsvar med bestemmelsene i første ledd.»

Fremgangsmåten for å stanse forskrifter ble nærmere regulert i fo. § 50 a, der det i første ledd beskrives at regjeringen plikter å meddele forskrifter fastsatt av Kongen som utfyller, supplerer eller fraviker gjeldende lovgivning, til Stortingets presidentskap, som sørger for at meddelelsen snarest mulig gjøres tilgjengelig for representantene på egnet måte.

I tillegg til koronaloven, som nå er opphevet, vil en bestemmelse som fo. § 50 a være relevant også ved meddelelser fra regjeringen om forskrifter gitt i medhold av annen kriselovgivning, for eksempel beredskapsloven § 3 og smittevernloven § 7-12. Etter disse bestemmelsene gjelder det ikke særlige mindretallsrettigheter, og en eventuell beslutning om å oppheve forskrifter fastsatt av regjeringen må treffes ved alminnelig stortingsvedtak. For å kunne gjøre disse rettighetene gjeldende, er det viktig at slike forskrifter snarest bringes til representantenes kunnskap. Smittevernloven § 7-12 har vært benyttet en rekke ganger under koronakrisen som hjemmel for forskrifter som utfyller, supplerer eller fraviker gjeldende lovgivning, men det er så langt ikke fremmet forslag om å oppheve slike forskrifter.

I fo. § 50 a annet ledd, som nå er opphevet, stod det:

«Dersom presidentskapet mottar skriftlig erklæring fra stortingsrepresentanter som til sammen representerer minst en tredjedel av Stortingets medlemmer om at de ikke kan støtte en bestemt forskrift, eller deler av forskriften, fastsatt i medhold av midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven), skal Stortingets presidentskap umiddelbart sende skriftlig melding til regjeringen om dette.»

Et særtrekk ved denne ordningen var at avgjørelsen ikke treffes gjennom debatt og votering i plenum, men ved skriftlige erklæringer til Stortingets presidentskap, som igjen sender skriftlig melding til regjeringen dersom minst en tredjedel av representantene erklærer at de ikke kan støtte en bestemt forskrift eller deler av den.

Det er et dilemma at regjeringen har behov for å kunne iverksette tiltak raskt, samtidig som det sikres at virkemidlene har demokratisk forankring. Med vetorett for minst en tredjedel av representantene sikres det til en viss grad at tiltak og virkemidler

har støtte i Stortinget. Selv om vetoretten kunne brukes først etter at forskriftene var vedtatt, bidro den til dialog mellom Stortinget og regjeringen før aktuelle forskrifter ble vedtatt.

En virkning av løsningen i koronaloven er at den kan forsinke tiltak som har støtte fra et flertall på Stortinget selv om minst en tredjedel er imot. Dersom mindretallet har satt forskriften til side, og regjeringen mener at det aktuelle tiltaket likevel er nødvendig, vil regjeringen fremme lovforslag om det samme, som blir vedtatt av stortingsflertallet. I en tidssensitiv krisesituasjon er ikke dette en heldig løsning. Samtidig har Stortinget vist at det har klart å behandle saker raskt.

Når det gjelder utformingen av fo. § 50 a annet ledd, peker utvalget på at den reflekterer den situasjonen Stortinget var i ved innføringen av koronaloven. Det kan være andre behov og en annen situasjon Stortingets forretningsorden skal dekke om en annen krisesituasjon oppstår. Det er viktig å ha fleksibilitet og mulighet til å utforme regler knyttet til den enkelte situasjon. Utvalget mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å gi generelle regler for tilsvarende situasjoner som kan oppstå i fremtiden. Hvis det skulle oppstå behov for lignende kriselovgivning i fremtiden, bør presidentskapet ha mulighet til å fremme forslag til regler som er konkret tilpasset det aktuelle tilfellet.

3.5 Forholdet mellom fagkomiteene og kontroll- og konstitusjonskomiteen

3.5.1 Innledning

Stortinget beslutter selv hvordan arbeidet i Stortinget skal foregå, og har i likhet med de fleste andre parlamenter organisert arbeidet i ulike fagkomiteer.

Styringskontroll foregår både i kontroll- og konstitusjonskomiteen og i fagkomiteene. I fagkomiteene vil saker komiteen får til behandling, ofte avdekke forhold som komitémedlemmer eller komiteen mener ikke er heldige, og hvor det foreslås endringer gjennom lovendringer, budsjettildelinger eller anmodningsvedtak. I fagkomiteens innstillinger kan det også i merknader gis føringer for hvordan forvaltningspraksis kan forbedres, for eksempel gjennom bedre veiledning, endrede prioriteringer eller vektlegging av bestemte hensyn i forvaltningens skjønn.

Siden kontroll- og konstitusjonskomiteen er sektorovergripende, kan den ha behov for innspill til sitt arbeid fra fagkomiteene, mens fagkomiteene kan ha interesse av hva som fremgår av kontroll- og konstitusjonskomiteens kontroll, med tanke på å utforme ny politikk innenfor sine områder. Det er dermed et behov for gjensidig informasjonsutveksling mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og fagkomiteene.

Forholdet mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og fagkomiteene er relevant i behandlingen av tre ulike typer saker:

- Kontroll med regjeringens oppfølging av anmodningsvedtak. Dette er beskrevet nærmere i kapittel 4. Der har utvalget kommet til at kontroll- og konstitusjonskomiteen fortsatt bør ha hovedansvaret for en årlig gjennomgang av oppfølgingen av anmodningsvedtak, og at det innhentes uttalelser fra fagkomiteene, men at prosessen forenkles noe, slik at regjeringen rapporterer på gjennomføringen kun én gang per år i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet.
- Kontroll- og konstitusjonskomiteens saker som berører en fagkomité's sektor. Dette vil omhandles nedenfor i punkt 3.5.2.
- Fagkomiteens saker hvor det kan være aktuelt å forelegge en sak for kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dette omtales under punkt 3.5.3.

3.5.2 Kontroll- og konstitusjonskomiteens saker som berører en fagkomité's sektor

Det følger av fo. § 15 femte ledd at kontroll- og konstitusjonskomiteen avgjør om de skal forelegge utkast til innstilling for en fagkomité. I praksis blir utkast til innstilling i kontrollsaker svært sjelden forelagt fagkomiteene til uttalelse.

Derimot finnes det eksempler på at Stortinget i plenum, på samme måte som for fagkomiteene, vedtar at utkast til innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen skal forelegges en annen komité til uttalelse før innstilling avgis, jf. fo. § 22 andre ledd første punktum. Dette var eksempelvis tilfellet for den særskilte meldingen fra Sivilombudsmannen om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler. Det ble besluttet at kontroll- og konstitusjonskomiteens utkast til innstilling til saken skulle sendes til justiskomiteen og helse- og omsorgskomiteen til uttalelse.

Riksrevisjonen foretar undersøkelser på de fleste fagområder, og i forbindelse med kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av rapportene er det praksis for at det er en uformell kontakt mellom medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen og fraksjonene i fagkomiteene, og at sakene slik forankres hos partifeller i andre komiteer uten formell foreleggelse. Det er derfor primært representantenes ansvar å sørge for denne typen kommunikasjon og forankring.

Til sammenligning blir ordningen med foreleggelse etter fo. § 22 brukt relativt ofte i saker som fordeles til fagkomiteene. Erfaringen derfra er at en slik foreleggelse forlenger behandlingstiden med 2–3 uker, og at det i et flertall av sakene kommer få eller ingen merknader. Den komiteen som har saken til uttalelse, kommer formelt inn i prosessen ganske sent. Det er derfor ikke alltid en åpenbar nytte av slike foreleggelse, men foreleggelsen kan bidra til at komitémedlemmer i andre komiteer blir oppmerksom på saken og senere kan ta opp temaer fra saken og fremme egne forslag.

Det kan vurderes om det er ønskelig at kontroll- og konstitusjonskomiteen sender flere saker til fagkomiteene for uttalelse. Dette vil ikke kreve en endring av forretningsordenen, kun en endring av praksis og eventuelt noen retningslinjer for hvilke saker som bør forelegges. De fleste saker som kommer til kontroll- og konstitusjonskomiteen, vil berøre en fagkomité's ansvarsområde, men det er neppe hensiktsmessig at alle saker forelegges. Mye taler for at kontroll- og konstitusjonskomiteen bør forelegge saken for den aktuelle fagkomiteen ved større gjennomganger av et felt eller saker hvor det er forslag om vesentlige tiltak på et felt.

Erfaringene med innhenting av uttalelser fra fagkomiteene i forbindelse med utarbeidelse av innstilling til meldingen om regjeringens oppfølging av anmodningsvedtak er til en viss grad at fagkomiteene driver politisk spill på en måte som kan komme i konflikt med kontrollfunksjonen. Det gjelder for eksempel vedtak som et parti i kontroll- og konstitusjonskomiteen vil kvittere ut etter en avgrenset kontrollvurdering, men der samme parti i fagkomiteen ikke har samme standpunkt. Det kan bero på ulike forventninger til regjeringen om hvilken gjennomføring som skal til for å kunne kvittere ut en sak. Denne vurderingen kan være forskjellig alt ettersom komiteen driver kontroll eller politikk.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen er bevisst på at den ikke skal utvikle politikk og komme med forslag til vesentlige nye tiltak eller omlegginger, og rapportene den behandler fra Stortingets kontrollorganer, inneholder som hovedregel ikke forslag til ny politikk.

Utvalget mener at kontroll- og konstitusjonskomiteen oftere enn i dag bør trekke inn fagkomiteene i kontrollsakene. Likevel bør det holdes fast ved skillet mellom fagkomiteene som utformer ny politikk, og kontroll- og konstitusjonskomiteen som fører kontroll. Sakene drøftes ofte i partigrupper eller fraksjoner, men det anbefales at komiteen i større grad involverer fagkomiteene.

Utvalget mener det ikke er behov for å fremme forslag til endringer i forretningsordenen. Den fleksibiliteten Stortinget har i dag, er god og bør videreføres. Når det oppfordres til at flere saker sendes fagkomiteene til uttalelse, er det i stor grad fordi medlemmene der kan fange opp temaene og selv fremme forslag om dem. Det er representantenes ansvar å ta opp saker.

Partigrupperinger som ikke er representert i kontroll- og konstitusjonskomiteen og heller ikke er representert i de fagkomiteene som blir bedt om å uttale seg, blir ikke involvert når rapporter sendes fagkomiteene. Disse involveres gjennom debatten på Stortinget og kan også ta opp saker politisk i andre sammenhenger på bakgrunn av kontrollsaken.

3.5.3 Kontakt mellom fagkomiteene og kontroll- og konstitusjonskomiteen i saker fordelt til fagkomiteene

Etter fo. § 15 fjerde ledd skal utkast til innstilling fra en fagkomité forelegges kontroll- og konstitusjonskomiteen til uttalelse i saker der det fremmes forslag om at konstitusjonelt ansvar skal gjøres gjeldende. Foreleggelse er altså obligatorisk i slike saker. Denne bestemmelsen har aldri blitt praktisert. Det kan ellers nevnes at kontroll- og konstitusjonskomiteen selv så langt bare har avgitt innstilling om konstitusjonelt ansvar i én sak (jf. Innst. S. nr. 235 (2007–2008)).

Etter fo. § 22 andre ledd kan Stortinget bestemme at en sak som behandles i en fagkomité, skal forelegges kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dette har først og fremst skjedd i saker som er behandlet av presidentskapet.⁵³

Et spørsmål for utvalget er om fagkomiteene bør forelegge enkelte andre saker enn saker om konstitusjonelt ansvar for kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det kan være saker som ikke dreier seg om konstitusjonelt ansvar, men hvor det under behandlingen kan dukke opp spørsmål som er knyttet til ansvarskontroll, eller som berører grunnlovsbestemmelser. Hvis en fagkomité skal ha mulighet til å beslutte at saken skal forelegges kontroll- og konstitusjonskomiteen, vil dette kreve en endring av forretningsordenen. I dag er det bare Stortinget og presidentskapet som har myndighet til å fatte en slik beslutning.⁵⁴

I saker som har et kontrollelement, og som er fordelt til en fagkomité, kan komitéleder i dag drøfte med presidentskapet og leder av kontroll- og konstitusjonskomiteen om saken bør overføres til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Hvis kontroll- og konstitusjonskomiteen får kjennskap til saker fordelt til en fagkomité der komiteen mener forhold bør undersøkes nærmere, kan komiteen uansett opprette en sak på eget initiativ, jf. fo. § 15 første ledd. Praksis er at kontroll- og konstitusjonskomiteen ikke gjør det så lenge saken er til behandling i fagkomiteen, men avventer resultatet av den behandlingen. Om komiteen tar saken til etterfølgende behandling, vil den selv fastsette sakens fremdrift og undersøkelser, mens i utkast til innstillinger som eventuelt blir sendt komiteen til uttalelse fra en fagkomité, vil kontroll- og konstitusjonskomiteen måtte svare etter en frist satt av fagkomiteen og i hovedsak måtte bygge sin behandling på sakens eksisterende dokumenter.

Utvalget har dermed kommet til at dagens ordning fungerer tilfredsstillende, og at det ikke er behov for å foreslå endringer i dagens praksis.

Utvalget peker på at fagkomiteene også kan ta opp saker som handler om kontroll og konstitusjonelt parlamentarisk arbeid. De må ikke sende disse sakene til

⁵³ Et eksempel er representantforslag i Dokument 8:108 LS (2017–2018) om opplysningsplikt for statsråder og statssekretærer.

⁵⁴ Fo. § 22 første ledd.

kontroll- og konstitusjonskomiteen så lenge de ikke inneholder forslag om konstitusjonelt ansvar.

3.6 Innsynsrett for komiteene og for enkeltrepresentanter

3.6.1 Generelt om Stortingets rett til innsyn

Grunnloven § 75 f gir Stortinget rett til å kreve innsyn i «statsrådets protokoller og alle offentlige innretninger og papirer». Nærmere regler er gitt i fo. § 50, som uttrykker at begjæringer etter Grunnloven § 75 f kan gjelde «ethvert dokument som er i regjeringens eller den underliggende forvaltnings besittelse, og som er utarbeidet eller innhentet som ledd i offentlig virksomhet».

Den informasjon Stortinget får, blir ikke dermed offentlig. Stortinget har fått på plass rutiner og regelverk for behandlingen av gradert og taushetsbelagt informasjon.

Etter Grunnloven § 75 f er det stortingsflertallet som kan kreve innsyn i dokumenter. Det har flere ganger vært drøftet hvorvidt Stortinget kan delegere innsynsretten til en komité. Dette vil utvalget komme tilbake til i punkt 3.6.4.

Innsynsretten etter § 75 f påberopes sjelden og har mer virkning som et ris bak speilet som Stortinget kan ta i bruk.⁵⁵ Selv om Stortinget ikke direkte har henvist til Grunnloven § 75 f, har vært det fattet en god del vedtak hvor regjeringen blir bedt om å utlevere «papirer» eller «forelegge» nærmere angitte dokumenter for Stortinget eller Odelstinget.⁵⁶ Vedtakene har vært etterkommet uten at noen har reist tvil om hvorvidt vedtakene var forpliktende. Noen ganger har det vært bedt om bestemte dokumenter, andre ganger bes det om innsyn i alle dokumenter i en bestemt sak. Det har vært utlevert både juridiske råd og regjeringsnotater.

Plenumsvedtak om innsyn var et viktig kontrolltiltak på 1800-tallet, både før og etter innføringen av parlamentarismen. Bruken av dem har falt etter 1905, og krav om

⁵⁵ Dokument nr. 14 (2002–2003) s. 33.

⁵⁶ Foreløpig upublisert Christoffer Conrad Eriksen for *Historisk kommentarutgave til Grunnlova*, datert 22. juni 2019 som utvalget har fått tilgang til. Mange av vedtakene er fra tiden like etter 1814, men det var ikke uvanlig helt frem til etter krigen. Det er også et vedtak om dokumenter knyttet til utlån av ammunisjon til Cuba fra 26. oktober 1956.

innsyn har ikke kommet på spissen. Det skyldes to forhold. Dels vil en mindretallsregjering i stor grad etterkomme Stortingets anmodninger. Også flertallsregjeringer vil stort sett etterkomme begjæringer om innsyn fordi Grunnloven § 75 f fungerer som et ris bak speilet. Dels skyldes det utviklingen av andre innsynsregler. Etter ikrafttredelsen av forvaltningsloven, offentleglova og en ny Grunnloven § 100 har både parlamentarikere og den øvrige befolkningen fått tilgang til effektive verktøy for å skaffe seg innsyn i offentlige dokumenter. Også Sivilombudsmannens og Riksrevisjonens kontroll har ført til et endret behov for innsyn for parlamentarikere.

På tross av disse juridiske nyvinningene som gir stor grad av innsyn, vil det fortsatt være behov for Grunnloven § 75 f som en sikkerhetsventil. I Innst. S nr. 210 (2002–2003) side 12 ga komiteen uttrykk for at «en slik kompetanse kun bør benyttes i helt ekstraordinære tilfeller». Fra nyere tid vil utvalget vise til at Stortinget hadde til behandling begjæring om innsyn etter Grunnloven § 75 f i den såkalte Nav-saken.⁵⁷ Her avviste Stortinget i plenum begjæringen om innsyn etter at kontroll- og konstitusjonskomiteen først enstemmig hadde bedt om innsyn i mye av den samme dokumentasjonen.

Når det gjelder innsynsrettens rekkevidde, gjelder den alle offentlige dokumenter. På den tiden Grunnloven ble skrevet, er det klart at «offentlig» gjaldt i motsetning til private dokumenter. Grunnloven skiller ikke mellom interne dokumenter og dokumenter som er offentlige etter offentleglova. Det har derfor vært, etter avklaringen ved behandlingen av Frøiland-utvalgets rapport, enighet om at Stortinget har krav på alle dokumenter, interne så vel som offentlige.⁵⁸ Dette innebærer at Stortinget kan kreve utlevert alle regjeringens og forvaltningens dokumenter, noe som var omstridt i teorien tidligere, men som er i tråd med tidligere historisk praksis. Dette er nå presisert i fo. § 50, der det står:

⁵⁷ Dokument 8:52 S (2019–2020).

⁵⁸ Innst. S. nr. 210 (2002–2003) pkt. 4.4.

«Begjæringen kan gjelde ethvert dokument som er i regjeringens eller den underliggende forvaltningens besittelse, og som er utarbeidet eller innhentet som ledd i offentlig virksomhet.»

Et problem som har vist seg i praksis, er at ikke alle arkivverdige dokumenter, som referat, eposter og sms-er, blir arkivert. Dette vanskeliggjør innsyn. Når Stortinget ber om innsyn, har ikke departementet selv oversikt over hvilke dokumenter som er relevante, fordi de ikke er registrert eller arkivert. I noen tilfeller blir arbeidet med å lete frem alle relevante dokumenter omfattende.

Et sentralt grunnlag for Stortingets informasjonskrav er Grunnloven § 82, som slår fast at regjeringen plikter å meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger. Regjeringen kan oppfylle sin opplysningsplikt overfor Stortinget ved å formidle opplysninger om en sak til den komiteen som behandler saken, forutsatt at komiteen formidler opplysningene til Stortinget i forkant av stortingsbehandlingen. Med dette som utgangspunkt er det praksis for at komiteene får oversendt alle dokumenter og opplysninger som anses nødvendige for behandling av saker som komiteene har fått tildelt. Innenfor rammen av en sak må komiteen i stor utstrekning kunne avgjøre hva som er nødvendig for behandling av saken. Dette er altså knyttet til de konkrete saker som komiteene har til behandling, og det er komiteen som sådan (komitéflertallet) som kan begjære dokumentinnsyn. Denne praksisen gir ikke komiteen rettskrav på innsyn eller fremleggelse av dokumenter. Som følge av opplysningsplikten vil slike begjæringer som hovedregel likevel bli etterkommet. At Stortinget i motsatt fall kan vedta dokumentfremleggelse etter Grunnloven § 75 f, kan også i praksis bidra til at regjeringen gir innsyn.

Stortingets informasjonskrav etter Grunnloven § 82 går foran lovgivning og praksis som isolert sett begrenser informasjonstilgangen. Det avgjørende vurderingstemaet vil derfor i alle tilfeller være om opplysningene er «nødvendige» for behandlingen av saker regjeringen fremlegger, og at opplysninger som fremlegges, ikke skal være «uriktige eller villedende».

3.6.2 Begrensninger i innsyn for komiteene og representantene

3.6.2.1 Innledning

Utgangspunktet har vært at komiteene og enkeltrepresentantene har samme rett på å få fremlagt dokumentasjon som det enhver annen innbygger har etter forvaltningsloven og offentleglova. Likevel skjer en utstrakt anvendelse av meroffentlighet overfor komiteene, og særlig når det gjelder kontroll- og konstitusjonskomiteen.

For å vite hva komiteene har rett til å få, må utvalget derfor se på hvilke begrensninger som gjelder. For praktiseringen av meroffentlighet må utvalget videre se på hvilke unntak som finnes, for å se hvilken informasjon komiteene i praksis får.

3.6.2.2 Taushetsbelagt informasjon etter forvaltningsloven, offentleglova mv.

Den etterspurte dokumentasjonen vil i en del tilfeller være unntatt offentlig innsyn. Det kan være snakk om opplysninger som er unntatt etter offentleglova § 13 fordi de er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Dette gjelder for eksempel taushetsbelagt informasjon etter forvaltningsloven § 13.

Det følger av forvaltningsloven § 13 første ledd at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

1. noens personlige forhold, eller
2. tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjør at forvaltningen i utgangspunktet ikke skal dele informasjonen med Stortingets komiteer. Regjeringen kan likevel velge å oversende taushetsbelagt informasjon gjennom bruk av unntakene i forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b. Samtykke etter § 13 a kan også være et relevant grunnlag. Hvis opplysningene er innhentet i forbindelse med regjeringens forberedelse av en sak der Stortinget skal treffe vedtak, vil bestemmelsen i Grunnloven § 82 om regjeringens opplysningsplikt gå foran regler om taushetsplikt i kraft av prinsippet om

lex superior. Taushetsplikt vil derfor aldri være i veien for at Stortinget får den nødvendige informasjon.

Storingsrepresentanter har taushetsplikt hva gjelder informasjon de har fått som er taushetsbelagt etter forvaltningsloven, jf. fo. § 75 annet ledd bokstav b.

3.6.2.3 Dokumenter som er graderte etter sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen

Etter sikkerhetsloven § 5-4 første ledd kan graderte dokumenter kun gis til komiteen hvis det foreligger et «tjenstlig behov» for å kjenne innholdet. Loven gjelder ikke direkte for Stortinget, men det er forutsatt i lovens forarbeider at Stortinget etter omstendighetene kan gis tilgang til dokumenter som er gradert etter sikkerhetsloven.⁵⁹ Etter beskyttelsesinstruksen kan graderte dokumenter bare gis til komiteen hvis representantene «av tjenstlige grunner må kjenne innholdet».⁶⁰

Som påpekt ovenfor vil bestemmelsen i Grunnloven § 82 om regjeringens opplysningsplikt gå foran regler i sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen. Vurderingskriteriet etter Grunnloven § 82 er om opplysningene er «nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger». Dette vil i mange tilfeller kunne sammenfalle med kriteriene om «tjenstlig behov» etter sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen.

Storingsrepresentantene har taushetsplikt om informasjon som er taushetsbelagt eller gradert, jf. fo. § 75 annet ledd bokstav a og b.

3.6.2.4 Behandlingen av graderte og taushetsbelagte dokumenter og informasjon

At komiteene skal kunne motta graderte og taushetsbelagte dokumenter, er forutsatt i Stortingets forretningsorden. I fo. § 75 a er det vist til retningslinjer for behandling av graderte dokumenter. Blant annet skal dokumenter som er gradert konfidensielt eller høyere, bare behandles i gradert møterom.⁶¹ Dokumenter skal oppbevares i safe. Også komitéhøringer og stortingsmøter kan lukkes for behandling

⁵⁹ Ot.prp. nr. 49 (1996–97) s. 42 og Prop. 153 L (2016–2017), merknader til bestemmelsen som sier at den nye loven ikke innebærer noen realitetsendring.

⁶⁰ Beskyttelsesinstruksen § 7 første ledd.

⁶¹ Utfyllende retningslinjer til fo. § 75 a om behandling av gradert informasjon av 28. november 2019.

av sensitive opplysninger, jf. fo. §§ 27 og 36. Det er altså lagt til rette for formidling av sensitive opplysninger til komiteene og til Stortinget.

Partigrupper som ikke er representert i en komité, kan etter forretningsordenen § 29 annet ledd søke presidentskapet om at én representant fra partiet kan få tilgang til komiteens dokumenter. Dette gjelder også graderte og taushetsbelagte dokumenter som er formidlet til komiteen. For slike dokumenter gjelder de samme reglene som for komiteens behandling, jf. det som er beskrevet ovenfor.

Videre har presidentskapet lagt til grunn at regjeringens opplysningsplikt tilsier at alle representanter må kunne gjøre seg kjent med dokumenter som er nødvendige for Stortingets behandling av en sak.⁶² Dersom dokumenter oversendes en komité, og de har betydning for Stortingets behandling av komiteens innstilling, må altså alle representanter kunne få tilgang til dokumentene.⁶³ Hvis det er tale om graderte eller taushetsbelagte dokumenter, må tilgangen skje etter tilsvarende regler som gjelder for komiteene, det vil si at det i utgangspunktet bare kan gis tilgang til dokumentene på komiteens møterom.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i en rekke saker fått tilgang til dokumenter som er gradert etter sikkerhetsloven og/eller beskyttelsesinstruksen. Dette gjelder særlig i forbindelse med at Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner innenfor forsvarssektoren har blitt overlevert Stortinget i form av graderte rapporter.

3.6.2.5 Utvalgets vurderinger

Fo. § 75 og 75 a gjelder behandlingen av graderte dokumenter og hvem som skal ha tilgang til dem. Begrensningene som fremgår der, bør kunne vurderes for andre dokumenter det gis innsyn i uten at komiteen har krav på det. Det samme gjelder opplysninger som kan være konfidensielle eller sensitive, som ved kontrollen med statsrådets eierskapsutøvelse.

Stortinget vedtok 12. mai 2020 følgende:

⁶² Jf. presidentskapets brev 5. februar 1987 til partigruppene og komiteene.

⁶³ Dette gjelder bare i saker der det avgis innstilling, hvilket vil si alle saker foruten de som behandles av den utvidete utenriks- og forsvarskomite og Europautvalget.

«Stortinget ber presidentskapet om å endre mandatet for utvalget som utreder Stortingets kontrollfunksjoner (Harberg-utvalget) slik at utvalget vurderer og kommer med forslag som muliggjør offentlig innsyn og debatt rundt Riksrevisjonens undersøkelser.»

Utvalgets prinsipielle utgangspunkt er at Riksrevisjonens rapporter til Stortinget så langt som mulig må være offentlige. Rapportene belyser viktige temaer som fortjener en offentlig debatt. I enkelte saker har det likevel vist seg vanskelig å utarbeide offentlige rapporter fordi rapportene inneholder graderte opplysninger. Det er informasjonseier som bestemmer graderingen, og hverken Riksrevisjonen eller Stortinget kan i utgangspunktet beslutte at rapporter som inneholder graderte opplysninger, skal offentliggjøres. Eventuelle endringer i denne ordningen forutsetter endringer i sikkerhetsloven, noe som ligger utenfor utvalgets mandat. Utvalget vil likevel understreke at selv om informasjonseier bestemmer graderingen, har informasjonseier like fullt en forpliktelse overfor offentligheten som må hensyntas. Stortinget har likevel en mulighet til å avgradere rapporter i helt spesielle tilfeller. Dette må da skje i lovs form etter sikkerhetslovens ikrafttredelse.⁶⁴ Dette ble vurdert da Stortinget behandlet Riksrevisjonens rapport om objektsikring.⁶⁵

I den grad en rapport inneholder graderte opplysninger som medfører at rapporten ikke kan offentliggjøres i sin helhet, forventes det at Riksrevisjonen utarbeider en versjon av rapporten hvor graderte opplysninger er unntatt, og som for øvrig er så fullstendig som mulig.

3.6.3 Nærmere om innsyn i regjeringens interne dokumenter

Regjeringen plikter å meddele alle opplysninger som er nødvendige for Stortingets behandling av en sak som regjeringen fremlegger, inkludert interne dokumenter. I praksis er det noen dokumenttyper som normalt ikke meddeles

⁶⁴ Før ikrafttredelsen av sikkerhetsloven ble Lund-kommisjonens rapport avgradert gjennom plenarvedtak i Stortinget.

⁶⁵ Innst. 259 L (2016–2017).

Stortinget.⁶⁶ Forutsetningen må imidlertid være at disse ikke er nødvendige for Stortingets behandling i det enkelte tilfellet.

Når det gjelder regjeringsdokumenter og tilknyttede dokumenter, er det fast praksis at disse ikke utleveres til stortingskomiteene.

Interne dokumenter til departementets saksforberedelse kan i utgangspunktet gis til stortingskomiteene, med mindre dokumentene inneholder rent politiske overveielser fra en sittende eller tidligere regjering. Relevante opplysninger om andre forhold i de samme dokumentene gis likevel til stortingskomiteene, forutsatt at de er nødvendige for behandlingen. Dette kan f.eks. dreie seg om faktiske forhold som de politiske overveielserne bygger på.

Som hovedregel utleveres dokumenter fra underliggende forvaltningsorganer. Et mulig unntak er hvor dokumentene inneholder opplysninger om foreløpige budsjетtrammer fastsatt av regjeringen eller departementet.

Når det gjelder uttalelser fra forsvarssjefen, skilles det mellom forsvarssjefens rolle som etatssjef for Forsvaret og som militær rådgiver for regjeringen og forsvarsministeren. Dokumenter som utarbeides i den førstnevnte rollen, behandles som dokumenter fra andre underliggende forvaltningsorganer. Dokumenter utarbeidet som ledd i utøvelsen av den andre funksjonen, oversendes som utgangspunkt ikke til stortingskomiteene.

Uttalelser fra Regjeringsadvokaten gis ikke til stortingskomiteene. Dette har vært fast praksis over tid og med skiftende regjeringer. Det er vist til at «juridiske uttalelser og råd, spesielt i saker som kan føre til rettssak, ikke bør gjøres kjent for andre enn oppdragsgiveren».⁶⁷ Begrunnelsen bygger videre på klassiske synspunkter om konfidensiell kommunikasjon mellom advokat og klient. Forutsetningen for holdbarheten av denne begrunnelsen er imidlertid at dokumenter utarbeidet av Regjeringsadvokaten inngår som ledd i et «advokatoppdrag» for forvaltningen. Denne

⁶⁶ «Om forholdet til Stortinget», kapittel 9.2.2

⁶⁷ Regjeringsadvokaten av 7. januar 1987 til det daværende Sosialdepartementet.

forståelsen gjør at dokumenter som gjelder andre forhold, som en generell juridisk betenkning, ikke bør ha samme vern fra innsyn.⁶⁸

Uttalelser fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling til andre departementer om lovtekniske spørsmål oversendes normalt ikke til en stortingskomité. For øvrig oversendes normalt tolkningsuttalelser o.l. utarbeidet av lovavdelingen.

Når det gjelder forholdet til lovbestemt taushetsplikt, beror det på tolkning av det relevante regelsettet om dette er til hinder for at de aktuelle opplysningene oversendes en stortingskomité.

All informasjon som kommer til komiteene, vil gjøres tilgjengelig for partigrupper som ikke har representanter i komiteen, etter søknad til presidentskapet. Reglene om konfidensialitet vil gjelde tilsvarende for den representant som får slik tilgang.

Pressen vil på sin side ikke ha mulighet til å få innsyn fra Stortinget i dokumenter som er unntatt offentlighet.⁶⁹ De må be om innsyn fra informasjonseier. Det er forskjell på informasjon som kommer til komiteen, og offentlighet. Det som Riksrevisjonen sender av gradert informasjon, har hverken Riksrevisjonen eller komiteen anledning til å avgradere. Det er informasjonseier som har mulighet til å avgradere denne typen dokumenter.

Når det gjelder dokumenter fra Regjeringsadvokaten, mener utvalget at det må skilles mellom de ulike funksjonene Regjeringsadvokaten kan ha. Råd som gis som ledd i et ordinært advokatoppdrag, herunder råd som gjelder konkrete saksforhold eller rettsprosesser, utleveres normalt ikke til stortingskomiteer. Slik informasjon vil nok sjelden være nødvendig for Stortingets behandling av en sak, og særlige hensyn til fortrolighet mellom advokat og klient gjør seg gjeldende. Utvalget mener derimot at dokumenter fra Regjeringsadvokaten som inneholder generelle juridiske råd eller vurderinger knyttet til en sak som legges frem for Stortinget, for eksempel lovsaker, må utleveres i den grad de er relevante. Utvalget kan ikke se at det i slike tilfeller er

⁶⁸ Fredrik Sejersted, *Kontroll og konstitusjon*, s. 853.

⁶⁹ Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter § 6.

grunn til å behandle dokumenter fra Regjeringsadvokaten på annen måte enn dokumenter fra andre offentlige organer. Det særlige hensynet til fortrolighet mellom advokat og klient gjør seg gjeldende for ordinære advokatoppdrag, men ikke ut over dette. De råd som eventuelt utleveres, behøver ikke å bli offentlige.⁷⁰

3.6.4 Nærmere om kontroll- og konstitusjonskomiteens tilgang til informasjon

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har et særlig behov for informasjon i sine kontroll saker, og da særlig i initiativsakerne. Uten tilstrekkelig og relevant informasjon kan den ikke utføre sitt kontrollmandat. Komiteen skal kontrollere regjeringen og forvaltningen. Den kan derfor ha interesse av å få informasjon som andre kan ha interesse av å holde tilbake.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen kan i initiativsaker anmode en statsråd om å fremskaffe ønskede opplysninger om forhold som omfattes av Stortingets kontroll med forvaltningen, og kan deretter beslutte at den skal ta en sak til behandling. Komiteen kan videre igangsette ytterligere undersøkelser ved å be om informasjon som anses nødvendig for dette. Videre kan komiteen beslutte at det skal holdes høringer, jf. fo. § 27.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen får i all hovedsak oversendt fra regjeringen de dokumenter og opplysninger den ber om, herunder dokumenter som av ulike grunner er unntatt offentlighet. I enkelte saker har komiteen bedt om omfattende opplysninger og dokumenter av uspesifisert karakter og fått dette oversendt.

Selv om komiteen i all hovedsak har fått det dokumentinnsynet den ønsker, er det eksempler på saker der det har vært diskusjon mellom komiteen og regjeringen om hvorvidt komiteen skal gis dokumentinnsyn, sist eksemplifisert ved den såkalte Nav-saken, der en enstemmig kontroll- og konstitusjonskomité ba om innsyn i referat fra møter mellom statsråden og Nav-direktøren og råd fra Regjeringsadvokaten, men ikke fikk innsyn.⁷¹ Slike diskusjoner har vært mest aktuelle i forbindelse med ønsker om innsyn i referater/notater fra interne møter eller møter mellom departement og

⁷⁰ Offentleglova § 15 første ledd, jf. regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter § 6.

⁷¹ Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen 3. desember 2019 til arbeids- og sosialminister Anniken Haugli.

underliggende etat, ikke regjeringsnotater, som aldri gis til Stortinget eller kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Det kan likevel argumenteres for at kontroll- og konstitusjonskomiteen står i en særstilling og bør ha enhver mulighet til å avdekke eventuelle misligheter. Andre komiteer skal uansett ha tilgang på all relevant informasjon gjennom Grunnloven § 82 i de saker de behandler, og som er oversendt fra regjeringen. Utvalget mener derfor at det er kontroll- og konstitusjonskomiteen som har et særskilt behov for et eventuelt krav på informasjon.

En slik mulighet til delegasjon av innsynsretten etter Grunnloven § 75 bokstav f til en komité, eller også til et mindretall i komiteene eller på Stortinget, har vært drøftet tidligere.⁷² Det vil i så fall være tale om en intern delegasjon fra Stortingets flertall i plenum til komiteer og mindretall. Et argument mot at det kan foretas en slik delegasjon, er at Grunnlovens bestemmelser gir rettskravet på informasjon til Stortinget i plenum. Det kan ses som en konstitusjonell skranke mot å delegere rettigheten til andre. På den annen side er Grunnloven taus om hvordan Stortinget skal organisere eget arbeid på en hensiktsmessig måte. Det er opp til Stortinget selv hvordan det skal organisere seg, og Stortinget har organisert arbeidet gjennom bestemmelser i Stortingets forretningsorden. Det må derfor være delegasjonsskranken som må begrunnes, ikke adgangen. Tradisjonelt har det vært argumentert med at delegasjonsskranken mangler reell begrunnelse, og at Stortinget bør ha mulighet til å gi komiteene den kompetansen det finner nødvendig.⁷³ Utvalget mener at Stortinget har en slik delegasjonsadgang.

Om Stortinget bør delegere til et flertall eller et mindretall i komiteen, tar ikke utvalget stilling til, fordi utvalget mener at det per i dag ikke er et behov for å delegere

⁷² Fredrik Sejersted, *Kontroll og konstitusjon*, s. 875 flg. Sejersted konkluderer med at han mener det ikke er noen formell skranke for en slik delegasjon. Det samme mente flertallet i Frøiland-utvalget, som foreslo en endring i forretningsordenen som ga et mindretall på en tredjedel i kontroll- og konstitusjonskomiteen rettskrav på informasjon, se Dokument 14 (2002–2003) s. 37 flg. Forslaget ble avvist av Stortinget, se Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 12.

⁷³ Også retten til å innkalle personer etter Grunnloven § 75 h vil være mulig å delegere om Stortinget legger delegasjonsadgang til grunn.

retten til å kreve innsyn fra Stortinget i plenum til kontroll- og konstitusjonskomiteen. Utvalget forutsetter samtidig at kontroll- og konstitusjonskomiteen får utlevert den informasjon den ber om, og mener at eksempelet nevnt ovenfor fra Nav-saken var uheldig. Det er kontrolløren som skal definere hva det er nødvendig å få innsyn i.

3.6.5 Øvrige komiteers rett til innsyn

I utvalgets mandat er det pekt på at stortingskomiteenes særskilte stilling og informasjonsbehov har ført til en egen praksis for utlevering av forvaltningens dokumenter til komiteene. Utvalget er bedt om å vurdere om denne praksisen bør nedfelles.

Stortingskomiteene har ikke innsynsrett etter Grunnloven § 75 f. Det er heller ikke andre rettsgrunnlag som gir komiteene rettskrav på dokumentinnsyn overfor forvaltningen, ut over det som følger av offentleglova.

Etter Grunnloven § 82 har regjeringen plikt til å meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger. Det er samtidig et forbud mot villedende opplysninger. Regjeringen kan oppfylle sin opplysningsplikt overfor Stortinget ved å formidle opplysninger om en sak til den komiteen som behandler saken, forutsatt at komiteen formidler opplysningene til Stortinget i forkant av stortingsbehandlingen. Opplysninger formidlet til enkeltrepresentanter, fraksjoner eller partigrupper har ikke slik betydning og kan ikke anses formidlet til Stortinget. Med dette som utgangspunkt er det praksis for at komiteene får oversendt alle dokumenter og opplysninger som anses nødvendige for behandling av saker som komiteene har fått tildelt. Innenfor rammen av en sak må komiteen i stor utstrekning kunne avgjøre hva som er nødvendig for behandling av saken. Dette er altså knyttet til de konkrete saker som komiteene har til behandling, og det er komiteen som sådan (komitéflertallet) som kan begjære dokumentinnsyn.

Denne praksisen gir ikke komiteen rettskrav på innsyn eller fremleggelse av dokumenter. Som følge av opplysningsplikten vil slike begjæringer som hovedregel likevel bli etterkommet. At Stortinget i motsatt fall kan vedta dokumentfremleggelse etter Grunnloven § 75 f, kan også i praksis bidra til at regjeringen gir innsyn.

Disse utgangspunktene er lagt til grunn i Statsministerens kontors veileder «Om forholdet til Stortinget».⁷⁴ På side 107 heter det at komiteene «formelt sett ikke [har] noe rettskrav på utlevering», men at «[s]tortingskomiteenes særskilte stilling og informasjonsbehov knyttet til saker som behandles der, har ført til en egen praksis for utlevering av dokumenter til dem».

Det er imidlertid et spørsmål om en stortingskomité's begjæring om innsyn kan skape en plikt for regjeringen til å fremlegge dokumenter, men da formelt overfor Stortinget og ikke komiteen selv. En begjæring om dokumentinnsyn vil kunne medføre at de etterspurte dokumentene anses «nødvendige for behandlingen» av saken i henhold til Grunnloven § 82. I så fall vil regjeringen i medhold av den samme bestemmelsen ha plikt til å fremlegge de aktuelle dokumentene.

Det er med andre ord opplysningsplikten som kan skape en rettslig forpliktelse for statsråden til å etterkomme en innsynsbegjæring. Opplysningsplikten kan også tilsi formidling av taushetsbelagte eller graderte opplysninger. Det er statsråden som må vurdere rekkevidden av opplysningsplikten og om denne tilsier at også taushetsbelagte opplysninger skal formidles.

Utvalget mener det ikke er behov for å utforme særskilte regler når det gjelder regjeringens opplysningsplikt overfor fagkomiteene, fordi opplysningsplikten i Grunnloven § 82 står så sterkt som den gjør. Utvalget vil likevel understreke at regjeringen må gi komiteene alle de nødvendige opplysninger de har behov for å kunne utføre sitt arbeid på vegne av Stortinget. Opplysninger som gis til komiteen, vil anses som gitt til Stortinget, jf. Grunnloven § 82, forutsatt at komiteen formidler opplysningene til Stortinget i forkant av stortingsbehandlingen.

3.6.6 Representantenes innsyn

3.6.6.1 Innsynsrett overfor forvaltningen

Opplysninger formidlet til enkeltrepresentanter anses ikke formidlet til Stortinget. De representerer ikke et organ for Stortinget. Det er derfor ikke samme

⁷⁴ Sist revidert i 2015.

praksis for utlevering av dokumenter til enkeltrepresentanter som for komiteene.⁷⁵ Enkeltrepresentanter har i utgangspunktet ikke innsynsrett ut over det som følger av offentleglova. Det er likevel gitt en egen bestemmelse i fo. § 74 som regulerer den enkelte representants innsynsrett i regjeringens og forvaltningens dokumenter samt prosessen for å begjære innsyn.

Etter fo. § 74 kan representantene fremsette innsynsbegjæringer via stortingspresidenten, men denne ordningen gir ikke representantene formelt sett noen utvidet innsynsrett. Bestemmelsen pålegger statsråden å legge vekt på representantenes «særskilte stilling og informasjonsbehov» i vurderingen av om det bør gis innsyn i et dokument som kan unntas. Dette har ikke betydning for graderte eller taushetsbelagte opplysninger, som det ikke er adgang til å gi innsyn i. Det at representantene etter fo. § 75 er underlagt taushetsplikt om graderte og taushetsbelagte opplysninger, har i utgangspunktet ikke betydning for deres rett til innsyn.

Det er ut fra dette klart at enkeltrepresentanter ikke har noe særlig rettskrav på innsyn i forvaltningens dokumenter. Formidling av taushetsbelagte opplysninger til en enkeltrepresentant kan innebære brudd på statsrådets taushetsplikt.

3.6.6.2 Særlig om Stortingets forretningsorden § 74

Fo. § 74 lyder:

«En representant som ønsker å be om innsyn i regjeringens og forvaltningens dokumenter, kan innlevere sin anmodning skriftlig til Stortingets president gjennom Stortingets administrasjon. Presidenten oversender anmodningen til det ansvarlige regjeringsmedlemmet, som snarest og senest innen tre dager enten skal utlevere dokumentet eller meddele skriftlig hvorfor det ikke er utlevert innen fristen, og i tilfelle når det vil bli utlevert eller hvorfor det ikke vil bli utlevert.

Regjeringsmedlemmet kan avslå anmodningen i den grad dokumentet kan unntas fra offentlighet etter offentleglova, men skal ved sin vurdering legge vekt på representantenes særskilte stilling og informasjonsbehov.»

Bestemmelsen ble vedtatt 28. mai 2003 i samsvar med Innst. S nr. 210 (2002–2003) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, etter forslag fra Frøiland-utvalget (Dokument 14 (2002–2003)). Den ble begrunnet med at en slik formalisert prosedyre

⁷⁵ Jf. Om forholdet til Stortinget (2013) s. 119.

ville kunne lette representantenes innsynsmuligheter. Formelt gir den ikke representantene noen utvidet innsynsrett ut over offentleglovas bestemmelser, men formuleringen i andre ledd må forstås som en instruks til regjeringen om utøvelsen av meroffentlighetskjønn når en representant ber om innsyn.

Utvalget er enig i bestemmelsens materielle innhold, men for å understreke representantenes behov for informasjon, foreslås det en redigering av rekkefølgen i bestemmelsen slik at siste leddsetning skilles ut til et nytt annet ledd.

Når det gjelder prosessen omtalt i første ledd, fungerer den godt for representantene. Det er derfor ikke noen grunn til å endre denne prosedyren.

Ordningen med innsynsbegjæringer etter § 74 er gitt av hensyn til enkeltrepresentanter og må avgrenses mot regjeringens og statsrådenes opplysningsplikt overfor Stortinget. Regjeringens svar på enkeltrepresentanters innsynsbegjæringer kan ikke anses formidlet til Stortinget som organ og vil derfor hverken oppfylle en opplysningsplikt overfor Stortinget eller ha konsekvenser for statsrådets konstitusjonelle ansvar etter Grunnloven § 82.

Det kan stilles spørsmål om hvorvidt fo. § 74 åpner for å fremsette klage på statsrådets avslag på innsynsbegjæring. Et avslag på en innsynsbegjæring fremsatt etter den alminnelige ordningen i offentleglova vil være et enkeltvedtak som må grunngis, og som kan påklages etter nærmere angitte regler. En slik klage behandles av overordnet organ, eller klagen kan føre til at vedtaksorganet endrer det opprinnelige vedtaket. Det endelige vedtaket kan også påklages til Sivilombudet, som i alle tilfeller kan behandle klage på vedtak dersom Kongen i statsråd er eneste klageinstans.

Det er ikke oppstilt noen klageregel i fo. § 74, og Frøiland-utvalget tok ikke opp spørsmålet om klagemuligheter.

Ordningen med innsynsbegjæring etter § 74 er en egen ordning for stortingsrepresentanter ved siden av det ordinære forvaltningssporet fastsatt i offentleglova. Det er nærliggende å se ordningen, herunder hva som påligger statsråden, som uttømmende angitt i bestemmelsen. Statsråden skal altså senest innen tre dager enten utlevere dokumentet eller meddele skriftlig hvorfor det ikke er utlevert innen fristen. Med dette er innsynsbegjæringen besvart.

Etter offentleglova er derimot avslag på innsynsbegjæringer ansett som ordinære forvaltningsvedtak, og klageretten til overordnet organ og de vilkår som stilles til begrunnelse også i klageomgangen, er en integrert del av allmennhetens innsynsrett etter loven.

Et avslag fra statsråden etter § 74 kan ut fra dette neppe anses som et forvaltningsvedtak slik som vedtak etter offentleglova. Skal representantene få klagerett etter offentleglova, må denne loven endres slik at et avslag etter fo. § 74 regnes som avslag etter offentleglova.

Å etablere en klagerett i fo. § 74 vil reise en rekke spørsmål, både når det gjelder klagerettens omfang, klagefrist, prosedyren for fremsettelse av klage og hvilke krav som skal stilles til regjeringens behandling av denne.

I stedet for å fremme en begjæring etter § 74 kan representanten selv be om innsyn etter offentleglova, og representanten vil da ha ordinær klagerett på et eventuelt avslag etter offentleglovas system.

Forslag til ny fo. § 74 fremgår i kapittel 12.

3.6.7 Representantenes adgang til statlige virksomheter og ansatte

Det er vanlig at stortingsrepresentanter besøker forvaltningsvirksomhet. Enkelte stortingsrepresentanter har imidlertid opplevd vansker med å få adgang til fysiske steder der det utøves statlig forvaltningsvirksomhet. En stortingsrepresentant har ikke selv et særlig rettskrav på informasjon fra regjeringen og forvaltningen.

Representantene har likevel et særlig behov for informasjon om forvaltningen. Besøk til steder hvor det utøves forvaltningsvirksomhet, herunder samtaler med de som jobber der, kan være en verdifull kilde til informasjon for å ivareta sentrale sider av stortingsvervet.

Utvalget mener at representantene som hovedregel bør gis adgang til fysiske steder, etater og statlige forvaltningsvirksomheter og gis mulighet til å snakke med ansatte ved slike virksomheter. Utvalget vil ikke foreslå at representantene gis et utvidet rettskrav på slik fysisk tilgang. Dersom et besøk ikke kan finne sted, må dette begrunnes.

Utvalget har kommet til at det ikke er behov for en egen bestemmelse i forretningsordenen om representantenes adgang til fysiske steder, etter mal fra fo. § 74. Stortingets forretningsorden er ikke egnet til å regulere denne formen for samhandling mellom enkeltrepresentanter og forvaltningen. Utvalget vil likevel understreke at forvaltningen bør tilrettelegge for at stortingsrepresentanter kan besøke steder hvor det utøves forvaltningsvirksomhet.

Dersom representanter vil besøke offentlig virksomhet som ikke er en del av statlig forvaltning, har ikke regjeringen noen instruksjonsmyndighet. Utvalget forutsetter at også kommunale og fylkeskommunale virksomheter vil legge til rette for at stortingsrepresentanter får den informasjonen de mener er nødvendig for å ivareta sitt verv.

Det er naturlig at representantene selv kontakter virksomheten de ønsker å besøke, og gjør en avtale. Forvaltningen må selv avgjøre på hvilket nivå anmodningen om besøk skal behandles, og hvordan besøk skal gjennomføres. Forvaltningen bestemmer selv om overordnet organ skal varsles om slike besøk, slik at overordnet myndighet kan vurdere om de ønsker å være til stede ved besøket.

3.6.8 Innsynsrett overfor Stortinget

Enkeltrepresentanter har ikke en utvidet rett til innsyn i dokumenter som er unntatt offentlighet etter Stortingets dokumentoffentlighetsregler. Representantene er derfor i utgangspunktet henvist til å anmode om innsyn i tråd med regler om rett til innsyn i dokumenter for Stortingets organer.⁷⁶

Utvalget mener at Stortinget bør gi innsyn i størst mulig grad av hensyn til representantenes behov for informasjon.

3.7 Behandling av grunnlovssaker

Utvalget har under arbeidet med kontroll- og konstitusjonskomiteens rolle og funksjon drøftet behandlingen av grunnlovsforslag. Etter fo. § 14 nr. 8 er det kontroll- og konstitusjonskomiteen som behandler grunnlovssaker.

⁷⁶ FOR-2009-03-16-468

Både regjeringen og stortingsrepresentanter kan foreslå endringer i Grunnloven.

Forslag til grunnlovsendringer behandles annerledes enn andre lovsaker. Etter Grunnloven § 121 fremsettes og kunngjøres forslag til grunnlovsendringer senest i nest siste storting før et valg for så å stemmes over etter valget. Tanken er at folket kan ta stilling til grunnlovsforslagene i et valg. Forslagene får på denne måten en demokratisk forankring.

Det er imidlertid flere utfordringer knyttet til behandlingen. Behandlingen forutsetter at befolkningen skal gjøres kjent med forslagene og kunne ta stilling til dem i et valg. Mye tyder på at denne forutsetningen i dag ikke i tilstrekkelig grad er ivaretatt. Forslagene er ikke noe innbyggerne, eller for den saks skyld fagmiljøer, er godt kjent med eller diskuterer i særlig grad.

I motsetning til andre lovforslag har grunnlovsforslag ofte svært sparsomt med forarbeider. Ved vanlig lovgivning er det som regel utarbeidet en NOU som har vært sendt på høring. Departementene vurderer høringsinnspillene og sender sitt forslag til Stortinget gjennom en proposisjon. Der sendes saken til en komité. Det er vanlig at fagkomiteene har åpne høringer om alle større lovsaker, jf. fo. § 27. Dernest skriver komiteen en innstilling, og det blir en debatt i plenum før votering.

Grunnlovsforslag er begrunnet i representantforslag. Det er enkeltrepresentanter som fremsetter forslagene som Dokument 12-forslag. Begrunnelsen fremgår av forslaget. Formuleringen av forslaget kan ikke endres, og det er derfor vanlig at det fremsettes ulike språklige og innholdsmessige varianter av samme forslag. Lovteknisk kan mange av forslagene være problematiske. De kan være utydelige eller flertydige slik at de kan tolkes på ulike måter.

Etter et valg sendes sakene til kontroll- og konstitusjonskomiteen, som behandler forslagene og skriver en innstilling. Dernest er det en debatt i plenum før det voteres. Utredninger av blant annet mulige konsekvenser kan i mange tilfeller være mangelfulle. Noen ganger innhentes synspunkter fra fagmiljøer før debatten. Det har også vært holdt seminarer og høringer i grunnlovssaker. Dette skjedde blant annet ved gjennomføringen av den såkalte menneskerettighetskatalogen i 2014. Summen av grunnlovsbehandlingen gjør at rettsanvenderen, med Høyesterett i siste instans, ofte

har lite annet enn lovens ordlyd å forholde seg til når de skal vurdere rekkevidden av bestemmelsene.

Det er med andre ord tre problemstillinger utvalget mener må belyses i forbindelse med behandlingen av grunnlovsforslag. For det første: hvordan sikre en bedre reell demokratisk forankring ved at forslagene belyses og debatteres? For det andre: hvordan sikre bedre forarbeider som kan være tolkningsfaktorer når Grunnloven senere skal anvendes? For det tredje: hvordan sikre lovteknisk gode forslag?

I Norge har stortingsrepresentantene rett til å fremme forslag om å endre Grunnloven, og de fleste forslag fremmes av dem. Utvalget mener at det er viktig å holde på prinsippet om at forslag fremmes for ett storting, og at det først skal voteres over etter et stortingsvalg.

Utvalget mener det uansett bør oppfordres til og legges til rette for debatt i større grad enn det gjøres i dag. Det er representantene som fremsetter forslagene, som har hovedansvaret for at det skapes debatt om forslagene.

Utvalget anbefaler Stortinget å nedsette et utvalg for å se på alle forhold rundt fremsettelse og behandling av grunnlovsforslag for å sikre bekjentgjøring og offentlig debatt, grundig behandling og nødvendige utredninger før forslagene tas til endelig behandling.

4. Anmodningsvedtak

4.1 Stortingets instruksjonsmyndighet

Stortingets adgang til å instruere regjeringen gjennom anmodningsvedtak er et viktig styringsverktøy for Stortinget. Anmodningsvedtak er en type stortingsvedtak som «ber», «henstiller» eller «anmoder» overfor regjeringen om handling. I den senere tid er formen at «Stortinget ber regjeringen» om noe vært vanlig. Vedtakene kan i utgangspunktet handle om hva som helst, innenfor rammen av regjeringens konstitusjonelle og lovbestemte oppgaver og kompetanse. Vedtakene kan for eksempel gå ut på at regjeringen skal treffe en beslutning, iverksette tiltak, oppnå en målsetning eller avstå fra noe.

Regjeringen kan holdes parlamentarisk ansvarlig dersom et anmodningsvedtak ikke overholdes eller følges opp tilstrekkelig. Selv om anmodningsvedtak «ber» eller «henstiller» regjeringen om noe innebærer det parlamentariske systemet, hvor regjeringen er avhengig av Stortingets tillit, at det er en klar forventning om at regjeringen skal oppfylle anmodninger som stortingsflertallet stiller seg bak. Anmodningsvedtakene blir fulgt opp av regjeringen, som gir tilbakemelding om oppfølgingen både i den årlige budsjettproposisjonen og i særskilt melding som behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen.⁷⁷

Anmodningsvedtak er løsrevet fra skillet mellom forutgående styring og etterfølgende kontroll av regjeringen. Anmodningsvedtak kan brukes på alle stadier i en sak, fra initiativ til gjennomføring og som ledd i den etterfølgende kontrollen.

Grunnloven regulerer ikke Stortingets instruksjonsmyndighet overfor regjeringen generelt eller anmodningsvedtak spesielt. Vedtaksformen anmodningsvedtak er nevnt i Stortingets forretningsorden, men der stilles det ingen særlige formkrav eller prosessuelle krav for denne typen vedtak.⁷⁸ Retten til å sette fram forslag om anmodningsvedtak tilkommer hver enkelt stortingsrepresentant, og Stortinget står i utgangspunktet fritt til å gjøre vedtak om hva som helst innenfor Grunnlovens rammer.⁷⁹ Anmodningsvedtak kan heller ikke være i strid med lovvedtak, og forslag som strider mot Grunnlov eller lov kan avvises eller ikke tas til behandling.⁸⁰ Prosessuelt behandles anmodningsvedtak som ordinære forslag til vedtak som kan fremmes av enkeltrepresentanter og i komitéinnstillinger. De voteres over i plenum som andre stortingsvedtak. Anmodningsvedtak skilles ut som en egen vedtakstype i kraft av innholdet og den henstillende formen rettet mot regjeringen.

⁷⁷ Se fo. § 14 nr. 8 bokstav b. Se også Statsministerens kontors veileder *Om forholdet til Stortinget* punkt 4.6.

⁷⁸ Forslag til anmodningsvedtak som settes fram i forbindelse med lovbehandling skal normalt behandles sammen med lovforslaget ved første gangs behandling av det, med mindre forslaget forutsetter et bestemt resultat av lovforslaget, se fo. § 42 andre ledd.

⁷⁹ Forslagsretten til andre stortingsvedtak enn lovvedtak følger ikke direkte av Grunnloven, men må antas å følge analogisk av Grunnloven § 76 om retten til å sette fram lovforslag, se Castberg, Frede, *Norges statsforfatning*, tredje utgave, bind 1, Oslo 1964 s. 292.

⁸⁰ Fo. § 39 andre ledd bokstav e.

Anmodningsvedtakene rettes mot regjeringen generelt og gjelder i utgangspunktet til de blir oppfylt av regjeringen eller Stortinget gjør et nytt vedtak.

4.2 Stortingets bruk av anmodningsvedtak

4.2.1 Omfanget av Stortingets anmodninger til regjeringen

Bruken av anmodningsvedtak har økt vesentlig fra slutten av 1990-tallet og fram til i dag. Utvalget har ingen sikre tall på omfanget av anmodningsvedtak eller andre typer instruksjer til regjeringen før 1999. Helt tilbake til 1800-tallet har Stortinget gjort vedtak der regjeringen «ber» om å avgjøre saker eller iverksette tiltak på bestemte måter, men det årlige tallet på slike vedtak var meget lavt. Regjeringen har i sine årlige meldinger til Stortinget om oppfølgingen av anmodningsvedtakene vist til at det på 1970-tallet ble gjort mellom null og fire slike vedtak i året. Fra slutten av 1990-tallet skjedde det imidlertid en vesentlig økning til 127 anmodningsvedtak i stortings sesjonen 1999–2000, og opp til 429 vedtak i 2017–2018. Noen anmodningsvedtak inneholder også flere frittstående vedtakspunkt, slik at det samlede tallet på instruksjer til regjeringen kan være høyere enn tallet på anmodningsvedtak.

Anmodningsvedtak pr. stortings sesjon 1999–2018.⁸¹

Stortingssesjon	Vedtak	Vedtaks punkt	Regjering ⁸²
Til 1980-tallet	0–4		
1999–2000	127		Bondevik 1 (m)
2000–2001	183		Bondevik 1 (m)
			Stoltenberg 1 (m)
2001–2002	141		Bondevik 2 (m)
2002–2003	247		Bondevik 2 (m)
2003–2004	181		Bondevik 2 (m)
2004–2005	171		Bondevik 2 (m)
2005–2006	9		Stoltenberg 2 (f)
2006–2007	20	28	Stoltenberg 2 (f)
2007–2008	24		Stoltenberg 2 (f)
2008–2009	35		Stoltenberg 2 (f)
2009–2010	8		Stoltenberg 2 (f)

⁸¹ Tallene er hentet fra Meld. St. 12 (2019–2020) *Anmodnings- og utredningsvedtak i stortings sesjonen 2018–2019* s. 6, Meld. St. 15 (2015–2016) *Anmodnings- og utredningsvedtak i stortings sesjonen 2014–2015* s. 5 og St.meld. nr. 4 (2007–2008) *Anmodnings- og utredningsvedtak i stortings sesjonen 2006–2007* s. 1.

⁸² Bokstavene m og f i parentes viser til om den aktuelle regjeringen er en mindretalls- eller flertallsregjering.

2010–2011	7	52	Stoltenberg 2 (f)
2011–2012	33	58	Stoltenberg 2 (f)
2012–2013	25		Stoltenberg 2 (f)
2013–2014	82		Solberg (m)
2014–2015	192	195	Solberg (m)
2015–2016	393	477	Solberg (m)
2016–2017	386	459	Solberg (m)
2017–2018	429	429	Solberg (m)
2018–2019	91	91	Solberg (m/f)
2019–2020	230	234	Solberg (m)

Oversikten over anmodningsvedtak de siste tjue årene viser en gradvis økning fra 1999 og fram til i dag. Videre viser oversikten at omfanget på anmodningsvedtak henger sammen med om regjeringspartiene har flertall i Stortinget eller ikke. Under Jens Stoltenbergs flertallsregjering mellom 2005 og 2013 sank tallet på anmodningsvedtak vesentlig. Det har også vært en nedgang i anmodningsvedtak i stortingsperioden 2018–2019, der Erna Solbergs regjering hadde flertall i deler av perioden. De siste to tiårene har altså anmodningsvedtakene særlig vært et styringsinstrument for opposisjonen overfor mindretallsregjeringer. Imidlertid har også regjeringspartiene brukt anmodningsvedtak for å sikre støtte i Stortinget.

Oversikten viser at omfanget av anmodningsvedtak fra slutten av 1990-tallet skiller seg vesentlig fra tidligere perioder med mindretallsregjeringer. Noen mulige årsaker til denne utviklingen er diskutert i *Om samfunnsmessige og politiske rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen*, som er vedlagt rapporten. Utvalget vil fremheve at utviklingen i mediebildet i retning av høyere tempo og mer intens og nærværende dekning av politikken har gjort at de politiske partiene må arbeide på en annen måte for å markere tydelig overfor velgerne sine standpunkter og gjennomslag i saker.⁸³ For opposisjonen gir anmodningsvedtak en tydeligere politisk markering utad enn komitémerknader, fordi Stortinget som institusjon stiller seg bak i vedtaks form.

Anmodningsvedtak er en del av det parlamentariske systemet. Utvalget viser til at anmodningsvedtakene tjener flere legitime og viktige formål.

Samtidig vil utvalget peke på at det store antallet anmodningsvedtak de siste to tiårene reiser noen utfordringer.

⁸³ [referanse til Josteins utredning]

For regjeringen er det ressurskrevende å følge opp et stort antall anmodningsvedtak. Utvalget viser til at økningen i anmodningsvedtak på 2000-tallet er delvis sammenfallende med en sterk økning i tallet på skriftlige spørsmål til regjeringen.⁸⁴ Til sammen antar utvalget at det samlede «kontrolltrykket» for regjeringen og departementene, i form av oppfølging av anmodninger og spørsmål, er betydelig og økende. Særlig ressurskrevende er anmodningsvedtak som bestiller egne stortingsmeldinger, utredninger eller handlingsplaner.

Økningen i bruk av anmodningsvedtak har også en side til Stortinget selv. Den store mengden anmodningsvedtak kan bidra til å svekke autoriteten til anmodningsvedtak som et politisk styringsverktøy overfor regjeringen. Jo flere vedtak og jo mindre spørsmål de gjelder, jo mindre politisk tyngde vil vedtaksformen kunne få, ikke bare overfor regjeringen, men også som politisk markering overfor allmennheten.

Utvalget viser også til at den store mengden anmodningsvedtak og detaljgraden i mange av vedtakene kan bidra til å viske ut Grunnlovens makt- og ansvarsfordeling mellom Stortinget og regjeringen. Denne forutsetter at Stortinget som lovgivende og bevilgende makt gjør generelle vedtak, som settes ut i livet av regjeringen og underliggende forvaltning som utøvende makt, og som deretter blir gjenstand for parlamentarisk kontroll

Til tross for de nevnte utfordringene, vil utvalget ikke foreslå materielle eller prosessuelle begrensninger i bruken av anmodningsvedtak. De problematiske sidene ved vedtaksformen er først og fremst den store mengden vedtak og innholdet i et fåtall vedtak. Utvalget mener det er viktig at Stortinget er bevisst på de nevnte utfordringene anmodningsvedtak kan reise, og har derfor i kapittel 4.5 omtalt noen momenter som kan være til nytte i den videre bruk av anmodningsvedtak.

4.2.2 *Hva anmodningsvedtak går ut på*

⁸⁴ I stortings sesjonen 2001–2002 ble det stilt 590 skriftlige spørsmål, mens det i alle stortings sesjonene etter 2004–2005 har blitt stilt mer enn dobbelt så mange spørsmål, og hele 2028 spørsmål i 2011–2012. Se <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Sporreinstuttene/>.

Så lenge de er rettet mot regjeringen, og ikke er i strid med lov eller Grunnlov, er det i utgangspunktet ingen begrensninger på hva anmodningsvedtak kan gå ut på. Stortinget bruker derfor anmodningsvedtak i en rekke ulike sammenhenger for å oppnå forskjellige formål. Det er også i stor grad varierende hvor detaljerte eller spesifikke anmodningsvedtakene er.⁸⁵

Hva anmodningsvedtak går ut på, må ses i sammenheng med noen grunnleggende konstitusjonelle og parlamentariske utgangspunkter. For det første gir anmodningsvedtakene et formelt uttrykk for viljen til Stortinget, som landets demokratisk valgte og representative statsorgan. Utvalget mener det er naturlig at Stortinget kan gi formelt og offentlig uttrykk for sitt syn på løpende saker og samfunnsspørsmål som oppstår i valgperioden. Denne muligheten er kanskje særlig viktig i Norge, der regjeringen ikke har oppløsningsrett og dermed ikke kan lyse ut nyvalg for å løse fastlåste politiske kriser.

For det andre er anmodningsvedtakene et viktig styringsverktøy i dialogen mellom Stortinget og regjeringen i forbindelse med lovgivning, budsjettbehandling og andre spørsmål som krever samvirke mellom statsmaktene. Sammenlignet med regjeringen, har Stortinget et begrenset utredningsapparat. Det er derfor naturlig at Stortinget formelt kan be regjeringen om utredninger som grunnlag for senere lov- eller budsjettvedtak.

For det tredje kan anmodningsvedtak være et styringsverktøy for Stortinget i oppfølgingen av saker som behandles av regjeringen. Dette kan være anmodningsvedtak som settes fram i forbindelse med kontrollsaker. Andre anmodningsvedtak kan følge opp regjeringens plikt til å styre i samsvar med føringer gitt av Stortinget i tidligere anmodningsvedtak, i lov eller i budsjettvedtak.

I og med antallet vedtak de siste årene, samt variasjonsbredden i vedtakenes innhold, utforming og sammenheng, er det vanskelig å gi en dekkende oversikt over anmodningsvedtakenes innhold.

⁸⁵ Se videre Herman Westrum Thorsen, «Stortingsregjereri mot nye høyder», i: *Stat og styring* nr. 1 2018 s. 36–39, og Eirik Holmøyvik, «Fastare rammer for Stortingets oppmodningsvedtak?», i: *Stat og styring* nr. 1 2018 s. 40–43.

Likevel er det mulig å nevne noen eksempler som gjenspeiler variasjonen i Stortingets bruk av anmodningsvedtak.

Enkelte vedtak er generelt utformet og angir mer overordnede målsetninger for regjeringen på et bestemt saksområde eller overfor et bestemt problem. Utformingen av disse vedtakene gir regjeringen relativt stort handlingsrom i oppfølgingen. Et eksempel er Stortingets vedtak som «ber regjeringen om å sikre at gravide med rusavhengighet får tettere oppfølging, og sørge for at det er nok plasser til å dekke behovet for behandling og oppfølging av kvinnene og barna».⁸⁶ Andre vedtak ber regjeringen foreta visse prioriteringer, men uten å angi i hvilken grad eller hvordan prioriteringen skal skje eller pålegge et bestemt resultat. Et eksempel er Stortingets vedtak som «ber regjeringen sikre at transportsektorens rolle som del av totalforsvaret blir hensyntatt i arbeidet med rullering av Nasjonal transportplan.»⁸⁷

Det finnes også en rekke eksempler på anmodningsvedtak som ber regjeringen levere bestemte resultater i enkeltsaker eller for å løse et bestemt problem. Det kan være at regjeringen skal fatte et bestemt vedtak eller sette i verk bestemte tiltak. Et eksempel er der «Stortinget ber regjeringen reversere utvidelsen som ble gjort i taxfree-ordningen i 2014 fra 1/1-2020.»⁸⁸

Det er relativt mange anmodningsvedtak hvor Stortinget ber regjeringen utrede et nærmere bestemt tema, og komme tilbake til Stortinget på en nærmere bestemt måte, eller på den måten regjeringen anser egnet. To øvrige ordninger som ivaretar Stortingets utredningsbehov er regulert i fo. § 30. Bestemmelsens første ledd fastsetter at statsråden skal gis anledning til å uttale seg om et representantforslag som komiteen helt eller delvis vil imøtekomme og som egner seg for avgjørelse i Stortinget, uten nærmere utredning. Etter fo. § 30 andre ledd, kan en komite avgi innstilling om at Stortinget vedtar at saken som er til behandling i komiteen sendes til regjeringen for utredning og uttalelse.⁸⁹

⁸⁶ Vedtak nr. 43, 20. november 2018.

⁸⁷ Vedtak nr. 75, 11. desember 2018.

⁸⁸ Vedtak nr. 46, 20. november 2018

⁸⁹ Se også veilederen fra Statsministerens kontor *Om forholdet til Stortinget*, punkt 4.7.

En annen ganske vanlig type vedtak er hvor Stortinget ber regjeringen legge frem mer eller mindre konkrete lovforslag. Slike vedtak kan bygge på et rent politisk initiativ, men kan også oppstå som følge av Stortingets oppfølging av regjeringen, og utgjør dermed en form for styringskontroll. Selv om alle stortingsrepresentanter kan legge fram lovforslag på eget initiativ, er det vanlig med utredning av de økonomiske, juridiske og samfunnsmessige konsekvensene av lovregulering.

Det finnes også vedtak hvor regjeringen bes om å foreslå finansiering av bestemte tiltak i forslag til neste års statsbudsjett.

Anmodningsvedtak kan også brukes i Stortingets oppfølging av og kontroll med regjeringen. En viktig gruppe anmodningsvedtak går ut på at regjeringen må følge opp Stortingets vedtak, både tidligere anmodningsvedtak, lovvedtak og budsjettvedtak. Det finnes også eksempler på vedtak der Stortinget presiserer hvordan stortingsflertallet mener at lovgivningen skal forstås.

Som oversikten viser, er anmodningsvedtak en fleksibel vedtaksform som gjør det mulig for Stortinget å iverksette politikk, påvirke saker regjeringen har til behandling, følge opp regjeringen, skaffe seg informasjon ut over regjeringens opplysningsplikt og få utredet saker for Stortinget. I tillegg kommer det at forslag om slike vedtak kan være et viktig virkemiddel for den enkelte representants ivaretagelse av sin ombudsrolle.

4.2.3 Hvordan anmodningsvedtak blir til

Et forslag om å anmode regjeringen kan gå mange ulike veier før det blir endelig votert over av Stortinget i plenum. Hvordan forslaget fremsettes kan ha betydning for behandlingsmåten, som igjen vil kunne ha betydning for den endelige utformingen av forslaget som Stortinget voterer over.

I det følgende gis det derfor en redegjørelse for hvordan forslag behandles, avhengig av måten de fremsettes på.

Utgangspunktet er at forslag fremmes av en eller flere representanter som representantforslag eller som flertalls- eller mindretallsforslag fra komiteene. Forslag om anmodningsvedtak kan også fremmes direkte til Stortinget som et «løst forslag», slik at det voteres over forslaget samme dag som framsettelsen. Med disse

utgangspunktene er det en rekke ulike behandlingsmåter for anmodningsvedtak, hvor ikke alle er utfyllende beskrevet i Stortingets forretningsorden.

4.2.3.1 Representantforslag

Forslag om anmodningsvedtak kan fremmes for Stortinget som representantforslag, som publiseres i Dokument 8-serien.⁹⁰ Slike forslag er skriftlige og grunnlagt. Den videre behandlingsmåten vedtas av Stortinget etter forslag fra presidenten.⁹¹ Normalt oversendes representantforslag til en fagkomité for avgivelse av innstilling.

Komiteen kan gi statsråden anledning til å uttale seg om forslaget før komiteen avgir sin innstilling.⁹² At forslaget forelegges til uttalelse for statsråden, gir det aktuelle departementet mulighet til å komme med relevante opplysninger om forslaget, for eksempel om budsjettmessige konsekvenser. Dette bidrar til å opplyse saken for komiteen.

Komiteen kan innstille på at representantforslaget helt eller delvis skal vedtas, eller at det ikke vedtas. Innenfor rammen av saken som er til behandling kan komiteen også fremme et endret forslag eller fremme nye forslag. Dersom det ikke fremmes forslag fra et flertall om å støtte eller forkaste representantforslaget, og det heller ikke er flertall for et annet forslag eller noen av de andre behandlingsformene (avvisning, oversendelse til regjeringen e.l.), kan forslaget vedlegges protokollen.

Dersom det viser seg at det er behov for ytterligere utredning før komiteen tar endelig standpunkt til et representantforslag, kan komiteen innstille på at forslaget oversendes regjeringen til utredning og uttalelse.⁹³ Stortingets påfølgende vedtak blir da et såkalt utredningsvedtak, som innebærer at regjeringen må legge frem en utredning for Stortinget, i form av en proposisjon eller melding. Vedtaksformen «til utredning og uttalelse» brukes sjelden i dag.

⁹⁰ Fo. § 38.

⁹¹ Fo. § 39.

⁹² Fo. § 30

⁹³ Fo. § 30 andre ledd.

Stortinget kan også bestemme at forslag om anmodningsvedtak skal avgjøres uten komitébehandling, men dette skjer kun unntaksvis. Med mindre presidenten eller en femtedel av representantene motsetter seg det, kan Stortinget straks avgjøre forslaget. I så fall vil det i praksis ikke være mulig med ytterligere utredning eller bearbeidelse av forslaget. Det kan også bestemmes at forslaget legges til gjennomsyn i minst én dag og deretter føres opp på dagsorden. Om enn begrenset, vil det gi en viss betenkningstid og mulighet for sonderinger. Stortinget har også to alternativer for den videre behandlingsmåten som medfører at forslaget ikke behandles videre av Stortinget. Den første er at Stortinget beslutter at forslaget sendes til regjeringen uten realitetsvoteringer. I så fall stemmes det ikke over selve forslaget, og forslaget oversendes regjeringen som en orienteringssak som regjeringen da kan vurdere. Den andre er at saken avvises eller ikke tas under behandling.

4.2.3.2 Forslag om anmodninger som oppstår under komitebehandlingen av en sak

Forslag om anmodningsvedtak kan oppstå under komiteenes behandling av en sak, og forslaget vil da først fremkomme i komiteinnstillingen.

I lovsaker som er fremmet av regjeringen vil saken være skriftlig utredet i form av en lovproposisjon. Avhengig av hva den påtenkte anmodningen går ut på, vil en lovproposisjon kunne tjene som et godt beslutningsgrunnlag for å fremme forslag om anmodningsvedtak. Tilsvarende kan være tilfellet ved komiteens behandling av stortingsmeldinger.

Forslag om anmodninger som oppstår under komitebehandlingen av en sak, behandles i komiteen før det eventuelt fremmes i komiteinnstillingen. Forslag om anmodningsvedtak vil da være grunnlagt i innstillingen, og det vil fremgå hvilke partigrupper som stiller seg bak forslaget.

4.2.3.3 Løse forslag

Løse forslag er forslag fra representanter som ikke har vært fremmet etter fo. § 38 og ikke er blitt behandlet i en komité. Slike forslag kan fremlegges og voteres over samme dag. Forslagene må framsettes skriftlig senest kl. 08.30 til Stortingets

ekspedisjonskontor dagen en debatt holdes.⁹⁴ Begrunnelsen for forslaget kan gis i representantens innlegg i plenum, men det gis ikke alltid en nærmere begrunnelse.⁹⁵

Forslagene kan for det første framsettes i forbindelse med behandling av en komiteinnstilling.⁹⁶ Det er et krav til saklig sammenheng mellom innstillingen som skal behandles og forslaget. Dette er særlig praktisk for representanter i partigrupper som ikke er representert i komiteen som har avgitt innstillingen. På den måten gis de mulighet til fremme forslag i sakens anledning.

Løse forslag kan også fremmes i trontaledebatten, finansdebatten, og i debatten om revidert nasjonalbudsjett. Trontaledebatten har ingen innstilling, men er en generell debatt basert på trontalen. Representanter kan også fremme forslag til vedtak under debatter som gjelder en statsråds redegjørelse for Stortinget. Forutsetningen er at debatten ikke er samme dag som redegjørelsen.⁹⁷ Noen redegjørelser er faste. EU/EØS-redegjørelsen holdes en gang hvert halvår. Videre har man en årlig utenriksredegjørelse, en likestillingsredegjørelse, og de senere årene har også Utenriksdepartementet holdt en bistandspolitisk redegjørelse. Det er fast praksis for at disse redegjørelsene behandles av Stortinget i et senere møte.

En statsråd kan videre gi redegjørelse til Stortinget på bakgrunn av enkeltsaker eller spesielt viktige forhold som har oppstått. Løse forslag kan framsettes av enkeltrepresentanter, men det vanligste er at de fremmes av flere representanter sammen. Det forekommer at representanter som er medlem av komiteen som har avgitt innstilling i saken, fremmer forslag etter at innstillingen er avgitt, men før den behandles i plenum. En grunn kan være at det har blitt oppdaget en feil ved forslaget i innstillingen, og at de ønsker å rette feilen før saken går til votering. En annen grunn kan være at det har vært forhandlinger etter behandlingen i komiteen som gir grunnlag for et nytt forslag.

⁹⁴ Fo. § 40.

⁹⁵ Begrunnelsen vil i så fall inngå i Stortingets referat, som kan gjenfinnes og vil kunne være en veileder for regjeringen hva det er vedtaket nærmere går ut på.

⁹⁶ Fo. § 40.

⁹⁷ Fo. § 45 annet ledd.

4.2.3.4 Oppsummering om behandlingsformene

Oversikten viser at det er mange veier frem til votering over forslag om anmodningsvedtak. Særlig løse forslag innebærer at partigruppene har svært kort tid til å områ seg og vurdere mulige utfall og virkninger av forslaget.

Ut fra en gjennomgang av forslag som har blitt fremmet og behandlet, er det vanskelig å identifisere klare kvalitetsforskjeller, basert på forslagene og vedtakene isolert. Ingen ting i utvalgets materiale tyder på at behandlingsformen har særlig mye å si for presisjonsnivået.

Uavhengig av hvordan forslaget som fremmes til votering ser ut, er det antakeligvis grunn til å anta at de grundigere behandlingsformene, f.eks. hvor anmodningen fremmes som et representantforslag, kan være egnet til å gi et bedre faktisk, faglig og politisk grunnlag for utarbeidelsen av forslag om anmodninger.

4.2.4 Stortingets kontroll med anmodningsvedtak

Stortinget fører etterfølgende kontroll med regjeringens oppfølging av anmodningsvedtak.⁹⁸ Kontrollen har utviklet seg i takt med Stortingets bruk av anmodningsvedtak.

Fram til 1972 var gjennomgang av anmodningsvedtak en fast del av protokollkomiteens gjennomgang av statsrådsprotokollene. Ved nedleggningen av protokollkomiteen i 1972 ble kontrollen med «regjeringens svar på realitetsanmodninger fra Stortinget» videreført av fagkomiteene og fra 1981 av kontrollkomiteen. I 1977 ble det innført en ordning med en årlig stortingsmelding om oppfølgingen av anmodningsvedtak. Denne ble opphevet i 1985 som følge av det lave antallet «realitetsanmodninger» på den tiden.⁹⁹ Fast kontroll med anmodningsvedtak

⁹⁸ Et kontrollkriterium for Riksrevisjonen er om regjeringen og forvaltningen etterlever «Stortingets vedtak og forutsetninger», se riksrevisjonsloven §§ 1 andre ledd og 9 tredje ledd jf. instruks om Riksrevisjonens virksomhet §§ 3, 5 og 9. Riksrevisjonen bruker imidlertid ikke anmodningsvedtak som revisjonskriterier fordi det ikke anses bindende for forvaltningen.

⁹⁹ Se Innst. S. nr. 98 (1984–1985) s. 28.

ble innført på nytt i 1999 som følge av økningen i antallet slike vedtak på slutten av 1990-tallet.¹⁰⁰

Det følger av fo. § 14 nr. 8 bokstav b at regjeringen sender en årlig melding om oppfølgingen av anmodningsvedtak og om behandlingen av representantforslag som er vedtatt oversendt regjeringen til utredning og uttalelse. Meldingen inneholder korte merknader til regjeringens oppfølging av hvert enkelt anmodningsvedtak. I hovedsak inneholder den årlige meldingen bare en oppsummering av løpende tilbakemeldinger gitt i proposisjoner eller meldinger fra fagdepartementene til fagkomiteene på Stortinget. De senere årene har meldingen også inneholdt en redegjørelse for oppfølgingen av ennå ikke oppfylte anmodningsvedtak fra tidligere stortingssesjoner. Regjeringens redegjørelse for ikke oppfylte anmodningsvedtak har imidlertid vært begrenset til de to siste stortingssesjonene. Samtidig er det ofte et stort antall anmodningsvedtak som ikke er gjennomført på rapporteringstidspunktet, flere av dem eldre enn to år. Ved behandlingen av stortingsmeldingen om anmodningsvedtak i stortingssesjonen 2017–2018, bad derfor kontroll- og konstitusjonskomiteen om at framtidige meldinger også omfatter ikke gjennomførte anmodningsvedtak fra tidligere sesjoner.¹⁰¹ Utvalget anser det videre som positivt at regjeringen foreslår anmodningsvedtak opphevet i tilfeller der regjeringen mener det er grunn til det.

På Stortinget sendes meldingen til kontroll- og konstitusjonskomiteen for behandling. Siden komiteen er sektorovergripende og ikke har ansvar for et bestemt politikkområde, sendes meldingen også til de øvrige fagkomiteene for uttalelse om oppfølgingen av vedtakene som er relevante for sine områder.¹⁰² I tillegg til den årlige meldingen inneholder de årlige budsjettproposisjonene en oversikt over hvordan fagdepartementene følger opp anmodningsvedtakene. Regjeringen rapporterer således til Stortinget om oppfølgingen av anmodningsvedtakene to ganger årlig.

Utvalget har vurdert om det er nødvendig at regjeringen rapporterer om oppfølgingen av anmodningsvedtakene både i budsjettproposisjonene og i en særskilt

¹⁰⁰ Se Innst. S. nr. 168 (1998–99).

¹⁰¹ Innst. 291 S (2018–2019) s. 4. Komiteens anmodning ble fulgt opp i Meld. St. 12 (2019–2020), se s. 1–2.

¹⁰² Fo. § 15 femte ledd.

melding. Utvalget forstår at rapporteringen er ressurskrevende. Den doble rapporteringsplikten kan oppleves som unødvendig merarbeid og ressursbruk. Også for kontroll- og konstitusjonskomiteen medfører den doble rapporteringsplikten betydelig ekstraarbeid. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har heller ikke det samme eierskapet til de enkelte anmodningsvedtakene som fagkomiteene. Samtidig minner utvalget om at kontroll- og konstitusjonskomiteen har en annen funksjon enn fagkomiteene. Der fagkomiteene følger opp enkeltsaker innenfor sine områder, skal kontroll- og konstitusjonskomiteen etterse regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak generelt. Selv om det hender at fagkomiteen og kontroll- og konstitusjonskomiteen har ulikt syn på om regjeringen har fulgt opp vedtakene tilstrekkelig, mener utvalget at den årlige meldingen, som først og fremst er kontroll- og konstitusjonskomiteens grunnlag for å vurdere om vedtak er fulgt opp eller ikke, er viktig for at kontroll- og konstitusjonskomiteen kan danne seg et helhetlig inntrykk av regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak.

Samtidig mener utvalget at tidspunktet for overlevering av den årlige meldingen bør revurderes for å redusere dobbeltarbeid. De siste årene har regjeringen overlevert den årlige meldingen i februar, mens budsjettproposisjonen blir overlevert i oktober. Det lange oppholdet mellom rapporteringene gjør at departementene i praksis må gjøre to selvstendige rapporteringer på oppfølgingen av anmodningsvedtakene. Utvalget antar at det ville lette arbeidsbyrden for departementene noe om rapporteringen i budsjettproposisjonen og den årlige meldingen kunne gjøres mer samlet. Stortingets forretningsorden inneholder ingen frist for den årlige meldingen. Til og med 2014 ble den årlige meldingen om oppfølging av anmodningsvedtakene overlevert allerede i oktober i forbindelse med statsbudsjettet.¹⁰³ Overleveringstidspunktet ble imidlertid endret etter anmodning fra kontroll- og konstitusjonskomiteen for å gi regjeringen bedre tid til å følge opp anmodningsvedtakene i den foregående stortingssesjonen. Formålet var å gjøre rapporteringen mer helhetlig.¹⁰⁴ Dette formålet må veies mot økt

¹⁰³ Se Meld. St. 4 (2014–2015), Meld. St. 4 (2013–2014), Meld. St. 4 (2011–2012), Meld. St. 4 (2010–2011), Meld. St. 4 (2009–2010), St.meld. nr. 4 (2008–2009).

¹⁰⁴ Se Innst. 128 S (2014–2015) s. 2. Se også Statsministerens kontors veileder *Om forholdet til Stortinget* s. 64.

ressursbruk for departementene ved dobbelt rapportering. Så lenge rapporteringen er årlig og inneholder vedtak fra tidligere stortings sesjoner som ikke er gjennomført, antar utvalget at Stortinget vil få et helhetlig bilde av oppfølgingen av anmodningsvedtakene selv om den årlige meldingen utarbeides på grunnlag av samme rapporteringstidspunkt som budsjettproposisjonene og overleveres i etterkant av budsjettproposisjonen.

4.2.5 *Parlamentariske anmodninger i Norden*

I Danmark, Sverige, Finland og Island kan parlamentet vedta instruksjer overfor den utøvende makt, tilsvarende ordningen med anmodningsvedtak i Norge. Felles for de andre nordiske landene er at parlamentariske anmodninger eller henstillinger til regjeringen ikke anses rettslig bindende. Regjeringen er likevel underlagt parlamentarisk ansvar for oppfølgingen. Omfanget av denne typen vedtak varierer mellom landene, men ingen av de nordiske parlamentene vedtar så mange anmodninger som Stortinget.

4.3 Anmodningsvedtakenes konstitusjonelle status

Utgangspunktet i Grunnloven er at regjeringen styrer forvaltningen og gjør vedtak i enkeltsaker innenfor rammene som er gitt av Stortinget i lov- og budsjettvedtak. Grunnloven sier ingenting om at Stortinget har en alminnelig rett til å instruere regjeringen rettslig gjennom anmodningsvedtak eller andre stortingsvedtak. Slik rettslig instruksjonsmyndighet krever i utgangspunktet et særskilt rettsgrunnlag.

Spørsmålet om anmodningsvedtakenes rettslige status er først og fremst et spørsmål om hvilke sanksjonsmidler Stortinget rår over for brudd på eller manglende etterlevelse av anmodningsvedtak. Manglende etterleving på rettslig bindende stortingsvedtak vil kunne være brudd på regjeringens konstitusjonelle plikter, som kan påtales ved Riksretten etter Grunnloven § 86 og ansvarlighetsloven. I så fall kan regjeringsmedlemmer personlig tiltales og dømmes til straff, erstatning og rettighetstap for brudd på eller manglende etterlevelse av anmodningsvedtak.¹⁰⁵ Konstitusjonelt

¹⁰⁵ Se ansvarlighetsloven § 8 bokstav b.

ansvar kan også gjøres gjeldende etter at en statsråd har gått av.¹⁰⁶ Dersom anmodningsvedtak ikke er rettslig bindende for regjeringen, står regjeringen også rettslig fritt til å følge slike vedtak eller ikke. Fritak fra rettslig ansvar betyr imidlertid ikke fritak fra parlamentarisk ansvar. Regjeringer som ikke etterkommer anmodningsvedtak, risikerer mistillitsvedtak mot seg. Mistillitsvedtak er et parlamentarisk sanksjonsmiddel, som ikke krever noe rettsbrudd fra regjeringens side. En mindretallsregjering vil derfor ha en sterk politisk egeninteresse i å etterkomme anmodningsvedtak. Anmodningsvedtakene kan derfor med rette omtales som parlamentariske instruksjoner til regjeringen. Slik oppfattes tilsvarende vedtaksformer også i våre nordiske naboland. Trusselen om mistillit gjør også spørsmålet om anmodningsvedtakenes rettslige status mindre viktig i praktisk politikk.

Over tid har Stortinget gitt uttrykk for et noe skiftende syn på rettsvirkningen av anmodningsvedtak.¹⁰⁷ Sist gang Stortinget uttalte seg om spørsmålet, i 2008, ble det lagt til grunn at anmodningsvedtak ikke medfører bindende rettsvirkninger for regjeringen. Bakgrunnen var et grunnlovsforslag om å grunnlovsfeste Stortingets

¹⁰⁶ Adgangen til å reise straffesak for brudd på ansvarlighetsloven § 8 bokstav b foreldes først 15 år etter det straffbare forholdet opphørte, se ansvarlighetsloven § 5 jf. straffeloven §§ 86–88.

¹⁰⁷ I behandlingen av rapportene til Ingvaldsen-utvalget i 1977 og Frøiland-utvalget i 2003, gav kontroll- og konstitusjonskomiteen tilslutning til at Stortinget i kraft av konstitusjonell sedvanerett hadde en allmenn rettslig instruksjonsmyndighet overfor regjeringen, se respektive Innst. S. nr. 277 (1976–77) s. 6 og Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 29–32. Imidlertid inneholdt hverken utvalgsrapportene eller de påfølgende komitéinnstillingene noen drøfting av grunnlaget for en slik sedvanerettsdannelse. I motsatt retning uttalte reglementskomiteen på Stortinget i 1985, i forbindelse med opphevingen av kontrollen med anmodningsvedtakene, at anmodningsvedtakene ikke var direkte bindende for regjeringen, se Innst. S. nr. 98 (1984–85) s. 28. Det skjer nokså ofte at regjeringen ikke etterlever anmodningsvedtak i tide, og kontroll- og konstitusjonskomiteen har så langt i sine årlige gjennomganger aldri antydning at manglende etterlevelse utgjør et rettsbrudd, se sist Innst. 291 S (2018–2019). Heller ikke Riksrevisjonen regner anmodningsvedtak som rettslig bindende for forvaltningen, og slike vedtak utgjør følgelig ikke et kontrollkriterium når Riksrevisjonen kontrollerer om regjeringen og forvaltningen etterlever «Stortingets vedtak og forutsetninger», se riksrevisjonsloven §§ 1 andre ledd og 9 tredje ledd jf. instruks om Riksrevisjonens virksomhet §§ 3, 5 og 9. For en gjennomgang av de ulike synspunktene, se Holmøyvik, Eirik, «Med instruks skal landet byggjast? Om Stortingets instruksjonsrett overfor regjeringa og rettsutvikling på statsrettens område», i: *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2018 s. 461–492.

kompetanse til å vedta «anmodninger», «henstillinger» eller «resolusjoner». Formålet med grunnlovsforslaget var å avklare at disse «vedtakene *ikke* er rettslig bindende».¹⁰⁸ Da forslaget kom til behandling på Stortinget i 2008, ble forslaget forkastet med begrunnelsen at en slik grunnlovsendring var overflødig. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i innstillingen: «Forståelsen av at Stortingets anmodninger mv. til regjeringen ikke har bindende rettsvirkninger, er, etter flertallets mening, heller ikke omstridt i dag.»¹⁰⁹ I realiteten stod altså et samlet Stortinget bak konklusjonen om at anmodningsvedtak generelt ikke er rettslig bindende for regjeringen.¹¹⁰ Utvalget slutter seg til en slik konklusjon.

Konstitusjonelt straffansvar på ulovfestet grunnlag vil også vanskelig kunne pålegges innenfor rammene av det strafferettslige legalitetsprinsippet i Grunnloven § 96.¹¹¹ Denne sentrale rettssikkerhetsgarantien krever at ileggelse av straff har et klart og presist rettsgrunnlag i lov eller i Grunnloven.

Grunnloven kan imidlertid gi Stortinget instruksjonsrett og regjeringen en tilsvarende handlingsplikt på enkeltområder. En slik hjemmel finnes f.eks. i Grunnloven § 19. Etter denne bestemmelsen skal regjeringen sørge for at statens eiendommer og regalier «anvendes og bestyres på den av Stortinget bestemte og for samfunnet nyttigste måte». Når det gjelder forvaltningen av statseiendommene, gir altså Grunnloven Stortinget myndighet til å instruere regjeringen gjennom vanlig stortingsvedtak. Utvalget antar at en slik instruks også kan rettes i anmodningsvedtaks form, dersom vedtaket klart gir uttrykk for et pålegg til regjeringen innenfor rammene av Grunnloven § 19.

¹⁰⁸ Se Dokument nr. 12:13 (2003–2004) s. 46.

¹⁰⁹ Se Innst. S. nr. 111 (2007–2008) s. 6.

¹¹⁰ Det samme la Høyesterett til grunn i den såkalte notfiskesaken i 1961. Her uttalte Høyesterett at regjeringen stod rettslig fritt til å følge eller ikke følge et anmodningsvedtak fra Stortinget om å forby notfiske, som var en avgjørelse Stortinget ved lov hadde delegert til regjeringen, se Rt. 1961 s. 554 på s. 557–558.

¹¹¹ Se Høyesteretts dom i HR-2016-1458-A (Haxi), avsnitt 8.

Det er også antatt at Stortingets bevilgningsvedtak etter Grunnloven § 75 bokstav d medfører en rettslig plikt for regjeringen til å bruke midlene til de angitte formålene.¹¹²

I andre tilfeller gir Grunnloven eller loven Stortinget avgjørende innflytelse over regjeringens beslutninger på bestemte områder.¹¹³ Et viktig område er utenriksstyret, der Stortinget er sikret innflytelse over regjeringen gjennom samtykkekravet for traktater i Grunnloven § 26 andre ledd. Anmodningsvedtak i forbindelse med et traktatvedtak vil etter omstendighetene kunne regnes som et vilkår for Stortingets samtykke.

Anmodningsvedtak kan også settes frem i forlengelse av Stortingets grunnlovbestemte informasjonskrav. Dette omfatter innsynsrett i regjeringens dokumenter etter Grunnloven § 75 f,¹¹⁴ traktater etter Grunnloven § 75 g og regjeringens opplysningsplikt etter § 82. Avhengig av omstendighetene kan slike vedtak medføre rettslige plikter for regjeringen. For eksempel vil et stortingsvedtak som ber regjeringen om å utlevere bestemte dokumenter eller informere Stortinget om et bestemt spørsmål eller en konkret sak, i realiteten pålegge regjeringen en rettslig plikt til å gi Stortinget tilstrekkelig og korrekt informasjon. Hvis vedtaket er utformet som en anmodning og ikke som et konkret pålegg vil imidlertid ikke den rettslige bindingsvirkningen følge av anmodningsvedtaket selv, men av opplysningsplikten i Grunnloven § 82. Forbudet i § 82 andre punktum mot å legge fram uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget gjelder også for regjeringens oppfølging av anmodningsvedtak overfor Stortinget. Tilsvarende kan gjelde for andre plikter som Grunnloven pålegger regjeringen. Om og i hvilken utstrekning et anmodningsvedtak

¹¹² Se Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati*, fjerde utgave, Bergen 2017 s. 204, Andenæs, Johs. og Fliflet, Arne, *Statsforfatningen i Norge*, ellefte utgave, Oslo 2017 s. 324 og Castberg, Frede, *Norges statsforfatning*, tredje utgave, bind 2, Oslo 1964 s. 87–88.

¹¹³ For eksempel på samtykkekrav i lovgivningen, se vegloven § 6 (bygging av riksveg) og § 27 (innkreving av bompenger), og luftfartsloven § 7-27 (innkreving av passasjeravgift på statlige flyplasser).

¹¹⁴ Innsynsretten er i fo. § 50 presisert til å gjelde «ethvert dokument som er i regjeringens eller den underliggende forvaltningens besittelse, og som er utarbeidet eller innhentet som ledd i offentlig virksomhet».

medfører en informasjonsplikt for regjeringen, vil være avhengig av vedtakets utforming og sammenhengen det settes fram i. Derimot kan neppe Grunnloven § 82 hjemle en generell utredningsplikt for regjeringen som følge av et anmodningsvedtak som ber om utredning.

4.4 Utvalgets anbefalinger

Utvalget har vurdert om det bør innføres materielle eller prosessuelle begrensinger for anmodningsvedtak, men har kommet til at det ikke er tilrådelig. Gjennom anmodningsvedtak kan Stortinget som landets demokratisk valgte og representative organ gi formelt og offentlig uttrykk for sitt syn på løpende saker og samfunnsspørsmål som oppstår i valgperioden. Anmodningsvedtak har også blitt et viktig verktøy i dialogen mellom Stortinget og regjeringen i forbindelse med lovgivning, budsjettbehandling og andre spørsmål som krever samvirke mellom statsmaktene. Anmodningsvedtak er også et viktig politisk redskap for de folkevalgte i å fremme og synliggjøre politikk overfor sine velgere. Av disse grunnene mener utvalget at Stortinget og de enkelte stortingsrepresentantene må ha stor frihet i bruken av anmodningsvedtak. Disse vurderingen må blant annet ses på bakgrunn av at utvalget mener at anmodningsvedtak i seg selv ikke kan anses rettslig bindende for regjeringen, som omtalt under punkt 4.3.

Anmodningsvedtak synes langt på vei å ha overtatt rollen til såkalte utredningsvedtak som nevnt i fo. § 30 andre ledd. Denne ordningen brukes sjeldent. Slik utvalget ser det, ivaretas hensynene bak denne ordningen i dag ved at statsråden gis anledning til å uttale seg etter fo. § 30 første ledd, og at Stortinget kan treffe anmodningsvedtak om utredning. Forslag om slike anmodningsvedtak kan også fremmes i innstillingen fra komiteen. På denne bakgrunn mener utvalget at den særskilte ordningen med innstilling til utredningsvedtak i fo. § 30 andre ledd fremstår overflødig. Utvalget vil derfor foreslå at denne ordningen oppheves, og anmoder reglementskomiteen om å foreslå endring i Stortingets forretningsorden som kan ivareta utvalgets syn.

Når det gjelder regjeringens rapportering til Stortinget om oppfølgingen av anmodningsvedtak, mener utvalget at regjeringen fortsatt skal gi en årlig melding til

Stortinget om oppfølgingen av anmodningsvedtak. Utvalget mener likevel at den årlige meldingen kan utarbeides på grunnlag av samme rapporteringstidspunkt som budsjettproposisjonene og overleveres i etterkant av budsjettproposisjonen. Det vises til utvalgets drøftelse under punkt 4.2.4.

4.5 Praktisk bruk av anmodningsvedtak

4.5.1 Innledning

I og med at anmodningsvedtak har et bredt anvendelsesområde og kan brukes til ulike formål i ulike sammenhenger, har utvalget funnet det hensiktsmessig å omtale noen praktiske problemstillinger som gjelder saksbehandling og utforming av forslag til anmodningsvedtak, i lys av sentrale konstitusjonelle utgangspunkter og hensyn.

4.5.2 Generelt om bruken av anmodningsvedtak

Et grunnleggende utgangspunkt er at anmodningsvedtak bare retter seg mot regjeringen og statsrådene. Personer eller virksomheter kan derfor ikke påberope seg rettigheter eller en rettsstilling i medhold av slike vedtak. For regjeringen er anmodningsvedtak parlamentariske instruksjoner, men for enkeltpersoner og grupper i samfunnet for øvrig er de å anse som politiske ytringer.

Bruken av anmodningsvedtak har økt betydelig de siste årene. Det store antallet anmodningsvedtak kan svekke vedtaksformens politiske betydning. Utvalget viser til at tidligere utredninger har pekt på at hyppig bruk av parlamentariske instruksjoner i form av anmodningsvedtak kan føre til ansvarspulverisering og svekke regjeringens autoritet og handlekraft.¹¹⁵ Det kan også føre til at anmodningsvedtak blir et relativt sett mindre effektivt virkemiddel for Stortinget. Det er imidlertid hverken mulig eller hensiktsmessig å etablere regler eller klare føringer for når anmodningsvedtak skal og ikke skal brukes. De enkelte stortingsrepresentantene og partiene har her et selvstendig ansvar for å bruke vedtaksformen på en forsvarlig måte.

4.5.3 Saksbehandlingen

¹¹⁵ Dokument nr. 14 (2002–2003) side 90 flg.

Saksbehandlingen av forslag om anmodningsvedtak varierer avhengig av måten forslaget fremmes på. Det vises til punkt 4.2.3. I mange tilfeller kan det være grunn til å være restriktiv med å fremme forslag om anmodningsvedtak som «løse forslag». Slike forslag får ikke den samme grundige behandling som andre forslag. Representantforslag som fremmes i Dokument 8-serien, vil sendes komiteene for behandling. Andre forslag som fremmes av en komité, skjer som regel etter behandling av et dokument som er oversendt til behandling fra regjeringen. Da har man et grundig utredet sakskompleks i bunn.

Tidspunktet for fremsettelsen av forslag kan også få betydning for behandlingen av forslaget. Et eksempel er mindretallsforslag som fremmes i en omfattende sak, som for eksempel budsjettinnstillinger eller innstillinger om stortingsmeldinger. Forslagene blir da behandlet og stemt over samtidig med budsjettet. Det er ikke anledning til å ta opp igjen et forslag som er endelig avgjort i samme sesjon, og et senere representantforslag med samme innhold vil bli avvist.¹¹⁶

Som et eksempel ble følgende forslag fremmet i innstillingen fra helse- og omsorgskomiteen i budsjettbehandlingen høsten 2019:

«Stortinget ber regjeringen fastsette konkrete og målbare krav til høyere andel heltidsstillinger i helseforetakene.»

Forslaget er ikke direkte knyttet til budsjettet, men temaet kan samtidig være viktig og ønskelig å fremme som egen sak. Ettersom dette da blir votert over i desember, har man ikke anledning til å ta det opp igjen i vårsesjonen, men først i neste Storting.

I forbindelse med komitebehandlingen av en sak, kan det i enkelte tilfeller være grunn til å vurdere om instruks til regjeringen bør utformes som flertallsmerknader i komitéinnstillingen heller enn i form av anmodningsvedtak. Dette gjelder særlig der det er aktuelt å uttrykke mer generelle føringer eller intensjoner i tilknytning til saken, som det kan være vanskelig å utforme på en presis måte i forslag til anmodningsvedtak. Hva som er mest hensiktsmessig må selvsagt vurderes fra sak til

¹¹⁶ Fo. § 38.

sak. Flertallsmerknader følges opp av regjeringen like lojalt som anmodningsvedtak, men regjeringen rapporterer ikke eksplisitt på oppfølgingen av slike merknader.

For at vedtakene skal ha den tiltenkte effekt, er det viktig at vedtakene er så presise som mulig ut fra intensjonen med vedtaket. Regjeringen som mottaker må kunne forstå hva den bes om å gjøre. Dersom det er stort rom for tolkning, kan det være at vedtaket følges opp på en annen måte enn det som var tiltenkt. Et eksempel er vedtak som ber regjeringen «vurdere», «se på» tiltak eller «gjennomgå» en praksis eller et tema. Det er derimot ikke noe i veien for at det bevisst gis rom for tolkning. Det kan være politiske grunner til at man velger en mer vag formulering, kanskje for å sikre forslaget flertall. Det kan også være ønskelig at regjeringen gis handlingsrom. Uavhengig av formålet er det viktig at vedtaket blir uformet slik at det ikke kreves kunnskap om en bestemt kontekst for å forstå hva vedtaket går ut på. Et eksempel er:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at forskriftsendringen fører til forenklinger i regelverket og økt kommunalt selvstyre.»

Her må man inn i innstillingen og lese eventuelle tilknyttede forslag for å forstå hva vedtaket gjelder.

Et spørsmål som kan oppstå er om det skal fremmes ett eller flere forslag til vedtak. Hvis det fremmes flere forslag som er avhengige av hverandre, kan det være grunn til å vurdere om forslagene bør formuleres som ett forslag. Et eksempel er:

- «1. Stortinget ber regjeringen utrede en ny ordning for resirkulering av plast.»
 «2. Stortinget ber regjeringen sørge for at utredningen ferdigstilles i løpet av våren 2020.»

I dette eksempelet er forslag nr. 2 avhengig av forslag nr. 1. I slike tilfeller er det kan det være naturlig å slå forslagene sammen slik:

- «1. Stortinget ber regjeringen utrede en ny ordning for resirkulering av plast.
 Utredningen skal være ferdigstilt i løpet av våren 2020.»

4.5.4 Forholdet til regjeringen

I utformingen av forslag til anmodningsvedtak kan det oppstå spørsmål om regjeringen har formell mulighet til å oppfylle anmodningen. Regjeringen kan bare

gjennomføre anmodninger som ligger innenfor regjeringens konstitusjonelle eller lovbestemte kompetanse. For eksempel kan ikke regjeringen vedta lover eller bevilge penger til prosjekter. Det er oppgaver som tilligger Stortinget selv. I så fall må Stortinget formulere seg på en måte der de ber regjeringen fremme forslag til Stortinget. I stedet for en formulering som for eksempel:

«Stortinget ber regjeringen endre straffeloven slik at ...»

eller

«Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2017 øke avgiften ...»

kan man heller formulere seg slik:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om endring av straffeloven slik at ...»

og

«Stortinget ber regjeringen i forslag til statsbudsjett for 2017 ...»

Noen ganger kan enkelte forslag være i grenseland for regjeringens myndighet. Eksempler er formuleringer som *«Stortinget ber regjeringen forby/utarbeide forbud mot ...»* eller *«Stortinget ber regjeringen endre regelverket for ...»*. Dette kan være akseptable formuleringer dersom det åpenbart er snakk om forskriftsendringer, men er det snakk om lovendringer, ligger kompetansen hos Stortinget. Er en representant usikker på om regelverksendringen de ønsker, er noe som kan forskriftsfestes eller om det fordrer lovendring, bør forslaget også her konkretiseres og eventuelt omformuleres som ovenfor.

Enkelte anmodningsforslag har en tidsfrist, for eksempel at de går ut på at regjeringen «i løpet av våren ...» / «i forslaget til statsbudsjett ...» / «innen høsten 2020 ...» skal fremme et forslag eller iverksette et tiltak. Et eksempel er dersom man i slutten av mars/starten av april foreslår følgende:

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett foreslå en ordning som gjør det enklere for bedrifter i byggebransjen å opprette lærlingplasser.»

Et slikt forslag må først sendes til en komité, så komitébehandles, så få debatt dato, deretter debatteres og eventuelt vedtas, før vedtaket sendes til regjeringen. Ved normal saksbehandlingstid vil forslaget kanskje ikke bli votert over før

regjeringen har lagt frem revidert nasjonalbudsjett. Om det rekker å bli vedtatt, vil det kunne gi regjeringen urimelig kort tid til å følge opp vedtaket før fremleggelsen av revidert statsbudsjett. Dermed vil tidsfristen i seg selv kunne medføre at forslaget ikke får flertall.

4.5.5 Forholdet til Grunnloven

Alle stortingsvedtak må være i samsvar med Grunnloven, som da setter grenser for hvilket innhold anmodningsvedtak kan ha. Hvis et anmodningsvedtak går ut på noe som er grunnlovsstridig, vil en statsråd ha *plikt* til å *ikke* følge opp anmodningsvedtaket.

Noen av bestemmelsene i Grunnloven gir regjeringen en særlig kompetanse alene som Stortinget ikke uten videre kan instruere regjeringen om. Det er imidlertid ikke noe i veien for at Stortinget har en mening om regjeringens bruk av grunnlovbestemte kompetanser. I hvilken utstrekning Stortinget kan instruere regjeringen på disse områdene beror på en nærmere tolkning av den aktuelle grunnlovsbestemmelsen.

Et eksempel er anmodningsvedtak som griper inn i regjeringens rett til å organisere statsrådskontorene (departementene) etter Grunnloven § 12. Selv om Stortinget har vid myndighet til å regulere den underordnede forvaltningen ved lov, er det antatt at Grunnloven § 12 gir regjeringen enerett til å organisere departementene.¹¹⁷

Et annet eksempel er anmodningsvedtak som griper inn i regjeringens rett til å foreslå lover etter Grunnloven § 76 første ledd. Fra de senere årene finnes det en rekke eksempler på at Stortinget har gjort vedtak om at regjeringen ikke skal bruke forslagsretten i forbindelse med pågående lovarbeid. Et eksempel er: «*Stortinget ber regjeringen om ikke å liberalisere reglene for søndagshandel. Dette for at ikke flere må arbeide på helligdager.*»¹¹⁸ I slike tilfeller er Grunnlovens ordning at Stortinget bruker sin lovgivningsmyndighet til å endre eller stemme ned regjeringens lovforslag.

¹¹⁷ Se Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati*, fjerde utgave, Bergen 2017 s. 229.

¹¹⁸ Vedtak nr. 439, 31. januar 2018.

Stortinget kan heller ikke gjøre vedtak som griper inn i domstolenes dømmende myndighet etter Grunnloven. Anmodningsvedtak som gjelder behandlingen av konkrete saker i domstolene vil kunne bryte med domstolenes uavhengighet og upartiskhet etter Grunnloven § 95 og artikkel 6 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.¹¹⁹ Stortinget kan bare styre domstolenes virksomhet gjennom lov og bevilgningsvedtak, men også her er det klare konstitusjonelle grenser.

4.5.6 Anmodningsvedtak og lov- eller budsjettvedtak

Stortingets lovvedtak går foran Stortingets anmodningsvedtak. En statsråd vil derfor ikke kunne følge opp et vedtak som strider mot vanlig lov. Dette gjelder også lovgivning som gir saksbehandlingsregler, herunder krav om konsekvensutredninger, kontradiksjon eller høringer. Stortinget kan således ikke instruere om en saksbehandling som er i strid mot lov, som for eksempel å unnlate å konsekvensutrede et tiltak. Selv om det er naturlig og legitimt at Stortinget har meninger om hvordan loven tolkes og brukes, kan det bryte med Grunnlovens system om Stortinget uten bruk av lovvedtak vedtar generelle eller konkrete pålegg om lovtolking. Dersom forslagsstilleren mener loven er uklar, ufullstendig eller må forstås på en annen måte enn regjeringen og forvaltningen har lagt til grunn, vil det være mer nærliggende å foreslå en lovendring. Lovvedtak er i motsetning til anmodningsvedtak, rettslig bindende for regjeringen. I motsetning til anmodningsvedtak har lovvedtak også generell virkning ut over den konkrete saken, og binder både regjeringen, forvaltningen, domstolene og private.

I noen tilfeller kan det være tvilsomt om et forslag er i tråd med Grunnlov og lov. I slike tilfeller kan det være en fordel om forslaget komitebehandles. Da kan statsråden uttale seg, og komiteen kan fremme forslag om anmodningsvedtak hvor regjeringen bes om å komme tilbake til Stortinget med en utredning eller et løsningsforslag. I slike tilfeller kan komitebehandling bidra til å belyse tvilsomme eller vanskelige spørsmål før Stortinget tar endelig stilling.

¹¹⁹ Se for eksempel Den europeiske menneskerettighetsdomstolens dom i *Sovtransavto Holding mot Ukraina*, saksnummer 48553/99.

I den grad et vedtak ikke har budsjettdekning, vil regjeringen kunne unnlate å etterfølge vedtaket inntil det har fått forankring i budsjettet. Regjeringen bør da lojalt i henhold til anmodningsvedtaket, synliggjøre for Stortinget, som bevilgende myndighet, hvilke budsjettvedtak som er nødvendige i påfølgende budsjetter for å følge opp anmodningsvedtaket. Hvis ikke budsjettforslaget får flertall, må anmodningsvedtaket kunne anses som stemt ned igjen av Stortinget selv. Budsjettvedtak er, på samme måte som lovvedtak, bindende for regjeringen.

4.5.7 Utøvelse av forvaltningsmyndighet

Stortinget bør være varsom med anmodningsvedtak som instruerer regjeringen i sin utøvelse av lovbestemt forvaltningsmyndighet

I utgangspunktet er det positivt for den politiske og offentlige debatten at Stortinget har meninger om hvordan forvaltningsmyndighet brukes. Kontroll med forvaltningen er dessuten en parlamentarisk kjerneoppgave. Selv om Stortinget først og fremst skal drive etterhåndskontroll, er det ingenting i veien for at Stortinget også gir uttrykk for sitt syn på løpende forvaltningsspørsmål av generell art (styringskontroll). Imidlertid kan det i praksis være en glidende og uklar overgang mellom parlamentarisk kontroll med forvaltningen og parlamentarisk styring av forvaltningen. Utstrakt bruk av anmodninger om hvordan regjeringen skal bruke forvaltningsmyndighet kan bidra til uklare ansvars- og styringsforhold.

Det kan særlig være grunn til å være oppmerksom på vedtaksforslag som pålegger regjeringen et bestemt resultat ved utøvelse av forvaltningsmyndighet i enkeltsaker. Det gjelder særlig dersom gjennomføringen av vedtaket kan være til ugunst for den enkeltes rettigheter og plikter. Slike vedtak kan bryte med viktige forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling, forsvarlig saksbehandling, utredning og rett til kontradiksjon.

4.5.8 Statlige styringsprinsipper

I funksjonsfordelingen mellom Stortinget og regjeringen, er det i utgangspunktet forvaltningen som har i oppgave å foreta faglige utredninger og

vurderinger. Dette bidrar blant annet til å sikre forsvarlige politiske beslutningsgrunnlag og at målsetninger oppnås på en effektiv og hensiktsmessig måte.

I utformingen av anmodningsvedtak vil det være naturlig å ta hensyn til at forvaltningen er underlagt statlige styringsprinsipp, som stiller krav til utredning. Anmodningsforslag bør derfor angi målsetninger og ikke hvordan disse skal oppnås. Dette gjelder særlig dersom det ikke foreligger utredningsgrunnlag om hvordan den aktuelle målsetningen kan oppnås, og hvilke konsekvenser den aktuelle fremgangsmåten kan ha.

5. Parlamentariske granskingskommisjoner

5.1 Innledning

Utvalget skal vurdere om det er behov for generelle regler om parlamentariske granskingskommisjoner, og eventuelt foreslå slike regler. Parlamentariske granskingskommisjoner er regulert i fo. § 19. Bestemmelsen er kortfattet og fastsetter enkelte utgangspunkter, men legger i stor grad opp til at Stortinget gir egne bestemmelser for den enkelte granskingskommisjon, om mandat, arbeidsmåte, saksbehandling og informasjonstilgang mv.¹²⁰

Parlamentariske granskingskommisjoner oppnevnes av Stortinget, for å «klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp»¹²¹. I kontekst av Stortingets kontrollfunksjon, er granskingskommisjonene et virkemiddel for å fremskaffe informasjon og opplyse tidligere hendelser. Med mindre noe annet er særskilt bestemt, skal ikke granskingskommisjoner vurdere eventuelle ansvarsforhold; det tilkommer Stortinget selv.¹²² Stortinget fastsetter granskingskommisjonens sammensetning, men den skal bestå av personer med «nødvendig faglig kompetanse og integritet». Når en granskingskommisjon er oppnevnt, utfører den sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Granskingsarbeidet skal resultere i en rapport

¹²⁰ Fo. § 19 tredje ledd.

¹²¹ Fo. § 19.

¹²² Fo. § 19 første ledd.

som leveres til Stortinget. Denne skal som hovedregel være offentlig. Før Stortinget foretar sin endelige vurderingen av granskingsrapporten, bør den oversendes regjeringen for uttalelse.¹²³

Stortinget står fritt til å oppnevne parlamentariske granskingskommisjoner, men i praksis har det vært forbeholdt mer ekstraordinære tilfeller. Siden 1883 har Stortinget oppnevnt i alt åtte granskingskommisjoner. Den første granskingskommisjonen nedsatt av Stortinget var Undersøkelseskomiteen av 1883, som undersøkte om offiserer i Hæren og Marinen hadde gjennomført hemmelige forberedelser for å møte sivil uro under de politiske krisene i 1883 og 1884. Parlamentariske granskingskommisjoner har blitt oppnevnt for å undersøke ulike typer hendelser. Granskingene har blant annet dreid seg om alvorlige ulykker, påstander om ulovlig eller kritikkverdig myndighetsbruk, samt myndighetenes krisehåndtering og involvering i infrastrukturprosjekter.¹²⁴ Et eksempel på gransking av ulovlig myndighetsbruk er den såkalte Lund-kommisjonen fra 1996, som gjennomførte en omfattende undersøkelse av de hemmelige tjenestene etter 1945. Kommisjonen kom til at det hadde foregått ulovlig overvåkning av enkelte politiske miljøer.¹²⁵ Den siste kommisjonen ble nedsatt i juni 2018 og er en sannhets- og forsoningskommisjon som skal granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinner. Kommisjonen skal levere sin rapport innen 1. september 2022.

Mandat og regelverk for parlamentariske granskingskommisjoner har blitt fastsatt i stortingsvedtaket som nedsetter kommisjonen. I noen tilfeller har det også blitt vedtatt særlov, blant annet for at kommisjonen skal kunne pålegge vitneplikt.¹²⁶

¹²³ Fo. § 19 fjerde og femte ledd.

¹²⁴ Dokument 18 (2016–2017) om Scandinavian Star; Dokument nr. 24 (2004–2005) om Mehamn-ulykken; Dokument nr. 18 (2000–2001) om utbyggingen av Gardermoen flyplass; Dokument nr. 17 (1997–1998) om bankkrisen; Dokument nr. 7 (1987–1988) om Reksten-saken.

¹²⁵ Dokument nr. 15 (1995–1996).

¹²⁶ Se blant annet opphevet lov om granskningskommisjonen for Mehamn-ulykken 11. mars 1982 med et Twin Otter passasjerfly § 2.

Forslag om å nedsette en granskingskommisjon behandles som hovedregel av kontroll- og konstitusjonskomiteen, som også av eget tiltak har rett til å fremlegge forslag om oppnevning av granskingskommisjon.¹²⁷

I spørsmålet om hvorvidt det skal gis nærmere regler for parlamentariske granskingskommisjoner, er det naturlig å se hen til generelle regler og retningslinjer som gjelder for andre granskingskommisjoner.¹²⁸

For granskingskommisjoner oppnevnt av regjeringen eller forvaltningen gjelder generelt rundskriv G-48/75. Dette regelverket ble fastsatt i 1975 og anses noe utdatert.

I NOU 2009: 9 ble det foreslått generell lovgivning om offentlige undersøkelseskommisjoner. De prinsipielle betraktningene rundt offentlige undersøkelseskommisjoner og lovutkastet gjenspeiler hensyn som i hovedsak også gjør seg gjeldende for parlamentariske granskingskommisjoner.

Parlamentariske granskingskommisjoner er i hovedsak forbeholdt ekstraordinære tilfeller. Det kan derfor være behov for en særlig fleksibilitet i hvordan granskingskommisjoner reguleres og innrettes.

5.2 Når bør det oppnevnes parlamentariske granskingskommisjoner?

5.2.1 Innledning

Selv om stortingsflertallet bestemmer fritt om det skal nedsettes en parlamentarisk granskingskommisjon, ble det i Innst. S 210 (2002–2003) understreket at Stortinget bør være tilbakeholdne med å oppnevne granskingskommisjoner. Det ble uttalt at:

«Komiteen konstaterer at slike kommisjoner kun er satt ned i en håndfull tilfeller og vil understreke viktigheten av tilbakeholdenhet med å velge en slik fremgangsmåte. Det å oppnevne granskingskommisjoner skal være et ekstraordinært tiltak og bør bare skje helt unntaksvis.¹²⁹»

¹²⁷ Fo. § 19 andre ledd.

¹²⁸ Fo. § 19 tredje ledd.

¹²⁹ Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 27.

Hvor det er behov for å undersøke tidligere hendelser, har parlamentariske granskingskommisjoner i hovedsak blitt ansett subsidiære i forhold til regjeringsoppnevnte granskingskommisjoner. Dette reflekteres i praksis, der parlamentariske granskingskommisjoner primært har blitt nedsatt i følgende tilfeller:

- Hvor saken tidligere har blitt undersøkt eller gransket av forvaltningen gjennom etterforskning eller granskingsutvalg, men hvor saken likevel ikke anses avklart eller tilstrekkelig opplyst. Behovet for ytterligere avklaring kan dreie seg om opplysninger som er relevante for å bedømme ansvarsforhold, eller sannhetssøken mer generelt, for å gi grunnlag for reform eller endelig forsoning.
- Dersom det gjelder alvorlige forhold med nær tilknytning til regjeringen og departementene, hvor stortingsoppnevning gir større avstand og uavhengighet.
- Hvor regjeringen eller forvaltningen ikke selv ønsker å oppnevne en granskingskommisjon, men hvor Stortinget likevel ser behov for det.

At parlamentariske granskingskommisjoner har vært forbeholdt slike tilfeller, eller en kombinasjon av disse, reflekterer et mer generelt prinsipp om at det er forvaltningen som i første omgang har ansvaret for å undersøke, avklare og håndtere tidligere hendelser. Oppnevningen av parlamentariske granskingskommisjoner har også i noen tilfeller blitt drevet frem av interessegrupper som mener at det aktuelle forholdet ikke har blitt tilstrekkelig avklart gjennom tidligere undersøkelser. Parlamentariske granskinger blir med dette forbeholdt de mer ekstraordinære tilfellene og der det er naturlig at det er Stortinget som nedsetter en granskingskommisjon.

5.2.2 *Utvalgets syn*

Utvalget mener at det fortsatt bør være en høy terskel for å oppnevne parlamentariske granskingskommisjoner. I løpet av de siste 20 årene har parlamentariske granskingskommisjoner blitt oppnevnt oftere enn før. Slik utvalget ser det, kan imidlertid ikke dette tas til inntekt for at terskelen for å oppnevne parlamentariske granskingskommisjoner har blitt lavere. Utvalget mener at oppnevningene av parlamentariske granskingskommisjoner har vært berettiget.

Det er imidlertid viktig å understreke at en parlamentarisk granskingskommisjon bare bør oppnevnes hvis det ikke er andre hensiktsmessige alternativer for å få avklart et tidligere hendelsesforløp.

Aktuelle momenter er hvorvidt det er sannsynlig at granskingen vil kunne klarlegge det aktuelle forholdet, belastningen for berørte personer, samt tid og ressurser. Parlamentariske granskingskommisjoner skal derfor fortsatt være et helt ekstraordinært virkemiddel.

Utvalget mener det er viktig å beholde den politiske fleksibiliteten som ligger i ordningen slik den fungerer i dag, og vil ikke gi nærmere føringer for når det skal nedsettes granskingskommisjoner.

5.3 Regelverk

5.3.1 Dagens regelverk

Stortinget står fritt til å fastsette regler for den enkelte granskingskommisjon. Det er i dag ikke noe generelt regelverk for parlamentariske granskingskommisjoner, ut over det som fremgår av fo. § 19. Den eneste lovbestemmelsen som generelt gjelder stortingsoppnevnte kommisjoner, er domstolloven § 43 annet ledd, som innebærer at en kommisjon kan kreve bevisopptak for domstolene, noe som vil utløse vitneplikt. I fo. § 19 tredje ledd er det vist til at det ved oppnevningen bør vurderes om en parlamentarisk granskingskommisjonen skal være underlagt generelle regler og retningslinjer som gjelder for regjeringsoppnevnte granskingskommisjoner. Fo. § 19 forutsetter at det ved oppnevningen av den enkelte granskingskommisjon vurderes konkret hvilke regler som skal gjelde, herunder om det skal vedtas lov som er nødvendig for granskingskommisjonens informasjonstilgang.

5.3.2 Forslag til nytt regelverk for regjeringsoppnevnte granskingskommisjoner

For regjeringsoppnevnte granskingskommisjoner gjelder rundskriv Regler for granskingskommisjoner.¹³⁰ Rundskrivets generelle regler gjelder oppnevning av kommisjonen, mandat og sammensetning. Regelverket har også bestemmelser om

¹³⁰ FOR-1975-03-04-1, Rundskriv G-48/75 fra Justisdepartementet.

habilitet, begrenset forklaringsplikt, kontradiksjon, vern mot selvinkriminering, taushetsplikt og innsyn. Granskingskommisjoner som er oppnevnt av Kongen i statsråd, vil være forvaltningsorganer. Stortingsoppnevnte granskingskommisjoner er organer for Stortinget og ikke forvaltningsorganer. Forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova gjelder derfor ikke. Dersom slik lovgivning skal gjelde for parlamentariske granskingskommisjoner, må det særskilt vedtas av Stortinget, typisk i oppnevningsvedtaket.

I NOU 2009: 9 er det fremmet forslag om en generell lov for granskingskommisjoner oppnevnt av regjeringen.¹³¹ Spørsmål om å gi en generell lov for granskingskommisjoner har også vært utredet tidligere, men det ble da konkludert med at det ikke burde gis en generell lov. Det ble særlig vist til behovet for fleksibilitet, fordi granskinger vil kunne variere fra sak til sak, og at generell lovgivning kunne føre til en uheldig institusjonalisering.¹³²

I NOU 2009: 9 er det ikke foretatt noen prinsipiell vurdering av *om* det burde foreslås generell lovgivning for granskingskommisjoner. Dette var ikke en del av utvalgets mandat. Forslaget i NOU 2009: 9 gjelder direkte for granskingskommisjoner oppnevnt av regjeringen, men det fremgår likevel at det foreslåtte regelverket kan gi nyttig veiledning for den nærmere reguleringen av parlamentariske granskingskommisjoner, i det enkelte tilfellet.¹³³

En generell betraktning i NOU 2009: 9 var at det ville være vanskelig å utarbeide regler som etablerer et helhetlig rammeverk som passer for alle granskingskommisjoner. Granskinger kan dreie seg om høyst ulike forhold. Dette var bakgrunnen for at det ble foreslått kun å lovfeste *sentrale* regler for undersøkelser for offentlige undersøkelseskommisjoner.¹³⁴

5.3.3 Utvalgets syn

¹³¹ NOU 2009: 9 er foreløpig ikke fulgt opp ved lovforslag til Stortinget.

¹³² Ot.prp. nr. 34 (1973–74).

¹³³ NOU 2009: 9 s. 80.

¹³⁴ NOU 2009: 9 s. 79.

Det er svært sjelden parlamentariske granskingskommisjoner nedsettes. Behovene til de ulike kommisjonene er ulikeartede. Mandatet som fastsettes ved stortingsvedtak, vil i stor grad kunne gi de nødvendige virkemidlene kommisjonen har behov for. Det har også vært gitt særlover til den enkelte kommisjon.

Ved vurderingen av om det skal fastsettes et generelt regelverk for parlamentariske granskingskommisjoner, er det nødvendig å spørre seg om det har skjedd noen skade ved at det ikke har vært denne type regelverk tidligere. Svaret er sannsynligvis at det ikke har medført noen skade annet enn noen forsinkelser og merarbeid for Stortingets administrasjon og presidentskap, blant annet i forbindelse med at det underveis i arbeidet har oppstått behov for særlige saksbehandlingsregler eller bestemmelser som må fastsettes i lov, f.eks. om vitneplikt. Fraværet av et generelt regelverk har gitt mulighet for fleksible løsninger. Virkemidler som innsynsrett og forklaringsplikt er sterke virkemidler som ikke vil være nødvendige i alle granskinger.

Utvalget mener at det ikke bør være et generelt regelverk for virksomheten til parlamentariske granskingskommisjoner. Den enkelte granskingskommisjons mandat og arbeidsform kan variere i stor grad. Det tilsier at det er hensiktsmessig å bevare fleksibiliteten som ligger i å utarbeide et spesifikt og samlet rammeverk for den enkelte granskingskommisjon, som inkluderer mandat, regelverk og eventuell særlov. Videre er det en fare for at et generelt regelverk vil kunne institusjonalisere ordningen på en måte som kan medføre at den brukes som ledd i politisk spill. Det vil være uheldig gitt den grad av alvor som i dag ligger i å oppnevne en parlamentarisk granskingskommisjon.

Utvalget mener imidlertid at det er hensiktsmessig med enkelte endringer i fo. § 19. I fo. § 19 er formålet med parlamentariske granskingskommisjoner beskrevet som å «klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp». Mandatet kan også inkludere «vurdering av ansvarsforhold», men bare når Stortinget har behov for bistand til dette. I NOU 2009: 9 er det foreslått at granskingskommisjoner kun skal oppnevnes der det gjelder nærmere bestemte forhold av «allmennviktig betydning».¹³⁵

¹³⁵ NOU 2009: 9 s. 73.

I stedet for å foreslå generelle regler vil utvalget i det følgende fremheve hvilke hensyn som man må tas i betraktning ved utarbeidelsen av regelverk for den enkelte granskingskommisjon. Generelt mener utvalget at lovforslaget i NOU 2009: 9 kan tjene som et utgangspunkt for utformingen av regelverket for den enkelte granskingskommisjon. I og med at lovforslaget gjelder granskingskommisjoner oppnevnt av regjeringen eller forvaltningen, vil det imidlertid være behov for enkelte tilpasninger.

5.4 Hensyn som må ivaretas ved oppnevning av parlamentariske granskingskommisjoner

5.4.1 Oppnevning

Av hensyn til tilliten til granskingskommisjonenes vurderinger og anbefalinger er det viktig at det oppnevnes personer som er uavhengige, som har den nødvendige integritet, og som ikke har vært involvert i de begivenheter som granskes. Kravet til uavhengighet gjelder i forhold til regjering og forvaltning, men også overfor Stortinget som oppdragsgiver.

Videre må det sikres at kommisjonen innehar nødvendig faglig kompetanse. Ved sammensetningen kan det være naturlig å ta hensyn til en allsidig vurdering av saken for at granskingen skal fremstå som legitim av de berørte parter. Flere ulike relevante fagmiljø bør være representert.

Kommisjonen må ha et tilstrekkelig antall medlemmer til at disse samlet sett har den nødvendige kompetanse og kapasitet til å utføre oppdraget. Samtidig tilsier hensyn til effektivitet og ressurser at kommisjonen ikke må være for stor. Det samme gjelder for størrelsen og kompetansen til sekretariatet som skal bidra til at kommisjonen kan utføre sitt arbeid.

5.4.2 Habilitet

Inhabilitet vil kunne svekke tilliten til granskingen og dens legitimitet. Det er derfor viktig at medlemmene ikke har noen særlige interesser eller bindinger til sentrale personer eller miljøer som skal granskes.

Dagens rundskriv som gjelder regjeringsoppnevnte kommisjoner, viser til habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6. Etter rundskrivet gjelder habilitetsregelen ikke bare i relasjon til personer som det på det aktuelle tidspunkt er spørsmål om å rette kritikk mot, men *alle som får sitt forhold gransket av kommisjonen*.¹³⁶ Dette er et tydeligere krav til habilitet enn det som følger av forvaltningsloven, som sier at den som selv er part i saken, er inhabil. I tillegg kommer en rekke andre situasjoner som kan gjøre en person inhabil, som nært slektskap med en part i saken, særlige forhold, mv.

I NOU 2009: 9 ble det anbefalt ikke å oppstille noe klart partsbegrep. Det ble vist til at forvaltningslovens habilitetsregler i det store og hele tilfredsstillende kravene til uavhengighet og upartiskhet. Det ble også presisert at den relative habilitetsstandarden «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten», måtte praktiseres slik at det er mulig å få kompetente personer med i kommisjonen. Habilitetsstandarden ble heller ikke ansett å være til hinder for å oppnevne personer som er foreslått av interessegrupper, mens det ble frarådet å oppnevne personer fra disse interessegruppene. Det ble samtidig påpekt at undersøkelseskommisjoner stiller store krav til tillit. Av den grunn ble det antatt at det skulle lite til før en særlig tilknytning til saken vil føre til inhabilitet.¹³⁷

Utvalget slutter seg til disse betraktningene og legger til grunn at alle som anses inhabile etter habilitetsstandarden i forvaltningsloven, bør anses inhabile i parlamentariske granskingskommisjoner. Samme habilitetsregler bør gjelde for sekretariatet.

Hvis inhabilitet oppdages når kommisjonen er i gang med arbeidet, kan det vurderes om det aktuelle medlemmet må byttes ut eller fratres ved behandlingen av deler av sakskomplekset.

Det vil være kommisjonen selv som tar stilling til spørsmål om inhabilitet.

5.4.3 Mandatutforming

¹³⁶ Rundskriv G-48/75.

¹³⁷ NOU 2009: 9 kapittel 23.

Mandatet må utformes ut fra hvilket faktum Stortinget ønsker belyst, og Stortingets informasjonsbehov.

Det er vanlig at Stortinget ber om en vurdering av hva som har skjedd, og at granskingskommisjonen identifiserer mulige årsaker. Ofte ber Stortinget om å få anbefalinger om hva som kan gjøres for å unngå at tilsvarende ting skjer i fremtiden.

I visse tilfeller kan Stortinget ha behov for bistand til å vurdere ansvarsforhold. Det kan fastsettes særskilt at en granskingskommisjon skal bistå med dette, jf. fo. § 19 første ledd. At en granskingskommisjon kun skal kunne gi «bistand» med slike vurderinger har sammenheng med at det er Stortinget som vurderer og tar stilling til en statsråds parlamentariske ansvar. I alvorlige tilfeller kan en statsråd også pådra seg konstitusjonelt ansvar. Det er ansvarskommisjonen som foretar nødvendige undersøkelser for å klarlegge grunnlaget for en statsråds straffansvar, og det er Riksretten som tar stilling til skyld.¹³⁸

En granskingskommisjon kan også bistå med å avklare forhold rundt andre personers ansvarsforhold og vurdere menneskelige feil, men spørsmål om straffansvar og erstatningsansvar avgjøres i domstolene.

Stortinget kan ha behov for informasjon om mulige kritikkverdige forhold. Det gjelder kanskje særlig der det må foretas rettslige vurderinger av om en statsråd har brutt lov, internasjonale regelverk eller sedvane. Frøiland-utvalget advarte mot denne type mandat, fordi rapporten lett kunne fremstå som en fellende dom.¹³⁹ Uskyldspresumpsjonen etter EMK art. 6 nr. 2 gjelder etter EMDs praksis alle representanter for staten.¹⁴⁰ I mandatet bør det derfor ikke bes om klare konklusjoner om hvorvidt en straffbar handling er begått.

Når det gjelder embetsverkets rolle, bør kommisjonen kunne uttale seg om kritikkverdige forhold, særlig når det fremstilles som institusjonelt rettet mot et offentlig organ.

¹³⁸ Fo. §§ 14 nr. 8 og 44 og Grunnloven § 86.

¹³⁹ Dokument nr. 14 (2002–2003) punkt 5.4.5, side 82.

¹⁴⁰ Møse *Menneskerettigheter* side 370.

I mandatet bør det nevnes at det forventes at kommisjonens leder og sentrale medlemmer må gjøre noe etterarbeid, som å presentere rapporten og være tilgjengelig for spørsmål fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.

5.4.4 *Vernet mot selvinkriminering*

Vernet mot selvinkriminering etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 14 nr. 3 og EMK art. 6 nr. 1 beskytter personer mot å bli tvunget til å bidra til egen domfellelse gjennom vitnemål eller erkjennelse av skyld. I straffeprosessen har en person som har status som mistenkt eller siktet, alltid rett til å nekte å forklare seg.

Selv om en granskingskommisjons undersøkelser ikke er en straffesak, kan vernet mot selvinkriminering legge begrensninger på fremgangsmåten for granskinger og kan være førende for om noen kan underlegges generell forklaringsplikt. Det er i utgangspunktet ikke noe i veien for forklaringsplikt overfor en granskingskommisjon, men det vil få betydning for muligheten til å bruke forklaringene ved senere strafferettslig forfølgelse.¹⁴¹

5.4.5 *Beviskrav*

Utgangspunktet er at det gjelder krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det innebærer at granskingskommisjonen må legge til grunn det faktum som er mest sannsynlig etter å vurdert alle relevante bevis og forklaringer etter en kontradiktorisk og forsvarlig saksbehandling.

I NOU 2009: 9 ble det ikke fremmet forslag om forhøyet beviskrav ved belastende kritikk. Det ble særlig vist til at en ansvarlig fagmyndighet skulle tillegges ansvaret for å følge opp kommisjonens vurderinger. Det er ikke sikkert at samme hensyn gjør seg gjeldende for rapporter fra stortingsoppnevnte kommisjoner. Disse vil behandles av Stortinget i plenum etter innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen og går dermed direkte til politisk behandling, med den publisitet det fører med seg.

¹⁴¹ Se Saunders v. UK fra 17. desember 1996 og Rt. 2007 side 932.

En granskingsrapport er ikke en endelig avgjørelse, men vil likevel kunne fremstå som en endelig avklaring av et visst faktum med plassering av ansvar. Enn videre kan ikke kommisjonens konklusjoner overprøves. Er det berettiget tvil, bør kommisjonen synliggjøre det. Videre bør eventuell kritikk ikke formuleres på en unødvendig belastende måte.

Et krav om sannsynlighetsovervekt vil være best egnet til å frembringe flest riktige beskrivelser av tidligere hendelser, og utvalget mener derfor at krav til alminnelig sannsynlighetsovervekt også må gjelde for belastende faktum. Granskingskommisjoner må imidlertid være varsomme med å uttale kritikk mot enkeltpersoner.

5.4.6 Varsel, innsyn og kontradiksjon

Enkelte persongrupper bør gis særlige rettigheter. Forvaltningsloven opererer med «parter». Dette er personer som får sine rettigheter berørt av et vedtak i en forvaltningssak. I NOU 2009: 9 ble det lagt vekt på at «part» ikke var et begrep som ville favne persongruppen som bør gis særlige rettigheter under granskinger. Etter dansk modell ble det derfor foreslått at personer som «får sitt forhold undersøkt av kommisjonen», skal omtales som «de berørte» og gis visse rettigheter.¹⁴² Personer eller selskaper som involveres i undersøkelsen, uten at utfallet har betydning for deres posisjon, faller utenfor denne gruppen.

Fordi kommisjonens rapport fremstår som en endelig fremstilling av et faktum, er det viktig at kommisjonen underveis i prosessen, i den grad det er mulig, lar de som berøres av granskingen, få komme til orde og få innsyn i det som kan føre til kritikk mot dem. Deres syn bør få komme til uttrykk i den endelige granskingsrapporten.

De som er berørt, bør varsles om at undersøkelsen er igangsatt. De berørte må videre har rett til innsyn i relevante opplysninger i saken. Retten til innsyn og kontradiksjon gjelder kun forhold som gjelder den berørte. En person som er berørt, har ikke rett til innsyn i opplysninger som gjelder andre berørte.

¹⁴² NOU 2009: 9 kapittel 27.

Når en av de berørte skal få innsyn i relevante opplysninger, må kommisjonen selv avgjøre hvordan det skal skje. En har ikke uten videre krav på innsyn i form av rett til å være til stede under samtale med andre berørte. Det er videre bare *opplysninger* som de berørte kan få innsyn i, ikke kommisjonens vurderinger. Kommisjonen kan imidlertid velge å gi innsyn også i disse.

De berørte må få tilstrekkelig tid til å sette seg inn i informasjonen kommisjonen besitter, og til å imøtegå og kommentere påstander. Hva som er rimelig eller tilstrekkelig tid, vil avhenge av mengden og kompleksiteten i informasjonen.

Kommisjonen må selv avgjøre hvordan kontradiksjonen ivaretas, men det må kunne ettergås hvordan den er ivaretatt. Dette er av hensyn til de berørte, men også av hensyn til granskingens kvalitet og troverdighet.

Dersom kommisjonen konkluderer med kritikk av regjeringen, en statsråd eller forvaltningen, bør rapporten, før den avgis til Stortinget, oversendes regjeringen til uttalelse innen en bestemt frist. Dette følger i dag av fo. § 19 siste ledd, siste punktum.

I NOU 2009: 9 ble det foreslått at alle skal ha rett til å la seg bistå på alle trinn av undersøkelsen, og at utgifter til slik bistand skal dekkes av kommisjonen der det er tale om «nødvendige kostnader» og når «særlige grunner» taler for det. Slik bør det også være for parlamentariske granskingskommisjoner, og utvalget vil foreslå en bestemmelse om det i fo. § 19.

5.4.7 *Kommisjoners informasjonstilgang*

Det er av stor betydning for parlamentariske kommisjoner at de får tilgang til all nødvendig informasjon for å oppfylle sitt mandat. Hva som er nødvendig, må i utgangspunktet være opp til kommisjonen selv.

I praksis vil kommisjoner ofte få tilgang til den nødvendige informasjon gjennom stortingsvedtaket som fastsetter mandatet. Det er naturlig at det opplyses eksplisitt til alle i embetsverk og forvaltning om at de har en plikt til å utlevere all nødvendig informasjon, og at alle har plikt til å forklare seg. Dette vil være en instruks til regjeringen. Instruksen vil pålegge statsråden å instruere embetsverket om å samarbeide med kommisjonen.

I de tilfeller en granskingskommisjon skal motta forklaringer fra personer utenfor forvaltningen, eller der det foreligger lovpålagt taushetsplikt, vil det kunne oppstå behov for særlig lovgrunnlag om vitneplikt, mv. Mye vil antakeligvis løses ved at personer har et ønske om å bidra til sakens opplysning og forklarer seg frivillig. Det skjer bare unntaksvis at personer nekter å forklare seg for en kommisjon.¹⁴³

Når det gjelder lovpålagt taushetsplikt, kan det trolig løses ved at forvaltningen gjennom instruks fra Stortinget pålegges å utlevere også taushetsbelagt informasjon. Det følger av forvaltningsloven § 13 b nr. 4 at taushetsplikten i § 13 ikke er til hinder for at taushetsbelagte opplysninger brukes i forbindelse med kontroll med forvaltningen. Kommisjonens medlemmer bør da bli pålagt taushetsplikt når det gjelder den informasjonen de får gjennom et slikt unntak.

En annen problemstilling er hvorvidt kommisjonen, etter instruks fra Stortinget, skal kunne be om forvaltningens interne dokumenter, som er unntatt innsynsrett etter offentleglova. Flertallet i Frøiland-utvalget mente at det var en vid adgang til å gjøre det.¹⁴⁴ Det ble viste til at slike instruks hadde vært gitt i praksis. Ved to tilfeller, i bankkrisesaken og Gardermosaken, ble det gjort unntak for «regjeringens strengt interne arbeidsdokumenter», men kommisjonen skulle likevel kunne be om slike dokumenter dersom de hadde behov for dem, noe som også ble gjort og etterfulgt. Flertallet i Frøiland-utvalget mente at en plikt til å utlevere interne dokumenter best vil vurderes av Stortinget i den enkelte sak. Det skal mindre til for å tillate innsyn i forvaltningens interne dokumenter enn regjeringsnotater.

For at granskingskommisjoners informasjonstilgang skal være praktikabel og effektiv, vil det i en del tilfeller være hensiktsmessig at kommisjonen gis særskilt lovgrunnlag som angir hvilke opplysninger kommisjonen skal ha tilgang på. Dette gjelder særlig dersom det i stor grad er aktuelt å innhente opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt og dokumenter som det ellers ikke er innsynsrett i etter offentleglova.

¹⁴³ NOU 2009: 9 side 102.

¹⁴⁴ Dokument nr. 14 (2002–2003) pkt. 5.4.6, side 83.

Når det gjelder forklaringer eller utlevering av realbevis fra personer, organer eller selskaper utenfor forvaltning og embetsverk, kan det oppstå behov for at granskingskommisjonen gis lovgrunnlag for å pålegge forklarings- eller fremleggelsesplikt. For enkelte kan det være smertefullt å måtte gå inn i en problemstilling på nytt. Dersom det gis hjemmel for å pålegge forklaringsplikt, bør det derfor oppstilles et forholdsmessighetskrav. Kommisjonen må veie hensynet til å få akkurat denne forklaringen opp mot hensynet til den som ikke ønsker å forklare seg. Kommisjonen kan etter omstendighetene få et tema tilstrekkelig opplyst gjennom andre kilder.

Videre vil en granskingskommisjon uansett ha et ris bak speilet om en person vegrer seg for å forklare seg for kommisjonen. En offentlig kommisjon kan begjære bevisopptak etter domstolloven § 43. I så fall har vedkommende forklaringsplikt. Dette gjelder kun personer som har status som vitner, ikke parter. Loven gir heller ingen rett til å begjære utlevert realbevis, som videoopptak eller dokumenter.

I NOU 2009: 9 ble det ikke foreslått en generell forklarings- eller utleveringsplikt overfor granskingskommisjoner. Det ble vist til at det etter behov kan gis særlov om dette, samt at generelle bestemmelser om dette ville kunne bidra til å institusjonalisere granskingskommisjoner. Generelle bestemmelser om forklarings- og utleveringsplikt ville også kunne føre til behov for ytterligere generelle bestemmelser som klagerett, for å sikre den enkeltes rettigheter. Det ble imidlertid foreslått at domstolloven § 43 også skal gjelde de som vil være parter i en undersøkelse, dog slik at retten må ivareta vernet mot selvinkriminering. Det ble også foreslått en tilsvarende adgang til å fremme begjæring for domstolene om utlevering av realbevis. Det ble videre foreslått en regel om at dersom en person velger å forklare seg, følger det med en sannhetsplikt. Ved falsk forklaring vil det da følge et straffansvar etter straffeloven § 221.¹⁴⁵

5.4.8 *Taushetsplikt*

¹⁴⁵ NOU 2009: 9 kapittel 25.

Forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt gjelder ikke direkte for parlamentariske kommisjoner. Reglene om taushetsplikt etter forvaltningsloven kan imidlertid være en hensiktsmessig regulering også for parlamentariske granskingskommisjoner.

Etter forvaltningsloven § 13 plikter enhver å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det man får vite i tjenesten om noens personlige forhold eller tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold av konkurransemessig betydning. Unntak følger av §§ 13 a og b. Det bør fremgå av mandatet at taushetsplikten etter forvaltningsloven gjelder for medlemmer av kommisjonen i den grad de får tilgang til taushetsbelagt informasjon.

Personer som blir forelagt taushetsbelagt informasjon, f.eks. som ledd i den kontradiktoriske behandlingen, må pålegges taushetsplikt på samme måte som kommisjonen.

Taushetsplikt vil normalt også gjelde sikkerhetsgraderte opplysninger. Etter sikkerhetsloven § 1-4 kan Stortinget fastsette i hvilken grad sikkerhetsloven skal gjelde for Stortinget og Stortingets organer. Parlamentariske granskingskommisjoner må anses som et organ for Stortinget. Stortinget bør derfor fastsette bestemmelser om behandlingen av sikkerhetsgradert informasjon der det er aktuelt.

5.4.9 Etterprøvbarehet

Alle som forklarer seg for en kommisjon, må få anledning til å korrigere fremstillingen og gi tilleggsopplysninger, og det må derfor skrives referater som den enkelte får anledning til å gå igjennom før det legges til grunn som bevis i saken. På den måten kan kommisjonens konklusjoner ettergås, og konklusjonene står seg tydeligere i offentligheten.

Innspill til kommisjonen kan også skje skriftlig, og en forklaring kan senere suppleres med skriftlig innspill.

Anonyme vitner bør unngås. Det vil gå på bekostning av rapportens troverdighet.

Kommisjonen beslutter selv hvem som skal forklare seg, og hvordan. Noen ganger kan det være personer som kun forklarer seg for sekretariatet, andre ganger kan

noen utvalgte kommisjonsmedlemmer være representert sammen med sekretariatet. Når det gjelder personer som er særlig viktige for utredningen, bør hele kommisjonen være til stede.

5.4.10 Offentlighet og innsyn

Offentleglova gjelder ikke parlamentariske granskingskommisjoner. Offentlighet er et gode, og åpenhet bidrar til å styrke tilliten til prosessen og kommisjonens arbeid. Det er ofte forbundet stor offentlig interesse med kommisjonens arbeid, og mediene ønsker mest mulig informasjon om utredningsarbeidet. Stortinget bør vurdere om offentleglovas regler om offentlighet og innsyn skal gjelde tilsvarende for parlamentariske granskingskommisjoner. Det kan imidlertid være behov for enkelte tilpasninger.

Det bør vurderes om interne dokumenter som kommisjonen får innsyn i, skal behandles som interne dokumenter i kommisjonen. Organinterne dokumenter mister i så fall ikke sin interne karakter ved at de oversendes kommisjonen.

Kommisjonens møtoreferater fra samtaler med berørte og vitner vil være eksempler på kommisjonens interne dokumenter. Også skriftlige innspill fra eksterne bør være interne dokumenter for kommisjonens arbeid. Noe annet ville gjøre at enkelte vegrer seg for å kontakte kommisjonen. Slike skriftlige innspill vil kunne være alternativ til intervjuer. Kommisjonen må likevel alltid vurdere meroffentlighet.

Det kan også vurderes om dokumenter som innhentes av en granskingskommisjon eller utarbeides av dem, kun er unntatt offentlighet så lenge undersøkelsen pågår. Dette gir kommisjonen arbeidsro, og hensyn til fremdrift i undersøkelsen kan veie tyngre enn allmennhetens behov for informasjon mens kommisjonen arbeider.

Etter rundskriv G-48/75 er granskingskommisjoners møter ikke offentlige, med mindre kommisjonen selv bestemmer det motsatte. Referater som skrives, vil være interne referater som er unntatt offentlighet, på lik linje med hva som ville vært regelen dersom offentleglova hadde fått anvendelse.

I NOU 2009: 9 ble det foreslått bestemmelser som avviker noe fra offentleglova. Det ble tatt utgangspunkt i de dagjeldende regler om offentlighet for

Sivilombudsmannen, som sa at ombudsmannens saksdokumenter er offentlige med mindre de er underlagt taushetsplikt. Dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken utgjør ombudsmannens saksdokumenter. Forvaltningens saksdokumenter fra den tidligere befatningen med sakskomplekset vil derimot være unntatt offentlighet hos ombudsmannen. Unntaket er begrunnet med at det er forvaltningsorganet selv som er nærmest til å avgjøre om organets egne dokumenter er offentlige eller ikke. Anmodninger om innsyn i slike dokumenter må rettes til avsenderorganene.

Det ble foreslått å ta inn en bestemmelse om at kommisjonens interne dokumenter kan unntas offentlighet, forutsatt at meroffentlighet var vurdert. Det ble også foreslått at kommisjonen kan unnta dokumenter når særlige grunner tilsier det. Vilkåret «særlige grunner» er strengt, og det skulle ikke være kurant å unnta dokumenter etter denne bestemmelsen. Opplysninger som ville vært unntatt etter offentleglova, herunder taushetsbelagte opplysninger, vil naturlig nok unntas etter denne bestemmelsen.¹⁴⁶

Lovforslaget i NOU 2009: 9 fremstår ryddig og fleksibelt, og bør kunne være modell for bestemmelser om offentlighet og innsyn for fremtidige parlamentariske granskingskommisjoner.

Klage på avslag på innsynsbegjæringer ble for regjeringsoppnevnte granskingskommisjoner foreslått rettet mot regjeringen. En parallell ville være at klager over avslag på innsyn i parlamentariske granskingskommisjoner rettes til Stortingets presidentskap. Utvalget mener imidlertid det kan være betenkelig med klageadgang til Stortinget gitt at kommisjonene skal arbeide selvstendig og uavhengig av Stortinget. Behandlingen av en klage over avslag på innsynsbegjæringer, kan gi presidentskapet omfattende innsyn i kommisjonens arbeid, og en beslutning om omgjøring kan få stor faktisk betydning for kommisjonens arbeid. Som hovedregel bør det derfor ikke være klageadgang for avslag på innsynsbegjæring.

5.4.11 Etterlatte og pårørende

¹⁴⁶ NOU 2009: 9 kapittel 29.

Det vil ikke være etterlatte eller pårørende i alle saker som granskes. Men i den grad det er det, vil denne persongruppen ha en særlig interesse i granskingen og bør derfor ha egne rettigheter knyttet til informasjon.

I NOU 2009: 9 ble det foreslått bestemmelser om etterlatte og pårørende. Disse skulle ha et særlig krav på informasjon. Det ble foreslått at kommisjonen skulle informere pårørende og etterlatte og deres representanter på et tidlig stadium i granskingsarbeidet, i form av et møte. Det ble også foreslått at den samme gruppen skulle gis anledning til å komme med opplysninger og synspunkt av betydning for saken og kommisjonens arbeid, samt få dekket utgifter til å delta på møtet.¹⁴⁷ En tilsvarende løsning bør vurderes for parlamentariske kommisjoner hvor granskingen berører etterlatte og pårørende.

5.4.12 Personopplysninger

Det er praktisk at en granskingskommisjon i større eller mindre grad vil behandle personopplysninger i sitt arbeid. Det kan dreie seg om opplysninger kommisjonen innhenter direkte fra enkeltpersoner, men også personopplysninger i dokumenter som innhentes fra forvaltningen og andre, som innebærer viderebehandling av personopplysninger.

Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR) gjelder i utgangspunktet for parlamenter og deres eksterne organer, herunder granskingskommisjoner.¹⁴⁸

Med dette må det påses at granskingskommisjoner har rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger, herunder potensielt personopplysninger av særlig sensitiv karakter.

¹⁴⁷ NOU 2009: 9 kapittel 28.

¹⁴⁸ Justitsministeriet, Databeskyttelsesforordningen – og de retlige rammer for dansk lovgivning, Betænkning nr. 1565, Del 1 – bind 1, s. 32.

(https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2017/bet_1_1.pdf); Data Protection Act 2018, sec. 210 – explanatory notes, s. 78

(http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/pdfs/ukpgaen_20180012_en.pdf)

5.4.13 Rapporten

Rapporten skal avgis til Stortinget. Når rapporten er avlevert, oppløses kommisjonen. I tillegg til en beskrivelse av det aktuelle hendelsesforløpet som har blitt gransket, samt vurderinger i tilknytning til dette, vil rapporten ofte inneholde en rekke anbefalinger. Rapporten behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen, som innstiller til Stortinget i plenum. Det blir opp til Stortinget å ta stilling til rapportens vurderinger og avgjøre hvilke tiltak som eventuelt skal iverksettes.

5.4.14 Arkiv

Arkivlova gjelder ikke direkte for Stortinget eller Stortingets organer, men det har likevel vært praksis for at de parlamentariske kommisjonene avgir arkiv. Det er praksis for at arkivene klausuleres for en angitt tidsperiode. Ved utløpet av klausuleringsperioden vurderes innsynsbegjæringer etter Stortingets regler om dokumentinnsyn, som henviser til offentleglova. For flere av kommisjonene har det vært praksis med en klausuleringsperiode på ti år.

Klausulering av dokumenter til regjeringsoppnevnte granskingskommisjoner praktiseres sjelden. Her er bare offentleglovas regler lagt til grunn ved begjæring om innsyn.

Etter at Scandinavian Star-kommisjonens arkiv ikke ble uttrykkelig klausulert ved avgivelsen av arkivet, har Stortingets administrasjon besluttet at regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter, som i stor grad fastsetter at offentleglova gjelder så langt den passer, bør legges til grunn ved begjæring om innsyn i arkivene. Utvalget mener at det skal svært gode grunner til for å klausulere et arkiv som avgis av en parlamentarisk undersøkelseskommisjon. Og hovedregelen er at innsyn vurderes etter reglene om rett til innsyn i Stortingets dokumenter.

Taushetsbelagt informasjon vil kunne unntas i 60 år, jf. forvaltningsloven § 13 c. Det vil også være grunnlag i reglene om rett til innsyn i Stortingets dokumenter for å unnta andre deler av arkivet som kommisjonen har vært opptatt av å skjerme, slik som interne dokumenter.

5.5 Forslag til endringer i forretningsordenen § 19

På bakgrunn av utvalgets vurderinger foreslås enkelte endringer i Stortingets forretningsorden § 19. Utvalget mener at henvisningen i fo. § 19 til de generelle regler og retningslinjer som gjelder for offentlige granskingskommisjoner per i dag er utdatert. Generelt mener utvalget at lovforslaget i NOU 2009: 9 er et bedre utgangspunkt for å vurdere hvilke bestemmelser som kan være aktuelle. I stedet for en generell henvisning til annet regelverk, foreslås det at fo. § 19 gir uttrykk for at en granskingskommisjons mandat må sikre retten til kontradiksjon og etterprøvbarhet, samt at det må avklares i hvilken grad regler etter forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova skal gjelde. Når det gjelder forvaltningsloven, er det særlig reglene om habilitet og taushetsplikt som er relevante for en granskingskommisjon.

Det bør fremgå at kommisjonen må ha rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger, herunder potensielt personopplysninger av særlig sensitiv karakter.

Alle har rett til å la seg bistå på alle trinn av undersøkelsen, og utvalget mener at utgifter til slik bistand til de berørte, bør dekkes av kommisjonen der det er tale om nødvendige kostnader, og når særlige grunner taler for det.

Forslag til endringer i fo. § 19 er inntatt i rapporten i kapittel 12.

6. Stortingets eksterne organer

6.1 Innledning

Stortinget har fem eksterne organer: Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen, Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget), Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) og Ombudsmannen for Forsvaret. Dette er frittstående offentlige organer opprettet direkte under Stortinget. Virksomheten i de eksterne organene er uavhengig og selvstendig fra Stortinget og den parlamentariske virksomheten, og organene gjør egne prioriteringer innenfor sine mandat.

Stortingets eksterne organer har ulike mandat og arbeidsformer, samt ulike organisering og tilknytning til Stortinget. Stortinget ved Stortingets presidentskap og administrasjon ivaretar ulike administrative og styringsmessige funksjoner.

Det er et stort spenn i omfanget av virksomheten i de eksterne organene og hvordan de er regulert. Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen er dels regulert i Grunnloven, dels i lov og dels i generell instruks gitt av Stortinget. EOS-utvalget og Norges institusjon for menneskerettigheter er regulert i lov og instruks, mens Ombudsmannen for Forsvaret kun er regulert i en instruks gitt av Stortinget. Ulikheten i organisering og regulering er et resultat av ulikheten i oppgaver og tidspunktet organene ble etablert.

Utvalget er i mandatets punkt IV bokstav a blitt bedt om å vurdere i hvilken utstrekning Stortingets presidentskap og Stortingets administrasjon skal ivareta administrative og styringsmessige funksjoner for organene, særlig sett hen til organenes behov for uavhengighet fra Stortinget. Utvalget skal også vurdere behovet for å fastsette generelle prinsipper for organisering av de eksterne organene.

6.2 Riksrevisjonen

Etter Grunnloven § 75 bokstav k oppnevner Stortinget fem revisorer til å revidere statens regnskaper. Riksrevisjonens virksomhet er nærmere regulert i lov om Riksrevisjonen og i instruks om Riksrevisjonens virksomhet, begge fra 2004. Riksrevisjonen ble etablert i 1816 og er i dag det eldste av Stortingets eksterne organer.

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan.¹⁴⁹ Dette innebærer at Riksrevisjonen reviderer statens regnskaper (regnskapsrevisjon), kontrollerer forvaltningen av statens interesser i selskaper (selskapskontroll) og gjennomfører systematiske undersøkelser i forvaltningen av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon). Riksrevisjonen utfører sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet innrettes og organiseres.¹⁵⁰ Riksrevisjonen skal videre være objektiv og nøytral i utførelsen av sine oppgaver. Riksrevisjonens kontroll skal sikre at statlige

¹⁴⁹ Riksrevisjonsloven § 1 første ledd.

¹⁵⁰ Riksrevisjonsloven § 2.

regnskaper er korrekte, at Stortingets vedtak følges opp, og at statsforvaltningen jobber i tråd med gjeldende lover og regler.

Riksrevisjonen ledes av et kollegium på fem medlemmer, samt varamedlemmer, som alle oppnevnes av Stortinget for fire år om gangen. Kollegiet ledes av riksrevisor, som også ivaretar den daglige ledelsen. Riksrevisjonen har hovedkontor i Oslo og regionkontor i seks byer. I 2020 har revisjonen ca. 450 ansatte.

Riksrevisjonens virksomhet er en parlamentarisk og konstitusjonelt forankret kontroll med forvaltningen. Gjennom rapportering om revisjon og kontroll til Stortinget har virksomheten også stor betydning for Stortingets egen kontroll med forvaltningen. Stortinget i plenum kan pålegge Riksrevisjonen å foreta særlige undersøkelser.¹⁵¹

Stortingets oppnevninger til komiteer, utvalg og nemnder mv. ble utredet i 2018.¹⁵² Flertallet i utvalget gikk inn for å videreføre gjeldende praksis for Stortingets oppnevning av riskrevisjonskollegiet. Partigruppene på Stortinget fremmer kandidater til kollegiet på fem revisorer, slik at partienes størrelse blir hensyntatt. Dette sikrer at kollegiet reflekterer ulike politiske ståsted og har en bredde som Riksrevisjonen som organ er tjent med.

Riksrevisjonen revideres av en revisor som utpekes av Stortinget.

6.3 Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen er forankret i Grunnloven § 75 bokstav l. Ordningen er nærmere regulert i lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 1962 og i instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 1980.

Sivilombudsmannen oppnevnes av Stortinget for fire år om gangen og skal arbeide for å hindre at den offentlige forvaltning øver urett mot den enkelte. Sivilombudsmannens kontor har i overkant av 60 ansatte fordelt på seks avdelinger.

Sivilombudsmannen er bundet av lov og instruks, men utfører for øvrig sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Sivilombudsmannen skal oppnevnes ut fra

¹⁵¹ Riksrevisjonsloven § 9 syvende ledd.

¹⁵² Dokument 19 (2017–2018).

faglige kvalifikasjoner. Sivilombudsmannen må fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer og kan ikke være medlem av Stortinget. Frem til 2013 foregikk oppnevningen av sivilombudsmann ved at presidentskapet på grunnlag av uformelle undersøkelser ga tilråding til valgkomiteen, som igjen innstilte kandidaten til Stortinget. Vervet ble for første gang kunngjort offentlig i 2013.

Sivilombudsmannen behandler klager mot forvaltningen, kan ta opp saker på eget initiativ og har et særskilt ansvar for å undersøke hvordan frihetsberøvedes rettigheter ivaretas, og for å forebygge krenkelser, i henhold til tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Ombudsmannen uttaler sin mening i sakene som behandles. Det er en klar forventning om at forvaltningen innretter seg etter ombudets mening, men den er ikke rettslig bindende. Ombudsmannen avgir en årlig melding til Stortinget og kan i tillegg avgi særskilte meldinger til Stortinget.

Presidentskapet tilsetter tjenestemenn i ledende stillinger etter innstilling fra ombudsmannen. Øvrige tjenestemenn tilsettes av et eget tilsettingsråd.

For en nærmere redegjørelse om Sivilombudsmannen vises det til utredningen kapittel 10, med forslag til lov om Stortingets ombud for forvaltningen.

6.4 Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) er regulert i lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-kontrolloven) av 1995. EOS-utvalget har vært i drift siden det første utvalget ble oppnevnt av Stortinget i 1996.

Etableringen av EOS-utvalget skjedde på bakgrunn av mye offentlig oppmerksomhet og politisk debatt om virksomheten i de hemmelige tjenestene. EOS-utvalget ble etablert som en parlamentarisk forankret kontrollordning som erstatning for det tidligere regjeringsoppnevnte kontrollutvalget. Kontrollområdet omfatter det som til enhver tid anses som etterretnings-, overvåkings- eller sikkerhetstjenester underlagt forvaltningen. I dag omfatter det Etterretningstjenesten, Forsvarets sikkerhetsavdeling, Politiets sikkerhetstjeneste og Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

EOS-utvalgets kontroll er etterfølgende og skjer ved at utvalget gjennomfører regelmessige inspeksjoner av tjenestene, tar opp saker på eget initiativ og behandler klager fra enkeltpersoner eller organisasjoner.

Utvalget understreker EOS-utvalgets viktige rolle med demokratisk kontroll av de hemmelige tjenester. Det forventes at alle utvalgets anbefalinger følges opp lojalt av tjenestene og regjeringen. Inntrykket er at tjenestene og utvalget samarbeider godt, men det har også vært eksempler på at EOS-utvalget har måttet henvende seg til Stortinget med en særskilt melding.¹⁵³

EOS-utvalget har tilsammen syv medlemmer som oppnevnes for fem år av gangen. Utvalget er sammensatt ut fra hensynet til bred politisk representasjon og relevant fagkompetanse. Det gjelder generelt strenge krav til personlig egnethet. I dag er det fem medlemmer med politisk bakgrunn og to medlemmer med rent faglig bakgrunn. Det gir Stortinget og allmennheten tillit til utvalget. Utvalgsmedlemmene oppnevnes av Stortinget etter innstilling fra Stortingets presidentskap. De fem medlemmene med politisk bakgrunn oppnevnes etter forslag fra partigruppene til presidentskapet, der partienes størrelse blir tatt hensyn til. Stortingets administrasjon gir råd til presidentskapet om medlemmer som oppnevnes på grunnlag av faglig kompetanse. Medlemmene må sikkerhetsklareres for høyeste sikkerhetsgrad nasjonalt og etter traktat Norge er tilsluttet, og de kan ikke tidligere ha vært i tjeneste for de hemmelige tjenestene.

Under behandlingen av evalueringen av EOS-utvalget uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen følgende om oppnevning av medlemmer:

«Forslagsstillerne vil understreke at utvalget må sammensettes slik at både Stortinget og allmennheten kan ha tillit til at utvalget gjør en troverdig jobb. Forslagsstillerne ønsker å videreføre gjeldende praksis, som vektlegger at rikspolitisk erfaring fra et bredt politisk spekter bør være representert i utvalget, men slik at aktive parlamentarikere ikke er valgare. Videre vil det være en fordel med tverrfaglig spredning, slik at både relevant juridisk, teknologisk og EOS-faglig kompetanse er representert. Dessuten bør mest mulig lik representasjon av kvinner og menn være en målsetting. (...) Betydningen av kompetanse og kontinuitet tilsier etter

¹⁵³ Se for eksempel siste særskilte melding: Særskilt melding til Stortinget om PSTs ulovlige innhenting og lagring av flypassasjeropplysninger, Dokument 7:2 (2019–2020)

forslagsstillernes syn at medlemmene bør kunne gjenoppnevnes én gang. Dette ligger til grunn for maksgrensen på 10 år som ble innført i tråd med anbefalingen fra Evalueringsutvalget».

Storingsutvalget som utredet oppnevninger til komiteer, utvalg og nemnder, sluttet seg til dette i sin utredning fra 2018. Utvalget anbefalte at gjeldende praksis fortsetter.

Utvalget har et fast sekretariat med en leder. I sekretariatet er det 16 ansatte.

Stortingets presidentskap ansetter leder for sekretariatet til EOS-utvalget etter innstilling fra utvalget.

6.5 Norges institusjon for menneskerettigheter

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) er regulert i lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter og i instruks om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, begge fra 2015, samme år som institusjonen ble opprettet.

Regelverket for NIMs virksomhet bygger på FNs prinsipper for nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner (Paris-prinsippene) fra 1993. Disse er uttrykk for en omforent forståelse av hva nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner er, og oppstiller generelle krav til hvordan slike institusjoner skal være innrettet. Det er i dag om lag 113 stater som har en nasjonal menneskerettighetsinstitusjon. At NIM er opprettet direkte under Stortinget, er i samsvar med internasjonalt anbefalt praksis.

NIMs mandat er å fremme og beskytte menneskerettighetene. I henhold til oppgavebeskrivelsen skal NIM arbeide for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. Dette gjøres gjennom rådgivning, overvåkning og rapportering til Stortinget. Mandatet og oppgavene etter loven utøves selvstendig og uavhengig. NIM kan ikke prøve enkeltsaker om påståtte krenkelser av menneskerettighetene.¹⁵⁴

NIM avgir en årlig melding til Stortinget som gir en oppsummering av virksomheten og tar opp særlige temaer, med råd og anbefalinger. NIM ledes av et

¹⁵⁴ NIM-loven § 3.

styre og en direktør. Disse oppnevnes av Stortinget etter innstilling fra Stortingets presidentskap.

Styret består av fem medlemmer som representerer ulike relevante fagfelt, herunder juridisk kompetanse om menneskerettigheter, kompetanse om virksomhetsstyring og særskilt kjennskap til samiske spørsmål. I styret skal hvert kjønn være representert med minst to medlemmer. Styremedlemmene oppnevnes for en periode på fire år og kan gjenoppnevnes, men ingen kan sitte sammenhengende i mer enn to perioder.¹⁵⁵ Stortingets presidentskap informerer om adgangen til å fremme forslag til kandidater, og det blir offentliggjort en liste over foreslåtte kandidater.¹⁵⁶

Direktøren er jurist med høy kompetanse på menneskerettigheter. Oppnevningen av direktør skal skje etter ekstern utlysning.¹⁵⁷

NIM har hovedkontor i Oslo og et kontor i Kautokeino. Det er totalt 23 ansatte, hvorav fem er i Kautokeino. Det ligger til styret å ansette alle medarbeidere foruten direktør. Direktør innstiller da til styret.

6.6 Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret

Ombudsmannen for Forsvaret ble etablert av Stortinget i 1952, og virksomheten er regulert i en instruks vedtatt av Stortinget samme år. Instruksen har stort sett vært uendret bortsett fra at antall medlemmer i nemnda har blitt utvidet. Ordningen er således ikke fastsatt ved lov. Ordningens formål er å «bidra til å sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret».

Institusjonen består av en ombudsmannsnemnd på syv personer, hvorav lederen er benevnt ombudsmannen for Forsvaret. Lederen arbeider fulltid og leder arbeidet på kontoret. Nemnda foretar inspeksjoner av militære anlegg og har møter med militære og sivile i Forsvaret. Ombudsmannen arbeider i det daglige med opplysningsvirksomhet og mottar henvendelser fra vernepliktige og ansatte i Forsvaret. De kan klage til ombudsmannen hvis de opplever seg urettmessig

¹⁵⁵ NIM-loven § 5.

¹⁵⁶ Instruks om NIM § 2 første ledd.

¹⁵⁷ NIM-loven § 7 første ledd.

behandlet. Henvendelser som ombudsmannen tar opp, søkes løst med kontakt med nærmeste myndighet som anses egnet til å håndtere dem.

Iht. instruks for Forsvarets ombudsmannsnemnd § 2 oppnevnes medlemmene av nemnda av Stortinget for fire år om gangen. Det er ingen grense for hvor mange ganger de kan gjenoppnevnes. Derfor har det vært bare seks ombudsmenn gjennom tidene.

I tillegg til ombudsmannen er det tre ansatte på kontoret, en direktør med juridisk kompetanse og to sekretærer. Kontoret er i Oslo.

Stortinget oppnevner medlemmer i nemnda etter innstilling fra Stortingets valgkomité. Ombudsmannen for Forsvaret og øvrige medlemmer i nemnda oppnevnes på bakgrunn av forslag fra partigruppene, og partistørrelse blir hensyntatt.

6.7 Stortingets eksterne organer – konstitusjonelle sider og deres rolle

6.7.1 De eksterne organenes uavhengighet og selvstendighet fra Stortinget og forvaltningen

Stortingets eksterne organer er offentlige organer opprettet direkte under Stortinget. Plasseringen i det konstitusjonelle systemet medfører blant annet at Stortingets eksterne organer er unntatt fra forvaltningens instruksjonsrett. Videre fremgår det eksplisitt i de eksterne organenes lovgivning at de er selvstendige og uavhengige fra Stortinget i sin virksomhet, men bidrar med innspill i form av årsmeldinger og rapporter til Stortingets kontrollarbeid.

At organene er opprettet direkte under Stortinget og har oppgaver som i varierende grad er relevante for Stortingets konstitusjonelle oppgaver, synes å ha gitt opphav til oppfatninger om forholdet mellom Stortinget og de eksterne organene som det kan være grunn til å avklare. Blant annet har Riksrevisjonens og Sivilombudsmannens kontrollvirksomhet blitt omtalt som at den «utøves på vegne av Stortinget». Denne og tilsvarende formuleringer er misvisende og kan skape et inntrykk av at Stortinget identifiseres med de eksterne organenes virksomhet, eller at de eksterne organenes virksomhet er en forlengelse av Stortingets parlamentariske kontrollvirksomhet.

Utvalget vil understreke at de eksterne organene ikke opptrer på vegne av Stortinget eller utøver en form for delegert konstitusjonell kompetanse for Stortinget. I den grad det er saklig sammenfall mellom Stortingets konstitusjonelle kontrollfunksjoner og de eksterne organenes lov- og instruksbestemte oppgaver, er de eksterne organene kun et virkemiddel for Stortinget.

At de eksterne organene skal være uavhengige i sin virksomhet, er fremhevet i ulike internasjonale anbefalinger.¹⁵⁸ For den selvstendige virksomhetens arbeid både mot forvaltningen og private gir uavhengigheten tillit til at undersøkelser, vurderinger og uttalelser baserer seg på objektivt og relevant grunnlag, og ikke på utenforliggende hensyn. Denne tilliten er avgjørende for at organer som ikke har myndighet til å treffe bindende avgjørelser, skal kunne fungere effektivt. Det samme er avgjørende for å være et effektivt virkemiddel overfor Stortinget, noe som forutsetter at både mindretallet og flertallet må kunne ha tillit til informasjon, råd og vurderinger fra de eksterne organene.

6.7.2 *Kompetanse og kompetansebegrensninger*

De eksterne organenes plassering under Stortinget legger noen føringer for hvilken kompetanse de eksterne organene kan og bør ha. Det gir også føringer for forholdet til Stortinget selv og de øvrige statsmaktene, især forvaltningen.

Betydningen av at et offentlig organ er opprettet direkte under Stortinget, har i nyere tid blitt drøftet av utvalget som i 2016 evaluerte EOS-utvalget («evalueringsutvalget»). Som et generelt utgangspunkt ble det vist til følgende:

«EOS-utvalgets forankring i Stortinget er avgjørende for å forstå utvalgets rolle, oppgaver og handlingsrom. Konstitusjonelt har det som konsekvens at utvalget er reelt uavhengig av de tjenestene det kontrollerer. På den annen side begrenser det utvalgets myndighet overfor tjenestene, blant annet ved at det kan påpeke og kritisere kritikkverdige forhold, men ikke instruere tjenestene, eller fungere som rådgiver for dem.»

¹⁵⁸ For Riksrevisjonen følger det av ISSAI 10 punkt II. For ombudsmenn følger det av Venezia-kommisjonens anbefalinger i Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution 2019, og for nasjonale institusjoner følger det av Paris-prinsippene fra 1993 og «General Observations» av The International Coordinating Committee of National institutions fra 2013.

Dette gjelder langt på vei for samtlige av Stortingets eksterne organer. Fordi de er opprettet av og underlagt Stortinget, er de utenfor den utøvende makts styringshierarki og uavhengige av forvaltningen.

Stortingets eksterne organer hverken har eller bør ha formell myndighet til å instruere eller overprøve forvaltningens avgjørelser. Dersom de eksterne organene kunne instruere eller overprøve forvaltningens avgjørelser, ville de i praksis ta del i den offentlige myndighetsutøvelsen som de selv og Stortinget skal kontrollere.

At de eksterne organene ikke har formell myndighet til å instruere eller overprøve forvaltningen, er imidlertid ikke til hinder for at organene kan pålegge forvaltningen å gi tilgang til nødvendig informasjon, eller kreve tilgang til lokaler og steder som er nødvendig for å foreta undersøkelser.

I hvilken grad organer underlagt Stortinget kan ha en rådgivningsfunksjon overfor forvaltningen, er mer nyansert. Når det gjelder Riksrevisjonen, la Frøiland-utvalget til grunn at det kan gis veiledning og råd til forvaltningen, men da av generell karakter og slik at forvaltningen likevel har et selvstendig ansvar for sine avgjørelser.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i brev til utvalget bedt om en vurdering av behov for kontroll med forskrifter fastsatt av departementenes underliggende organer etter delegert myndighet.¹⁵⁹ Utvalget vil påpeke at det er departementene som har ansvar for denne typen forskriftskontroll. De må påse at de har tilstrekkelig tilsyn med at forskriftene er i tråd med lovhjemler og lovgivers intensjon. Departementene bør ha systemer som gir oversikt over hvilke forskrifter som vedtas, som igjen kan få betydning for Stortingets kontroll. Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen foretar kontroll i enkeltsaker, men bør utvikle tverrgående kontroller til også å gjelde forskrifter på flere områder dersom det viser seg å være en risiko for utilstrekkelig oppfølging fra departementene.

Utvalget mener at de eksterne organenes rolle bør være begrenset til det mandat de enkelte organene har i dag. Det synes per i dag ikke å være behov for å utvide deres ansvarsområde.

¹⁵⁹ Brev av 15. oktober 2019.

6.7.3 *De eksterne organene som virkemiddel for Stortingets kontrollfunksjon*

De eksterne organene er et virkemiddel i Stortingets kontroll. Deres årsmeldinger og særskilte meldinger bidrar til å danne grunnlaget for Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen. I den grad de bedriver etterfølgende kontroll, er det et viktig prinsipp at disse organene selv definerer hvilken informasjon de skal ha innsyn i.

De eksterne organene kan også være et virkemiddel knyttet til Stortingets øvrige konstitusjonelle oppgaver. I NIM-loven § 3 fremgår det blant annet at NIM skal gi råd til Stortinget om gjennomføringen av menneskerettighetene. Slike råd er ikke avgrenset til å gjelde Stortingets kontroll, men kan også gjelde Stortingets behandling av lov- og budsjettforslag. Gjennom rapporter fra de eksterne organene får Stortinget informasjon og vurderinger om forhold som kan være relevante for ansvarskontrollen med regjeringen, og informasjon som gjør Stortinget i stand til å føre styringskontroll med forvaltningen.

Samtlige av de eksterne organene avgir årlige meldinger til Stortinget. Det er i hovedsak opp til de eksterne organene selv hva de skal rapportere om, og hvor ofte de eventuelt skal avgi særskilte meldinger som kan ha betydning for Stortingets arbeid. En viktig føring i dette henseende kom med Ingvaldsen-utvalget i 1977, som gikk inn for at Riksrevisjonens og Sivilombudsmannens virksomhet i større grad burde innrettes slik at den tjente til hjelp for Stortingets kontrollvirksomhet. Denne målsettingen har ført til at Riksrevisjonen i dag har stor betydning for Stortingets egen kontrollvirksomhet. Dette, sammen med etableringen av kontroll- og konstitusjonskomiteen i 1993, nye revisjonsformer og at Riksrevisjonen i 1994 selv begynte å oversende et større antall enkeltsaker som egne rapporter til Stortinget, har ifølge Frøiland-utvalget gitt en positiv utvikling:

«Den har medført en vitalisering av Riksrevisjonen, og en styrking av Stortingets mulighet til å føre en reell og informert kontroll med regjering og forvaltning.»

Utviklingen for Riksrevisjonens vedkommende illustrerer at omfanget og betydningen av de eksterne organenes hjelpefunksjon overfor Stortinget kan endre seg

over tid. Den viser også at en utvidelse av hjelpefunksjonen kan ha positiv effekt på Stortingets ivaretagelse av sine konstitusjonelle oppgaver. Mer rapportering til Stortinget fra de eksterne organene er imidlertid ikke et ensidig gode. Stortinget kan til tider ha et stort arbeidspress. Rapportene må derfor være relevante for Stortingets arbeid. Stortinget må også ha tilgjengelig kapasitet til å drive kontrollvirksomhet av eget tiltak. Utvalget mener imidlertid at det i dag er en god balanse mellom antall rapporter kontroll- og konstitusjonskomiteen mottar, og kapasiteten i komiteen.

Rapporteringen bestemmes av de eksterne organene selv, innenfor rammene av lov og instruks. Dette er et naturlig utslag av at de eksterne organene opptrer selvstendig og uavhengig i sin virksomhet. Til tross for de eksterne organenes uavhengige rolle har Stortinget i plenum hjemmel til å pålegge Riksrevisjonen og EOS-utvalget å foreta bestemte undersøkelser, uten at de kan instruere om hvordan disse skal gjennomføres.¹⁶⁰ Stortinget har tradisjonelt vært tilbakeholdne med å benytte sin instruksjonsrett. Siden 2016 har Riksrevisjonen vært pålagt å gjennomføre revisjon av salg av to F-5 jagerfly¹⁶¹, byggearbeider i regi av Stortinget¹⁶², objektsikring¹⁶³ og å undersøke forhold rundt Alexander L. Kielland-ulykken¹⁶⁴. Stortinget har aldri pålagt EOS-utvalget å foreta noen nærmere undersøkelse.

Stortinget og utenriks- og forsvarskomiteen har sammen med Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen i dag en mulighet til å forelegge saker for Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret. Denne muligheten benyttes i praksis ikke fra Stortingets side.

Utvalget mener at Stortinget, ved kontroll- og konstitusjonskomiteen, bør ha en viss adgang til å ha dialog med de eksterne organene for at de skal kunne opplyse om bestemte undersøkelser Stortinget kan ha nytte av. Dette kan for eksempel skje under behandlingen av årsmeldingene, i komitemerknadene til innstillingen. Stortinget har i begrenset grad et eget utredningsapparat. Stortinget kan ha behov for å få utredet en

¹⁶⁰ Riksrevisjonsloven § 9 syvende ledd og EOS-kontrollloven § 1 femte ledd.

¹⁶¹ Dokument 3:7 (2016–2017).

¹⁶² Dokument 3:12 (2016–2017).

¹⁶³ Dokument 3:11 (2017–2018).

¹⁶⁴ Innst. 411 S (2018–2019).

sak eller synspunkter fra noen som er uavhengige av regjeringen og forvaltningen. Det kan også være at det i visse saker er riktig at undersøkelser foretas med en armlengdes avstand fra Stortinget. Forutsetningen må være at organene har mulighet til å påta seg oppgaven innenfor de ressursene de har, og at de selv avgjør hvordan en slik henstilling løses. Når de har løst en slik oppgave, er det naturlig at de avgir en særskilt melding til Stortinget.

6.7.4 Initiativ til evalueringer, gjennomganger, lovendringer og instruksjer

Ettersom organene er direkte underlagt Stortinget, har det vært tradisjon for at Stortinget selv har tatt initiativ til lovendringer som gjelder disse organene, ofte i tilknytning til evalueringer eller gjennomganger. Det har også i en del tilfeller forekommet at de eksterne organene selv har henvendt seg til Stortinget om behov for lovendringer.

For mer omfattende evalueringer, gjennomganger eller lovendringer har Stortinget i mange tilfeller oppnevnt egne utvalg.¹⁶⁵ Mindre endringer har blitt utredet for Stortingets presidentskap av Stortingets eget lovsekretariat.¹⁶⁶ Stortinget har også anmodet regjeringen om å fremme lovforslag som gjelder de eksterne organene, for på den måten å få et grundig saksgrunnlag.

Historisk ser man at departementene også har tatt slike initiativ.¹⁶⁷ For Sivilombudsmannen har f.eks. endringer vært initiert både av Stortinget og departementet. Det er et spørsmål om det er heldig at regjeringen på eget initiativ foreslår lovendringer som gjelder Stortingets eksterne organer. De eksterne organene har i stor grad kontrolloppgaver rettet mot forvaltningen. En sentral grunn til å legge de aktuelle organene under Stortinget er at de har funksjoner som fordrer avstand og uavhengighet fra regjeringen og forvaltningen. I tillegg kommer det at flere av organene er virkemidler for Stortingets kontroll. På den annen side har regjeringen etter Grunnloven en forslagsrett som ikke kan innskrenkes.

¹⁶⁵ Et eksempel er herværende utvalgs mandat til å fremme ny lov for Sivilombudet og Ombudsmannen for Forsvaret.

¹⁶⁶ Et eksempel er Stortinget og de eksterne organenes forhold til sikkerhetsloven.

¹⁶⁷ Et eksempel er EOS-utvalgets rolle med hensyn til den nye E-tjenesteloven.

Utvalget vil påpeke at regjeringen på dette området må utøve forsiktighet med å fremme forslag og heller gjøre Stortinget oppmerksom på en problemstilling som bør søkes løst. Utvalget mener Stortinget som hovedregel skal ta initiativ til større og mer vesentlige endringer, særlig i den grad de aktualiserer spørsmål om de eksterne organenes sentrale funksjoner, virkemidler og arbeidsområde. For andre endringer som ikke har slik betydning, er det i utgangspunktet ikke særlige betenkeligheter ved at lovforslag fremmes av regjeringen, men det bør skje i samråd med Stortinget. Det kan være endringer som følge av andre lovforslag, f.eks. ny statsansattelov, ny personopplysningslov, mv. Regjeringen har forslagsrett i henhold til Grunnloven.

Utvalget mener videre at Stortingets presidentskap må ha et ansvar for en gjennomgang av lovendringer for å se om det er skjedd endringer som kan eller bør få betydning for Stortingets eksterne organer.

Når det gjelder Stortingets adgang til å gi nærmere bestemmelser for virksomheten, har Stortinget hatt hjemmel for å gi nærmere instruks etter riksrevisjonsloven § 3, sivilombudsmannsloven § 2, NIM-loven § 2 og EOS-kontrollloven § 1 fjerde ledd. Ombudsmannen for Forsvaret er regulert i instruks fastsatt av Stortinget.

Utvalget synes det i prinsippet er uheldig at virksomheten til organene er regulert i instruks i tillegg til lov. Alle organets funksjoner og mandat bør følge direkte av loven. Helt unntaksvis kan instruks benyttes, og da kun slik at det er tale om regulering av virksomheten for praktiske formål, ikke hva gjelder mandat eller oppgaver.

Begrepet «instruks» kan gi inntrykk av noe annet enn en generell regulering. Betegnelser som mer presist gir uttrykk for hva den utfyllende reguleringen kan gå ut på, er «bestemmelser» eller «regler». Til sammenligning er regelverket som trådte i kraft 1. januar 2020 om sikkerhetslovens anvendelse for Stortingets administrasjon, benevnt «Bestemmelser om sikkerhetslovens anvendelse for Stortingets administrasjon».¹⁶⁸ Utvalget foreslår derfor at man heller bør gi «bestemmelser for virksomheten».

¹⁶⁸ Sikkerhetsloven § 1-4, jf. Innst. 122 S (2018–2019).

6.7.5 *Forholdet til forvaltningens tilsynsorganer*

Det finnes i dag en rekke lover som gir ulike forvaltningsorganer myndighet til å føre kontroll eller tilsyn med etterlevelsen av lover som også gjelder for Stortingets eksterne organer. Arbeidstilsynet og Datatilsynet er eksempler på slike organer. I en del tilfeller har disse organene adgang til å gi pålegg, ilegge overtredelsesgebyr eller treffe andre vedtak overfor Stortingets eksterne organer. Slike forvaltningsorganer er samtidig omfattet av Riksrevisjonens og Sivilombudsmannens arbeidsområder.

Både Sivilombudsmannen og Riksrevisjonen har i sine innspill til utvalget vist til at det er uheldig at forvaltningsorganer fører tilsyn med dem, når de skal føre kontroll med de samme forvaltningsorganene. Riksrevisjonen opplyste at de har fått pålegg fra Arbeidstilsynet. Tilsvarende varslet Datatilsynet Sivilombudsmannen om tilsyn, men det ble stanset da Sivilombudsmannen viste til sin konstitusjonelle rolle.

En slik gjensidig kontroll kan svekke de eksterne organenes uavhengighet og upartiskhet og vil kunne føre til uklar rollefordeling.

Utvalget har drøftet dette spørsmålet inngående i tilknytning til forslag til lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen. Det vises til utredningen kapittel 10. Prinsippet utvalget har kommet frem til, er at forvaltningsorganer ikke skal kunne utøve myndighet overfor Stortingets eksterne organer dersom det aktuelle eksterne organet fører kontroll med forvaltningsorganet og myndighetsbruken kan påvirke det eksterne organets uavhengige og upartiske utøvelse av sine oppgaver. Utvalget mener det samme må gjelde for de øvrige eksterne organene som fører kontroll med forvaltningen.

6.8 **Organisering og struktur på de eksterne organene**

6.8.1 *Dagens modeller for de eksterne organene*

Det er to hovedmodeller for organisering av statlige virksomheter. Den ene er styremodellen, der et styre eller et kollegialt organ hierarkisk er overordnet administrativ leder. Den andre er direktørmodellen, der én person er øverste leder for organisasjonen.

Det er i dag flere ulike strukturer på de eksterne organenes lederfunksjoner.

Riksrevisjonen, EOS-utvalget og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret har kollegier som øverste organ. Medlemmene er oppnevnt av Stortinget etter forslag fra partigruppene. EOS-utvalget har også representasjon i kollegiet av faglig ekspertise. For Riksrevisjonen og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret er leder av kollegiet også administrativ leder. De opererer da nærmest som arbeidende styreledere.

Rollene til disse kollegiene er ulike. Når det gjelder EOS-utvalget, er det utvalget selv som utøver kjernevirksomheten i organet. Det er medlemmene i utvalget som diskuterer seg frem til beslutninger og uttalelser. Arbeidet er konsensusbasert. Ved opprettelsen av EOS-utvalget ble det vurdert å legge kontrolloppgaven inn under Sivilombudsmannen, men Stortinget mente det ville være uheldig at ansvaret for avgjørelser på et så politisk felt skulle hvile på én person alene. Samtidig ønsket Stortinget en bredere representasjon av erfaringer og holdninger, en politisk forankring og muligheten til å skifte ut kontrollørene med jevne mellomrom.

Ombudsmannsnemnda for Forsvaret er en nemnd bestående av tidligere folkevalgte, som er med på befaringer, men som ut over det tar liten del i den daglige virksomheten. Nemnda konsulteres ved valg av steder som de reiser til på inspeksjoner. Det er Ombudsmannen for Forsvaret og vedkommendes stab som besvarer henvendelser og besørger planlegging og forberedelser ved befaringer.

Kollegiet i Riksrevisjonen beslutter hvilke revisjoner ut over de lovpålagte som skal gjennomføres. Beslutningsgrunnlaget er risikoanalysene som utarbeides i revisjonsavdelingene. Videre behandler kollegiet alle dokumenter som skal oversendes Stortinget. De behandler konklusjonene, kritikkformene og anbefalingene. Behandlingen resulterer ofte i mindre justeringer. Ellers behandler de budsjett, økonomirapporteringer, ansettelse av ledere og andre overordnede spørsmål som oppstår underveis.

NIM ledes av et styre som er faglig ansvarlig for virksomheten. Styret oppnevnes av og rapporterer til Stortinget. Direktøren oppnevnes av Stortinget, ikke av styret. Styremedlemmene er oppnevnt ut fra kriterier som fremgår av loven og er i tråd med de internasjonale standardene som skal sikre pluralisme og kompetanse. I tillegg har NIM et faglig råd.

Hverken Riksrevisjonen, Ombudsmannsnemnda for Forsvaret eller NIM er klart organisert etter enten styre- eller direktørmodellen.

Riksrevisjonen er vesentlig større enn EOS-utvalget og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret. Det er imidlertid ikke noe i styremodellen som tilsier at den er bedre egnet for større enn mindre organisasjoner eller motsatt.

Sivilombudsmannen ledes av en «direktør», sivilombudsmannen. Sivilombudsmannen er øverste administrative leder for organet og har ikke noe styre mellom seg og Stortinget. Tanken har vært at dette er et personlig verv, og at ombudsmannen selv må vurdere hver enkelt sak før uttalelse gis. Direktørmodellen er også brukt for ombud og tilsyn i statsforvaltningen som skal ivareta noen særlige interesser, slik som Likestillings- og diskrimineringsombudet, Barneombudet, Datatilsynet og Forbrukertilsynet.

Alle de eksterne organene som har et kollegialt organ, har en administrativ leder. I EOS-utvalget kalles denne funksjonen sekretariatsleder. NIM har en direktør. Ombudsmannsnemnda for Forsvaret ledes av ombudsmannen, som har en dobbeltrolle i og med at vedkommende også er administrativ leder av et kontor med tre ansatte, hvorav én har tittel direktør. Riksrevisjonen har den mest komplekse organiseringen i denne sammenheng. Riksrevisor har en dobbeltrolle som leder av kollegiet og som øverste leder av Riksrevisjonen i det daglige. I tillegg har Riksrevisjonen en revisjonsråd som også har en lederrolle. Revisjonsråden har revisjonsfaglig bakgrunn og tar seg av en del administrative saker, mens riksrevisor hovedsakelig tar seg av forholdet til Stortinget og media.

Disse administrative lederne er oppnevnt av Stortinget, dog slik at lederen av EOS-utvalgets sekretariat tilsettes av presidentskapet. Revisjonsråden tilsettes av Riksrevisjonens kollegium.

6.8.2 Utvalgets generelle syn på struktur og organisering av Stortingets eksterne organer

Dersom et organ kun har en leder uten styre eller en annen form for kollegialt organ, vil det samle svært mye makt på én hånd. Det kan derfor være gunstig, også som et styrings- og kontrolltiltak for virksomheten, at det er et styre eller en annen

type kollegialt organ som er øverste myndighet for virksomheten. Videre, slik det ble påpekt av Frøiland-utvalget, vil det gjøre den daglige virksomheten mer uavhengig fra Stortinget, og ansvarsfordelingen mellom styret og administrativ leder blir tydeligere. Flertallet den gang anbefalte at det skulle innføres en styringsmodell for Riksrevisjonen, der administrativ leder ikke samtidig var leder av kollegiet, men hadde en mer revisorfaglig bakgrunn.¹⁶⁹

Utvalget mener at det prinsipielt bør være et styre eller et kollegialt organ, enten det kalles nemnd eller noe annet, som bør være øverste ansvarlige i alle Stortingets eksterne organer. Det samsvarer med organenes særlige, selvstendige stilling. En slik modell vil sikre at ulike interesser kan være representert i det styrende organet.

Selv om en styremodell er prinsipielt ønskelig, kan det være gode grunner til å beholde direktørmodellen med én øverste leder hva gjelder Sivilombudet. Målet er å ha en tillitsperson som handler på vegne av Stortinget, en tradisjon som vi gjenfinner i svært mange land. Ombudets uttalelser følges av forvaltningen på grunn av den autoriteten han eller hun er gitt av Stortinget. Ombudet har, i motsetning til en «alminnelig direktør», svært begrenset mulighet til å delegere ansvaret han eller hun er gitt av Stortinget. Det er forutsatt at sivilombudet selv står bak alle uttalelsene.

På den annen side hadde det ikke vært noe i veien for at det var en nemnd eller kommisjon som i siste instans tok beslutningene og avga uttalelser. Alle i en slik nemnd måtte i så fall ha høy juridisk kompetanse, men kunne komme fra ulike faglige ståsteder og bakgrunner.

Det å bytte ut sivilombudet med en kommisjon eller en nemnd vil etter utvalgets oppfatning kunne svekke legitimiteten til uttalelsene. Utvalget har derfor kommet til at Sivilombudet fremdeles bør ha en direktørmodell.

Dersom man legger til grunn at øverste myndighet i Stortingets eksterne organer generelt er et kollegialt organ, er spørsmålet hvordan dette skal være sammensatt. Folkevalgt representasjon med balanse ut fra partienes styrke i Stortinget gir organet legitimitet på tvers av det politiske spektret. Politisk erfaring er en nyttig

¹⁶⁹ Dokument nr. 14 (2002–2003) side 64.

og relevant erfaringsbakgrunn i styret. Det forutsetter imidlertid at de med politisk bakgrunn ikke lenger er folkevalgte.

Dersom det øverste organet skal ha direkte innflytelse på den faglige vurderingen som foretas i virksomheten, bør det ha god ekspertise på fagfeltet. EOS-utvalget er et eksempel på et kollegialt organ der man kombinerer politisk erfaring og fagkompetanse i kollegiet. Kompetanse på virksomhetsstyring er også nyttig. Hvert kjønn bør være representert.

De kollegiale organene bør oppnevnes av Stortinget i plenum på samme måte som sivilombudsmannen, for å sikre den nødvendige autoritet og legitimitet. I utgangspunktet bør medlemmene oppnevnes for fire år av gangen med mulighet til å gjenoppnevnes én gang hver, altså maksimalt åtte år. Utskiftningen bør foregå på en slik måte at kontinuiteten sikres.

For kollegiale organ med styrefunksjon vil administrativ leders rolle være å ha den daglige ledelsen, forberede saker, være sekretær for styret og gjennomføre beslutningene. Rollefordelingen mellom det kollegiale organet og administrativ leder bør imidlertid ikke være til hinder for at leder av det kollegiale organet kan ha en aktiv og deltakende rolle i virksomheten. Leder kan ved behov fungere som «arbeidende styreleder» i hel eller delt stilling.

Normalt vil et styre ansette administrativ leder, fordi en administrativ leder trenger tillit fra styret. Dersom styret ikke har mulighet for å avsette en administrativ leder som ikke følger lojalt opp styrets beslutninger, kan det føre til en ansvarspulverisering. Det at styret har tillit til administrativ leder, er en stor styrke for organisasjonen som kan gå tapt dersom administrativ leder ansettes av noen andre. Utvalget er derfor av den oppfatning at det bør være det kollegiale organet som ansetter sin nærmeste medarbeider, og at det kollegiale organet står til ansvar overfor Stortinget for organets virksomhet.

Utvalget mener at stillingene som administrativ leder bør være åremålsstillinger. Det vises til at åremålsstillinger i staten for øvrig er på seks år, med mulighet for to perioder, det vil si maksimalt tolv år. Utvalget foreslår at alle de organer utvalget nå gjennomgår, har en administrativ leder på åremål på seks år med mulighet til forlengelse én gang. Det forutsettes at det lages overgangsregler for de

som i dag har stillinger uten åremålsbegrensning, som innebærer at ny ordning iverksettes når disse fratrer.

For å styrke autoriteten til administrativ leder kan det argumenteres for at styret eller det kollegiale organet lager en innstilling som godkjennes av Stortingets presidentskap, på linje med dagens system for lederen i EOS-utvalgets sekretariat og kontorsjefene hos Sivilombudsmannen. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunn til å foreslå et slikt system. Utvalget peker på at Stortinget selv nylig har avskaffet ordningen med at presidentskapet ansetter til ledende stillinger på Stortinget, foruten direktør, som ansettes av Stortinget i plenum, og assisterende direktør, som ansettes av presidentskapet. For øvrig ansettes alle av ansettelsesrådet.¹⁷⁰ En ordning med at presidentskapet ansetter, vil antakeligvis ikke ha noen praktisk betydning ettersom det i praksis skal svært mye til før presidentskapet ikke følger innstillingen.

6.9 Utvalgets anbefalinger

6.9.1 Riksrevisjonen

Utvalget mener at Riksrevisjonen bør ledes av et kollegium som i dag, som selv ansetter administrativ leder med ansvar for det daglige arbeidet. Dette bør være en åremålsstilling på seks år med mulighet til forlengelse én gang til maksimalt tolv år.

Riksrevisor leder kollegiets møter og har den primære kontakten med Stortinget. Riksrevisor skal ikke lenger ha det personell- og driftsmessige ansvaret.¹⁷¹

Kollegiet bør, som i dag, bestå av erfarne politikere. Politisk kompetanse er viktig i denne rollen for å sikre legitimitet, men medlemmene må ikke nødvendigvis være tidligere folkevalgte. De kan ha faglig bakgrunn med politisk erfaring.

Antall medlemmer i kollegiet bør være som nå, fem medlemmer. Stortinget oppnevner medlemmene etter innstilling fra valgkomiteen. Innstillingen utarbeides på bakgrunn av forslag fra partigruppene, der partigruppenes størrelse hensyntas, og oppnevningene bør skje i etterkant av et valg. Medlemmene skal kunne oppnevnes for fire år av gangen med mulighet til gjenoppnevning én gang.

¹⁷⁰ Stortingets personalreglement etter endring av 27. mai 2020.

¹⁷¹ Denne løsningen krever ingen endring av Grunnloven § 75 bokstav k.

6.9.2 *Sivilombudet*

Utvalget anbefaler at man opprettholder dagens modell, slik at det ikke er et styre eller kollegialt organ som leder virksomheten. Sivilombudet skal selv ta avgjørelsen i saker som behandles.

Utvalget mener at det bør åpnes for at ombudet kan ha et utvalg eller råd som bistår i strategiske valg og prioriteringer samt sikrer en viss pluralisme og kontakt med det sivile samfunnet. Ombudet har et slikt råd for sin virksomhet som nasjonal forebyggende enhet. Utvalget mener det vil være problematisk av hensyn til ombudets autoritet og uavhengighet dersom Stortinget skulle pålegge opprettelsen av et slikt råd, særlig dersom rådet skulle uttale seg om ombudets konklusjon. Utvalget har derfor kommet til at det åpnes for at Sivilombudet selv kan velge å opprette et slikt råd. Hensikten må være å få tydelige faglige innspill om hvilke sakstyper som bør undersøkes nærmere, og om det er forhold i forvaltningen som ombudet burde ta opp av eget tiltak.

Lederne av Sivilombudets ulike avdelinger bør, i tråd med utvalgets generelle syn, ikke lenger ansettes av Stortingets presidentskap, men ansettes av Sivilombudet selv etter innstilling fra et ansettelsesråd. Rådet skal bestå av representanter fra arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden.

6.9.3 *EOS-utvalget*

Utvalget anbefaler at oppnevningen av EOS-utvalget bør endres slik at utvalgsmedlemmene oppnevnes for fire år av gangen, og at maksimal funksjonstid er åtte år, i likhet med de øvrige kollegiale organene. Dette vil kreve endring i EOS-kontrollloven § 3. Den særlige kompleksiteten på dette kontrollområdet tilsier at det er behov for kontinuitet, og at ikke flere enn fire medlemmer bør byttes ut samtidig.¹⁷²

Det var tidligere kutyme at lederen kommer fra opposisjonen, for å sikre en reell kontroll med regjeringen og dens hemmelige tjenester. Utvalget mener dette bør tilstrebes, selv om konstellasjonene på Stortinget kan endre seg under en stortingsperiode. Det er naturlig at leder har en deltidsstilling som i dag.

¹⁷² EOS-kontrollloven § 3.

Utvalget mener at sekretariatsleder skal tilsettes av utvalget selv, og ikke av presidentskapet etter innstilling fra utvalget slik som i dag. Sekretariatsleder bør ikke ha bakgrunn fra de hemmelige tjenestene. Sekretariatslederstillingen bør videre være en åremålsstilling der personen tilsettes for seks år av gangen, med mulighet for forlengelse med ytterligere seks år.

6.9.4 Norges institusjon for menneskerettigheter – NIM

Når det gjelder NIM, mener utvalget at modellen med et styre som er oppnevnt av Stortinget, bør videreføres. Utvalget mener imidlertid at styret bør ansette direktør. Dette er i tråd med anbefalingen i Evaluering av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM).¹⁷³

I dagens NIM-lov § 5 er det fastsatt at det kreves ulik kompetanse i styret. Her står det at styremedlemmene skal representere ulike fagfelt, herunder juridisk kompetanse om menneskerettigheter, og styret skal ha kompetanse om virksomhetsstyring. Ett av medlemmene skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål. I styret skal begge kjønn være representert med minst to medlemmer. Utvalget ønsker å gi uttrykk for at politisk erfaring ikke er i strid med kompetansekravene, og at det er ønskelig at minst ett styremedlem har politisk erfaring. Styret bør ha en bred sammensetning erfaringsmessig, faglig og geografisk.

I tillegg har NIM et faglig råd som også sikrer bred representasjon fra ulike deler av det sivile samfunn og fagmiljøer.

De internasjonale retningslinjene for nasjonale institusjoner stiller krav om en åpen og konsultativ prosess ved oppnevning av styremedlemmer. Det er også krav om åpenhet vedrørende valgkriterier. Ifølge instruksene til loven skal Stortingets presidentskap aktivt informere om adgangen til å fremme kandidater til styret. Denne prosessen bør Stortinget etterstrebe å følge, slik at Stortinget oppnevner medlemmer til styret som åpent er spilt inn i forkant av oppnevningene, om ikke særlige grunner tilsier noe annet.

¹⁷³ Dokument 19 (2020–2021) s. 80.

Utvalget mener at styremedlemmene bør velges for fire år av gangen, og at maksimal funksjonstid bør være åtte år. Kontinuitetshensyn tilsier at ikke alle styremedlemmene byttes ut samtidig, slik at tilnærmet halvparten fortsetter ved utløpet av en valgperiode, og oppnevningen bør knyttes til stortingsperioder.

6.9.5 Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret

Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret er en ordning som har bestått uforandret og uten noen gjennomgang siden 1952. Utvalget mente det var behov for en helhetlig gjennomgang av hvordan ordningen hadde fungert ut fra dagens mandat, en analyse av hvilke behov det er for ordningen, og hvordan ordningen bør innrettes for fremtiden. Oppdraget ble utlyst, og rapporten forelå 15. august 2020 og følger i vedlegg nr. 2.

Det var i mandatet opp til utvalget å vurdere om det skulle utarbeides en ny lov for ombudsmannsordningen for Forsvaret. Det har utvalget valgt å gjøre. Utkast til ny lov for Ombudsnemnda for Forsvaret fremgår av rapporten i kapittel 11.

Utvalget har valgt å følge de generelle prinsippene utvalget mener er riktig styringsmodell for de eksterne organene. Nemnda skal fungere som et styre og gis mer ansvar for styring og kontroll med ombudets arbeid enn i dagens ordning. Nemnda skal ha fem medlemmer og ikke syv som i dag. Nemndas medlemmer oppnevnes av Stortinget for fire år av gangen, og medlemmene kan gjenoppnevnes én gang hver. For å sikre kontinuitet bør ikke mer enn tre nye medlemmer oppnevnes hver gang. Nemndas leder benevnes forsvarsombudet, men vil ikke være leder av det daglige arbeidet som i dag.

Nemnda ansetter administrativ leder, som ansettes på åremål for seks år, som kan forlenges én gang til totalt tolv år.

Ombudsnemndas rolle skal først og fremst være forebyggende og ivareta rettigheter og interesser for militært personell og sivilt ansatte når de får tjenesteplikt. Ordningens arbeidsområde konsentreres til å gjelde militært personell, herunder vernepliktige, militært ansatte, heimevernssoldater og veteraner. Utenfor faller sivilt personell med mindre de beordres til internasjonale operasjoner eller pålegges

tjenesteplikt. Ombudsnemnda skal ikke behandle rettslige klagesaker. Sivilombudet vil kunne behandle klagesaker over enkeltvedtak og andre avgjørelser i Forsvaret.

6.10 Behandlingen av de eksterne organers rapporter

Samtlige av de eksterne organene avgir årlige meldinger til Stortinget, som gir grunnlag for Stortingets egen kontroll. Med unntak av NIM har de eksterne organene også plikt eller adgang til å levere særskilte meldinger eller rapporter til Stortinget. Utvalget mener at også NIM bør ha en adgang til å avgi særskilte meldinger. Utvalget mener at det ikke er behov for å lovfeste denne adgangen nærmere hva gjelder NIM. Det følger av organets mandat som Stortingets «vaktbikkje» innenfor sitt område at de må ha anledning til å varsle Stortinget dersom de oppdager noe som er av alvorlig karakter.

Praksis i dag er at det er ulike komiteer som behandler de eksterne organenes meldinger og rapporter. Riksrevisjonens, Sivilombudsmannens og EOS-utvalgets meldinger behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Årsmeldingen fra NIM behandles av justiskomiteen, og årsmeldingen for Ombudsmannsnemnda for Forsvaret behandles av utenriks- og forsvarskomiteen. Utvalget mener at alle rapporter som avgis av de eksterne organene, både årsmeldinger og særskilte meldinger, bør behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har et helhetlig bilde av kontrollfunksjonen. Komiteen vil da ha et særskilt ansvar for å oversende rapportene til fagkomiteer for uttalelse der det er relevant. Utvalget foreslår at det må fremgå av fo. § 14 nr. 8 at det er kontroll- og konstitusjonskomiteen som har ansvaret for å behandle rapportene fra samtlige av Stortingets eksterne organer.

6.11 Administrativ tilknytning til Stortinget

6.11.1 Innledning

De eksterne organene har til dels ulik størrelse. De har dermed ganske ulike behov for administrative funksjoner og ressurser samt ulike forutsetninger for å ivareta disse internt.

For flere av organene ivaretar Stortinget en rekke administrative oppgaver.

Stortinget har et visst ansvar for forvaltningen av organene, som også krever noe ressurser. Dette kan være en utfordring for uavhengigheten, men på den annen side kan det gi gunstige stordriftsfordeler at Stortinget ivaretar visse funksjoner.

Det er videre en del regelverk for offentlige virksomheter som forutsetter et overordnet organ, eksempelvis statsansatteloven § 2, som gjelder Stortinget og dets eksterne organer. Dette innebærer at Stortinget må ha en viss administrativ rolle overfor de eksterne organene.

Det er et spørsmål om enkelte av de oppgaver Stortingets presidentskap og administrasjon nå ivaretar, er oppgaver som det er naturlig at Stortinget ivaretar også i fortsettelsen. Stortingets administrasjon og presidentskapet bruker mye ressurser på å ansette og oppnevne personer til de ulike stillingene og vervene. Etter utvalgets anbefalinger vil dette arbeidet bli noe redusert.

6.11.2 Budsjett

Sivilombudsmannens og Riksrevisjonens oppgaver følger av Grunnloven. Det må følge av dette at disse institusjonene skal ha den finansiering som er nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver. Utvalget understreker at det er Stortingets ansvar å sikre at de eksterne organene har tilstrekkelig med ressurser til å innfri sitt mandat.

I praksis skjer dette ved at de har en grunnfinansiering som indeksreguleres hvert år. Ytterligere økning må begrunnes særskilt.

Det er Stortinget som fastsetter budsjettene til de eksterne organene. De eksterne organene sender sine budsjettforslag til Stortinget for behandling i presidentskapet.

Utvalget mener at Stortinget må få informasjon om organenes opprinnelige budsjettfremlegg når Stortinget behandler budsjettene.

Utvalget mener at Stortingets eksterne organer bør ha et lønnsnivå som reflekterer at de er Stortingets organer, og følge føringen fra Stortinget for ledere i staten. Sivilombudet står i en særstilling fordi han eller hun gjerne rekrutteres fra Høyesterett. Akkurat denne stillingen bør ha en lønn som tilsvarer lønn for høyesterettsdommere.

6.11.3 Sikkerhetsklarering

Stortingets administrasjon er klareringsmyndighet for Sivilombudsmannen, for Ombudsmannen for Forsvaret og for EOS-utvalgets medlemmer og ansatte i sekretariatet. Stortingets presidentskap er klagemyndighet.¹⁷⁴ Utvalget mener prinsipielt at samme ordning bør gjelde alle de eksterne organene. Riksrevisjonen er imidlertid egen klareringsmyndighet, se lov om endringer i riksrevisjonsloven og EOS-kontrolloven som trådte i kraft 19. juni 2020. Under arbeidet med loven er det imidlertid forutsatt at utvalget her skal se på spørsmålet om sikkerhetsklarering, se også mandatet punkt IV a. I innstillingen til endringsloven, Innst. 252 L (2019–2020), står det følgende:

«Presidentskapet vil på dette punktet imidlertid vise til at Stortinget har nedsatt et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Innst. 271 S (2018–2019). Det inngår i utvalgets mandat å vurdere de eksterne kontrollorganenes administrative og organisatoriske tilknytning til Stortinget, herunder i hvilken utstrekning Stortingets presidentskap og Stortingets administrasjon skal ivareta administrative og styringsmessige funksjoner for organene, særlig sett hen til organenes behov for uavhengighet fra Stortinget. I lys av utvalgets tilrådinger vil det kunne bli aktuelt å gjennomgå problemstillinger knyttet til sikkerhetslovens anvendelse for Stortingets organer på nytt, jf. også omtale av sikkerhetsklarering og autorisasjon nedenfor.

[...]

På spørsmål om det kan være aktuelt med en felles ordning for Stortinget og eksterne organer for Stortinget, uttaler Riksrevisjonen i brev 19. mars 2019: «Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan, men skal etter lov om Riksrevisjonen § 2 utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres. Etter vår vurdering vil det av konstitusjonelle grunner være problematisk om Stortingets administrasjon, som Riksrevisjonen reviderer, skal være klareringsmyndighet for Riksrevisjonens ansatte og at Stortingets presidentskap skal være klageinstans og derved overprøve Riksrevisjonens behovs- og risikovurderinger knyttet til klareringer.» I lys av Riksrevisjonens tilbakemelding foreslår presidentskapet at Riksrevisjonen inntil videre videreføres som egen klareringsmyndighet. Det legges imidlertid til grunn at spørsmålet om hvorvidt Riksrevisjonen bør inngå i en felles klareringsordning, vurderes på nytt når innstillingen fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon foreligger, jf. nærmere omtale under pkt. 3.2. Utvalget skal som en del av sitt mandat

¹⁷⁴ Lov om endringer i riksrevisjonsloven og EOS-kontrolloven LOV-2020-06-19-76. Tidligere ble EOS-utvalgets sekretariat sikkerhetsklarert av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), noe som var uheldig sett i lys av at EOS-utvalget også kontrollerer NSM.

vurdere både det organisatoriske og styringsmessige forholdet mellom Stortinget og eksterne organer og fremtidig revisjonsordning for Stortingets administrasjon.»

Om Riksrevisjonen ikke lenger skal revidere Stortingets administrasjon, men at det skal gjøres av en privat revisor, er det ikke lenger noen saklig grunn til at Riksrevisjonens ansatte ikke skal klareres på samme måte som ansatte i Stortingets øvrige eksterne organer. I så fall vil utvalget vil foreslå at disse, på samme måte som ansatte i de andre eksterne organene, sikkerhetsklareres av Stortingets administrasjon, og at presidentskapet er klageorgan.

Dersom Riksrevisjonen fortsatt skal revidere Stortingets administrasjon, bør antakeligvis Riksrevisjonen fortsatt selv sikkerhetsklarere og autorisere egne ansatte, selv om dette prinsipielt ikke er heldig.

6.11.4 Fastsetting av personalreglement og økonomireglement

Personalreglement for Sivilombudsmannen, EOS-utvalget og NIM fastsettes av Stortingets presidentskap.¹⁷⁵ Det er i reglementene fastsatt at Stortinget er klagemyndighet i saker om ordensstraff, oppsigelse, suspensjon og avskjed.

Hovedregelen etter statsansatteloven § 2 er at personalreglement avtales mellom ledelsen for virksomheten og tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten som har forhandlingsrett etter tjenestetvistloven. Denne bestemmelsen gjelder også for Stortinget og Stortingets organer, jf. § 1. I tråd med dette har Stortinget selv fastsatt sitt eget reglement, senest 27. mai 2020, etter forhandlinger mellom arbeidsgiver og de tillitsvalgte.

I lys av utvalgets merknader til de eksterne organenes uavhengige rolle og valg av styringsmodell er det naturlig at det er de øverste organene som fastsetter personalreglement. Utvalget anbefaler at de øverste kollegiale organene skal fastsette personalreglementene etter forhandlinger mellom ledelse og de tillitsvalgte. For

¹⁷⁵ Jf. EOS-kontrollloven § 4, NIM-loven § 8. Det er ingen tilsvarende hjemmel i sivilombudsmannsloven eller instruksene, men vi vet at det er godkjent av Stortinget. I Innst. 223 S (2018–2019) om Sivilombudsmannens arbeidsgruppe, s. 60, fremgår det at Stortinget mener at Sivilombudsmannen bør fastsette sitt eget reglement. Når det gjelder Riksrevisjonen og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret, har Stortinget ingen rolle med hensyn til personalreglement.

Sivilombudet må personalreglementet avtales mellom ombudet og de tillitsvalgte. Stortinget kan gis mulighet til å kreve at personalreglementet tas opp til revisjon, som en parallell til statsansatteloven § 2 (5). En tilsvarende modell bør gjelde generelt for samtlige av de eksterne organene.

Det er presidentskapet som fastsetter økonomireglement for Sivilombudsmannen, EOS-utvalget og Ombudsmannen for Forsvaret. For NIM og Riksrevisjonen fastsettes det av henholdsvis styret og kollegiet. I økonomiregelverket for Stortinget, som i store trekk baserer seg på statens økonomiregelverk med tilpasninger, finnes det per i dag ikke regler for Stortingets underliggende organer. I §§ 7 og 15 i økonomireglementet for Stortinget, som gjelder tildelinger og kontroll av underliggende virksomheter, står det at paragrafen utgår for Stortingets administrasjon.

Det er Stortingets presidentskap som gir de eksterne organene disponeringsskriv. Det er derfor naturlig at de har en viss kontroll med strategidokumenter for disponeringen av midlene. Ut fra prinsippet om organenes uavhengighet og integritet anbefaler imidlertid utvalget at de øverste organene i virksomheten fastsetter økonomireglement, og at statens økonomireglement legges til grunn. Reglementet oversendes Stortinget til orientering.

6.11.5 Bruk av Stortingets tjenester og administrative ressurser

Flere av de eksterne organene benytter Stortingets administrative ressurser og tjenester. Dette kan gjelde bistand til anskaffelser, trykkeritjenester, bedriftshelsetjeneste, bruk av Stortingets rammeavtaler, mv. Utvalget mener det er positivt at de har tilgang til slike tjenester i den grad det medfører mer effektiv ressursbruk. Alternativet vil være at de eksterne organene etablerer tilsvarende interne ressurser eller anskaffer dem. De eksterne organene har tilgang på til dels ulike ressurser og tjenester fra Stortinget. Utvalget antar at dette i hovedsak er utslag av de ulike eksterne organenes behov og hvilke ressurser og tjenester Stortinget har kapasitet til å tilby.

Utvalget finner det ikke hensiktsmessig å ta stilling til hvilke av Stortingets administrative ressurser eller tjenester de eksterne organene bør ha tilgang på, hverken

generelt eller konkret. Utvalget anbefaler en gjennomgang av hvilke oppgaver Stortingets administrasjon kan og bør utføre for de eksterne organene.

7. Revisjon av Stortingets administrasjon

7.1 Innledning

I dag er det Riksrevisjonen som reviderer Stortingets administrasjon. Revisjonsoppdraget innebærer en finansiell revisjon, som omfatter regnskapsbekreftelse av det totale budsjettvedtaket for administrasjonen. Innretningen av den finansielle revisjonen er i hovedsak tilsvarende som for andre statlige virksomheter. Revisjonen omfatter ikke virksomhetsstyringen generelt.

For revisjonen av Stortingets administrasjon er det administrasjonen og Stortingets presidentskap som er den ansvarlige part. Stortinget i plenum er bruker av revisjonen. I praksis legges ikke revisjonen frem for Stortinget i plenum, men det kan skje der revisjonen har kritiske merknader.¹⁷⁶

Tilskuddene til partigruppene reguleres av retningslinjer vedtatt i Stortinget og revideres hos tilskuddsmottaker av ekstern revisor. Stortinget utarbeider også tilskuddsbrev for disse, og krav til rapportering er redegjort for gjennom retningslinjene som det vises til. Det leveres årsregnskap med revisorberetning som publiseres på stortinget.no for alle partigrupper.

Utvalget har vurdert to hovedspørsmål, som behandles i det følgende. Det første er om det bør etableres en internrevisjon i Stortingets administrasjon, og det andre er hvordan den eksterne revisjonen av Stortingets administrasjon bør innrettes for fremtiden.

7.2 Internrevisjon

7.2.1 Bakgrunn

¹⁷⁶ Revisjonen av byggeprosjektet P26 ble behandlet av Stortinget i plenum, jf. Innst. 486 (2016–2017).

Spørsmålet om å etablere en internrevisjon ble senest vurdert av en prosjektgruppe som i 2016 konkluderte med at det på daværende tidspunkt ikke var riktig å etablere en internrevisjon.¹⁷⁷ I og med at dette utvalget skal utrede og fremme forslag til mer effektive rutiner for kontroll og revisjon av Stortingets administrasjon, er det naturlig at dette spørsmålet nå vurderes på nytt.

I henhold til bestemmelsene om økonomistyring i staten kan en virksomhet bruke internrevisjon som en del av virksomhetens system for styring og kontroll.¹⁷⁸ Virksomheter som har samlede utgifter eller inntekter på over 300 mill. kroner, skal vurdere å bruke internrevisjon. Finansdepartementet har i rundskriv fastsatt krav til en virksomhets vurdering av innføring av internrevisjon og krav til innretting av internrevisjon i statlige virksomheter.¹⁷⁹ Rundskrivet gjelder for alle statlige forvaltningsorganer, men ikke departementene eller Stortinget.¹⁸⁰ Dette er likevel ikke til hinder for at Stortinget foretar en vurdering av behovet for internrevisjon og eventuelt etablerer en internrevisjon i samsvar med rundskrivet.

Tilpasningene i «Reglement for økonomistyring i staten» og «Bestemmelser om økonomistyring i staten» som er gjort for Stortinget, er svært begrensede, og i all hovedsak gjelder dette regelverket også for Stortinget¹⁸¹. Det vil derfor være relevant for Stortinget å vurdere bruk og etablering av internrevisjon ut fra kravene i felles administrativt regelverk for økonomistyring i staten.

Utvalget tar dette som utgangspunktet for vurderingen av hvordan en internrevisjon skal innrettes, og for vurderingen av om det bør etableres en internrevisjon.

7.2.2 Innretningen av en internrevisjon i Stortingets administrasjon

Internrevisjonen skal være organisatorisk knyttet til virksomhetens leder, som vil være Stortingets direktør. Plasseringen skal sikre internrevisjonen uavhengighet fra

¹⁷⁷ Dokument 18 (2017–2018) s. 44–45.

¹⁷⁸ En uavhengig funksjon som gjennom overvåking, evaluering og forbedring bidrar til at virksomheten har gode prosesser for ledelse, risikostyring og kontroll.

¹⁷⁹ Rundskriv R-117.

¹⁸⁰ Reglement for økonomistyring i staten § 2.

¹⁸¹ Dokument 18 (2017_2018).

nivåene under virksomhetslederen og fra de områdene og prosessene som skal revideres.

Internrevisjonens mandat skal være fastsatt i instruks fra virksomhetslederen, eventuelt fra en overordnet myndighet som i Stortingets tilfelle vil være presidentskapet. Instruksen skal klargjøre funksjonens uavhengighet, herunder avklare myndighet og ansvar. Internrevisjonen skal ledes av en internrevisjonssjef. Ved vurdering av modeller for organisering av internrevisjonstjenesten må det særlig legges vekt på at tjenesten skal ha nødvendig kompetanse og ressurser, og at den organiseres slik at den kan opprettholde tilstrekkelig kompetanse.

7.2.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at Stortinget har et høyt drifts- og investeringsbudsjett, i underkant av 1,6 mrd. kroner i 2019, hvorav om lag 26 pst. utgjorde investeringsbudsjettet. Dette er langt over beløpet på 300 mill. kroner, som i henhold til bestemmelsene om økonomistyring i staten er grensen for at statlige virksomheter skal vurdere om å etablere en internrevisjon. Regnskapet for 2019 viser at 52 pst. av driftsregnskapet gikk til lønn og godtgjørelse til representantene. Det er i tillegg et stort omfang av kostnadsrefusjon som indikerer et behov for en mer uavhengig internkontroll enn hva som er tilfellet i dag.

Hvordan Stortinget styres og kontrolleres, får stor offentlig oppmerksomhet. Stortinget vil kontinuerlig ha en betydelig omdømmerisiko.

Utvalget viser til at både størrelsen på utgiftene, risiko for feil og mislighold og omdømmerisiko tilsier at det er behov for å styrke risikostyringen og kontrollen i Stortingets administrasjon. Nåværende ekstern revisor har påpekt at den finansielle revisjonen av Stortinget reiser flere unike problemstillinger som ekstern revisor vanligvis ikke møter. Hvis det for eksempel avdekkes forhold som involverer representanter, kan slike saker være vanskelige å håndtere for ekstern revisor. Det er grunn til tro at en internrevisjon vil kunne håndtere slike tilfeller mer effektivt og på en god måte.

Utvalget mener at Stortingets administrasjon bør etablere en internrevisjon. Det er ikke naturlig for utvalget å anbefale en konkret innretning av internrevisjonen. Dette

må blant annet bero på en nærmere vurdering av kvaliteten på internkontrollen og virksomhetens risikoområder. Hensett til Stortingets særegne virksomhet mener likevel utvalget at internrevisjonen bør innrettes slik at det ansettes en internrevisjonssjef i Stortingets administrasjon.

7.3 Ekstern revisjon av Stortingets administrasjon

7.3.1 Grunnleggende krav til den eksterne revisjonen

For offentlig revisjon og revisjon generelt er det grunnleggende krav til revisors uavhengighet og revisjonskvalitet. I henhold til de internasjonale standardene for offentlig revisjon (ISSAI-ene) og de internasjonale standardene for privat revisjon (ISA-ene) er tillit og uavhengighet fundamentalt for enhver revisjon og verifikasjon. Standardene omfatter også hvordan uavhengighet kan utfordres, og hva som må til for å beskytte revisors uavhengighet.

Riksrevisjonen, som i dag har regnskapsrevisjon av Stortingets administrasjon, skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig, og den bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.¹⁸² Stortinget fastsetter generelle rammer for Riksrevisjonens virksomhet, rettslig og økonomisk. Ved plenarvedtak kan Stortinget pålegge Riksrevisjonen å iverksette bestemte undersøkelser. Denne retten har sjelden blitt brukt, og Riksrevisjonen opptrer fullt ut uavhengig i utførelsen av undersøkelsen. Riksrevisjonen følger de internasjonale standardene for offentlig revisjon så fremt de ikke står i motstrid med lov og instruks for Riksrevisjonen.

Revisjonen av Stortingets administrasjon er ikke eksplisitt omtalt i lov eller instruks for Riksrevisjonen. Spørsmålet ble ikke drøftet av Frøiland-utvalget eller av kontroll- og konstitusjonskomiteen da ny lov for Riksrevisjonen ble vedtatt i 2004.

Utvalget ser at det kan stilles spørsmål ved at Riksrevisjonen fører kontroll med Stortinget. I henhold til fo. §§ 9 a og 9 b har presidentskapet det overordnede ansvaret for administrative saker, herunder forsvarlig økonomiforvaltning. Dette innebærer at presidentskapet er ansvarlig part når det gjelder revisjonen av Stortingets

¹⁸² Lov om Riksrevisjonen § 2.

administrasjon, samtidig som Stortinget er bruker av Riksrevisjonens rapporter fra revisjonen av forvaltningen. Slik utvalget ser det, kan disse ulike rollene utfordre Riksrevisjonens uavhengighet i revisjonen av Stortingets administrasjon.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) har utarbeidet flere dokumenter som omhandler grunnleggende prinsipper for velfungerende riksrevisjoner.¹⁸³ Det dreier seg om å ha en funksjonell og organisatorisk uavhengighet som er nødvendig for å kunne utføre oppgavene objektivt og effektivt, uten ekstern påvirkning. Riksrevisjonens uavhengighet er tydelig omtalt i lov om Riksrevisjonen, og Riksrevisjonens uavhengighet overfor forvaltningen er godt dokumentert. Spørsmålet om hvorvidt Riksrevisjonens uavhengighet som revisor for Stortinget kan bli utfordret, er ikke drøftet.

Revisjonsfirmaer kan etablere kvalitetskontrollsystemer basert på ISQC 1, og de fleste større firmaer følger denne standarden. Det innebærer at de jevnlig foretar evaluering av at revisjonsfirmaet/riksrevisjonen har et velfungerende kvalitetskontrollsystem. Riksrevisjoner følger en standard som er bygget på ISQC 1.¹⁸⁴ På dette grunnlag er det ikke grunn til å tro at det vil være kvalitetsforskjeller avhengig av om det er Riksrevisjonen eller et revisjonsfirma som reviderer Stortingets administrasjon.

7.3.2 Modeller for ekstern revisjon

7.3.2.1 Innledning

Utvalget har vurdert to hovedmodeller for den eksterne revisjonen av Stortingets administrasjon (modell 1 og 2), og hvem som skal forestå den eksterne revisjonen. Den viktigste forskjellen mellom de to modellene er omfanget av hva revisor kan risikovurdere. For øvrig er modellene i utgangspunktet like, og når det gjelder revisjonskommunikasjonen, vil prosedyrer og rutiner være like for begge modellene. Offentlig revisjon omfatter minst tre sentrale parter: revisor, den ansvarlige part og bruker. Stortingets administrasjon og presidentskapet vil være ansvarlig part,

¹⁸³ Blant annet INTOSAI P1, The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts.

¹⁸⁴ ISSAI 140 Quality Control for SAIs.

og Stortinget i plenum er bruker av revisjonsresultatene. Utvalget peker på at dette innebærer at revisjonsberetninger for Stortingets administrasjon der det fremgår kritikk, må behandles av Stortinget i plenum.¹⁸⁵

7.3.2.2 *Finansiell revisjon (modell 1)*

Den første modellen innebærer finansiell revisjon, inklusive kontroll av etterlevelse av administrativt regelverk som gjelder for økonomiforvaltningen i Stortingets administrasjon. Denne modellen tilsvare revisjonen som Riksrevisjonen i dag gjennomfører av Stortingets administrasjon. Revisjonsoppdraget har følgende mål for den årlige revisjonen:

- å oppnå betryggende sikkerhet for at årsregnskapet som helhet er avlagt i samsvar med regelverk for statlig økonomistyring og ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, hverken som følge av misligheter eller utilsiktede feil.
- å konkludere på om de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk, og om disposisjonene er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning med de tilpasninger som gjelder for Stortingets administrasjon.

Revisjonen gir en mening om regnskapet og konkluderer på om disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet, er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk. Videre undersøker revisjonen om disposisjoner er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning, med de tilpasninger som gjelder for Stortingets administrasjon. Revisjonen er avgrenset til å gjennomføre kontroller av administrativt regelverk knyttet til økonomiske disposisjoner for budsjettvedtak fattet av Stortingets administrasjon. Det betyr at revisor ikke gjennomfører risikovurderinger ut over disse temaene. Saksområdene som det kan gjennomføres risikoanalyser av, vil være færre enn for modell 2. Dette begrenser antallet kontrollhandlinger som kan være aktuelle å gjennomføre.

¹⁸⁵ Dette vil være i tråd med anbefalinger fra arbeidsgruppen i Innst. 406 (2017–2018).

Fordelen med denne modellen er at den gir en fullverdig finansiell revisjon, samtidig som den er avgrenset og dermed muligens enklere å administrere enn modell 2. Ulempen med denne modellen er at Stortingets administrasjon vil ha en mindre omfattende revisjon enn øvrige statlige virksomheter. Stortingets administrasjon vil ikke være gjenstand for kritiske gjennomganger av virksomheten på lik linje med øvrige statlige virksomheter. Dette gjelder blant annet saksområder som informasjonssikkerhet og virksomhetsstyring, herunder risikostyring og internkontroll i Stortingets administrasjon. Med denne modellen vil Stortingets administrasjon være mer avhengig av at det også etableres en velfungerende internrevisjon for å sikre god styring og kontroll med virksomheten.

7.3.2.3 Finansiell revisjon og revisjon av virksomhetsstyringen (modell 2)

Denne modellen innebærer revisjon av virksomhetsstyringen i Stortingets administrasjon, i tillegg til den finansielle revisjonen som er beskrevet i modell 1.

Riksrevisjonen gjennomfører allerede i dag kontroller som går ut over det å gi en mening om regnskapet. Et tydeligere mandat vil gi revisjonen anledning til å utvide området for risikoanalyser ut over etterlevelse av det administrative regelverket som regulerer økonomiske forhold. Ved avdekket risiko kan det være aktuelt å kontrollere informasjonssikkerhetsområdet, prosedyrer og rutiner for internkontrollen, etterlevelse av regelverket for anskaffelser, herunder anskaffelsesprosessen, om anskaffelsen har tilstrekkelig kvalitet til å dekke behovet som den var ment å dekke, og om kostnader og nytte ved anskaffelsen er rimelige.

Fordelene med denne modellen må særlig ses i sammenheng med at Stortingets administrasjon forvalter et betydelig budsjett. Det er derfor viktig med et tydelig revisjonsoppdrag som gir revisor mulighet til å gjennomføre bredere risikoanalyser og deretter gjennomføre nødvendige kontroller. Manglende etterlevelse av det administrative regelverket eller svak styring og kontroll med gjennomføringen av budsjettet kan svekke organisasjonens omdømme. Denne modellen vil styrke kontrollen med Stortingets administrasjon og på den måten øke tilliten til organisasjonen.

7.3.3 Alternativer for hvem som kan være ekstern revisor

Riksrevisjonen har betydelig kompetanse på offentlig revisjon, og vil kunne utføre revisjonsoppdrag i samsvar med begge modeller med høy revisjonskvalitet. Det kan være en utfordring at Riksrevisjonen har flere ulike roller overfor Stortinget, noe som kan gi grunnlag for å problematisere revisors uavhengighet.

Et privat revisjonsfirma kan også påta seg et revisjonsoppdrag som dekker innholdet i begge modellene, og det må antas at et revisjonsfirma i begge tilfeller vil kunne utføre oppdraget med høy kvalitet. Grunnlaget for utførelsen av oppdraget må avtales. Revisor må forholde seg til revisorloven og relevante standarder for gjennomføring av oppdraget og forsikre seg om at forhåndsbetingelsene for en revisjon er til stede. Det må foreligge en felles forståelse mellom revisor og ledelsen (direktør) og, der det er relevant, dem som har overordnet ansvar for styring og kontroll (presidentskapet/Stortinget), om at vilkårene for revisjonsoppdraget er til stede. Betydningen av tillit, særlig for et større revisjonsfirma som har et «merkenavn», vil trolig medvirke til at god kompetanse blir prioritert til revisjonsoppdraget for Stortingets administrasjon. En fordel er at et slikt revisjonsfirma vil være uavhengig fra Stortinget, og oppfattes som det, på samme måte som når firmaet utfører andre oppdrag.

7.3.4 Utvalgets vurderinger

I mandatet for utvalget er det pekt på behovet for mer effektive rutiner for kontroll og revisjon av administrasjonens virksomhet. Dette behovet bygger bl.a. på erfaringene fra byggeprosjektet Prinsens gate 26.

Hvordan Stortinget styres og kontrolleres, får stor offentlig oppmerksomhet. Stortinget vil kontinuerlig ha en betydelig omdømmerisiko. Det stilles strenge krav til transparens og offentlig innsyn i statlig styring og bruken av offentlige midler. Etter utvalgets syn er det grunn til å mene at modell 2 vil gi både ansvarlig part og bruker mer relevant informasjon om virksomhetsstyringen i Stortingets administrasjon.

Utvalget mener det er et sentralt argument for å tydeliggjøre en utvidelse av revisjonsoppdraget i tråd med modell 2 at Stortingets administrasjon da vil bli revidert ut fra tilsvarende prinsipper som øvrige statlige virksomheter. Forvaltningsutviklingen

og ikke minst digitaliseringen og elektronisk kommunikasjon har medført at risikobildet i virksomheter endrer seg. Det blir derfor enda viktigere at revisor har muligheter til å gjøre risikovurderinger av alle underliggende saksforhold som til enhver tid er relevante for å sikre god styring av virksomheten.

Utvalget ser at en utvidelse av revisjonsoppdraget, i tråd med modell 2, i praksis kan innebære en viss økning av revisjonsomfanget.

I henhold til definisjonen av forvaltningsrevisjon i lov om Riksrevisjonen skal Riksrevisjonen gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger. Det vurderes som lite aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjoner av produktivitet og måloppnåelse for Stortingets administrasjon. Forvaltningsrevisjon kan imidlertid bli aktuelt for virksomhetsstyringen. Det gjelder for eksempel spørsmål om hvorvidt anskaffelser er gjennomført slik at de både sikrer riktig kvalitet og sparsommelighet. Det kan også omfatte revisjoner som belyser hvorvidt Stortinget har et godt styringssystem, inklusive internkontroll som sikrer en forsvarlig økonomiforvaltning og god styring av virksomheten, herunder god informasjonssikkerhet.

Hvor mye revisjonsomfanget vil øke per år med et revisjonsoppdrag i tråd med modell 2, avhenger av risikoanalysene revisjonen gjennomfører, og om disse avdekker reell risiko som revisor må følge opp. For statlige virksomheter generelt er det ikke vanlig at det årlig avdekkes risiko som krever kontroller ut over det som per i dag dekkes av målet med Riksrevisjonens kontroll av Stortingets administrasjon. I tillegg vil en god internkontroll og -revisjon redusere behovet for kontroll av saksforhold fra ekstern revisor. Slik det er redegjort for ovenfor, mener utvalget at det bør etableres en internrevisjon i Stortingets administrasjon.

Utvalget mener at revisjonen av Stortingets administrasjon bør innrettes i tråd med modell 2, slik at den omfatter finansiell revisjon og revisjon av virksomhetsstyringen.

Når det gjelder spørsmålet om *hvem* som bør revidere Stortingets administrasjon, mener utvalget at de avgjørende hensynene må være uavhengighet og revisjonskvalitet.

Utvalget viser til at det kan stilles spørsmål ved Riksrevisjonens uavhengighet overfor Stortingets administrasjon. Riksrevisjonen er et organ under Stortinget og mottar sitt budsjett etter innstilling fra Stortingets presidentskap. Samtidig som Riksrevisjonen reviderer Stortingets administrasjon, er det Stortingets presidentskap som oppnevner revisor for Riksrevisjonen og mottar revisjonsrapporten. Stortinget behandler i tillegg Riksrevisjonens rapporter.

I litteraturen er dette spørsmålet drøftet i tilfeller der den nasjonale revisjonsmyndigheten er lagt under regjeringen. INTOSAI mener at uavhengigheten må være regulert. Dette er tilfellet for Riksrevisjonen, som har juridisk status som uavhengig. Det er et grunnleggende prinsipp at revisor skal være objektiv. Selv om Riksrevisjonen er en frittstående og uavhengig institusjon, kan den nære relasjonen mellom Stortinget og Riksrevisjonen være egnet til å påvirke den enkelte revisors objektivitet.

Med dette ser utvalget at det kan være grunner som tilsier at Riksrevisjonen ikke bør være ekstern revisor for Stortingets administrasjon.

Utvalget viser til at et revisjonsfirma vil stå i en helt uavhengig stilling overfor Stortingets administrasjon, på samme måte som overfor andre virksomheter firmaet reviderer. Utvalget viser også til at det ikke er holdepunkter for at det vil være avgjørende forskjeller i revisjonskvalitet mellom Riksrevisjonen og et større revisjonsfirma, for den revisjonen som er aktuell for Stortingets administrasjon. Revisjonskvalitet avhenger av at revisjonsfirmaet har kvalitetssikringssystemer som på alle variabler sikrer revisjonskvalitet, herunder tilstrekkelig kompetanse og revisjonsteknologi. Med unntak av Sverige gjennomføres revisjonen av parlamentene i andre nordiske land av revisjonsfirmaer.

På den annen side har Riksrevisjonen betydelig erfaring med revisjon av Stortinget og offentlig forvaltning, og Riksrevisjonens arbeid holder høy kvalitet. Det er videre en fordel om revisor av Stortingets administrasjon har forståelse av og kunnskap om politiske prosesser og Stortingets særegenhet. Utvalget har vurdert om det er forenelig med Grunnloven § 75 bokstav k at andre enn Riksrevisjonen reviderer Stortingets administrasjon. Stortingets regnskap er en del av statsregnskapet og er dermed omfattet av ordlyden «statens regnskaper» i Grunnloven § 75 k. Dette kan tale

for at Riksrevisjonen ikke kan fratas sitt revisjonsoppdrag overfor Stortingets administrasjon uten grunnlovsendring. Det sentrale med § 75 k er likevel at Stortinget som bevilgende myndighet oppnevner revisorer for å kontrollere pengebruken hos statsmaktene som er mottaker av bevilgningene. Det er Stortingets kontrollbehov, med utgangspunkt i de konstitusjonelle ansvarsforholdene, som er det grunnleggende rasjonale bak ordningen. I Riksrevisjonens egen utredning om ny lov og instruks for Riksrevisjonen av april 2000, punkt 5.2.1, fremgår det i tilknytning til spørsmål om revisjon av Stortinget at det med «statsens regnskaper» var ment «regnskap avlagt av de konstitusjonelt ansvarlige personer». Videre på samme sted fremgår det at Riksrevisjonen har revisjonsansvar for Stortinget og Stortingets eksterne organer, unntatt seg selv, fordi disse har et eget kapittel i statsregnskapet, men at revisjonen av disse har et «annet preg enn øvrige kontroller av statsregnskapet ettersom regnskapene etter sin art ikke er underlagt konstitusjonell kontroll (ingen statsråd kan stilles til ansvar for disponering av midlene)». De hensyn Grunnloven § 75 k bygger på, tilsier dermed ikke at Stortingets administrasjon må revideres av Riksrevisjonen. Spørsmålet om hvorvidt andre enn Riksrevisjonen kan revidere Stortingets administrasjon, har også nylig blitt vurdert av arbeidsgruppen for Riksrevisjonens rapport om byggeprosjektet Prinsens gate 26, mv. i Dokument 18 (2017–2018). Arbeidsgruppen konkluderte med at «spørsmålet er usikkert», og det ble henvist til at Grunnloven uansett kan endres.¹⁸⁶

Utvalget deler oppfatningen om at spørsmålet er usikkert. Samtidig vil utvalget vise til at Stortingets eget syn tillegges betydelig vekt ved tolkningen av grunnlovsbestemmelser som regulerer statsmaktens arbeidsmåte eller innbyrdes kompetanse. Trolig vil dette være avgjørende for om Grunnloven § 75 k er til hinder for at andre enn Riksrevisjonens reviderer Stortingets administrasjon.

Utvalget har ikke kommet til en entydig konklusjon på spørsmålet om hvorvidt revisjonen av Stortingets administrasjon kan og bør overlates til andre enn Riksrevisjonen, i praksis et privat revisjonsfirma. Hvis Riksrevisjonen fortsatt skal

¹⁸⁶ Dokument 18 (2017–2018) s. 48.

være revisor for Stortingets administrasjon, er det avgjørende å sikre at revisjonsoppdraget kan utføres uavhengig og upartisk, samt tilliten til dette.

Dersom revisjonen av Stortingets administrasjon skal overlates til andre enn Riksrevisjonen, anbefaler utvalget at Stortinget utreder og tar stilling til grunnlovmessigheten av dette.

8. Nav-ombud

8.1 Innledning

På bakgrunn av Stortingets vedtak 14. mai 2020 har Stortingets presidentskap fastsatt at utvalget som del av sitt mandat skal vurdere og komme med forslag til etableringen av et Nav-ombud, i tråd med merknadene fra stortingsflertallet i Innst. 254 S (2019–2020).

Sivilombudsmannen har i brev 5. juni 2020 kommet med innspill til utvalget om hvordan et Nav-ombud kan etableres hos Sivilombudsmannen.

Slik utvalget forstår mandattilføyelsen, skal utvalget vurdere to spørsmål. Det første er om en særskilt funksjon som Nav-ombud bør tillegges Sivilombudet. Uavhengig av svaret på det første spørsmålet skal utvalget også ta stilling til hvordan funksjonen som Nav-ombud kan innrettes som en del av Sivilombudets virksomhet.

8.2 Sivilombudets virksomhet og Stortingets føringer for innretningen av et Nav-ombud

Sivilombudets kontroll med forvaltningen omfatter i dag kontroll med Nav. Kontrollen skjer primært på grunnlag av klagesaksbehandling, men ombudet kan også ta opp saker av eget tiltak. Ombudets kontroll med Nav skjer i tråd med de generelle prinsippene som ligger til grunn for ombudets kontroll med forvaltningen. Det innebærer at ombudet som hovedregel fører en etterfølgende og rettslig kontroll med Nav for å hindre at den enkelte blir urettmessig behandlet. I dette ligger det videre at ombudet ikke skal opptre som en partsrepresentant for klageren eller intervensere i pågående saker.

Utvalget har fått opplyst at Sivilombudsmannens kontor i 2019 avsluttet 652 saker som gjaldt Nav. Samme år avsluttet ombudet like under 4 000 saker totalt. Nav-sakene utgjør dermed allerede i dag en betydelig del av virksomheten, og er ombudets største saksområde.¹⁸⁷

Stortingsflertallet har i Innst. 254 S (2019–2020) gitt en rekke føringer for innretningen av et Nav-ombud. Målsettingen med å opprette et Nav-ombud er å reelt styrke rettssikkerheten for Navs brukere, uten at det innebærer en ytterligere byråkratisering som oppleves som en flaskehals. Stortingsflertallet i komiteen fremhever også følgende i innstillingen på s. 2:

«Disse medlemmer viser til at høringen og uttalelser fra brukerorganisasjonene synliggjør behovet for god veiledning overfor brukerne i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det samme gjelder behovet for god og tydelig kommunikasjon. Feil i saksbehandlingen kan få store konsekvenser for dem som rammes. Selv om det allerede jobbes målrettet for å forbedre rutiner og saksbehandling, kan en ombudsordning for dette området både ivareta brukerne og bidra til nødvendige forbedringer. Disse medlemmer understreker at dagens lovverk allerede legger opp til god veiledning fra forvaltningens side og flere klagemuligheter. Utfordringen er derfor å håndheve dagens rettigheter for brukerne på en god måte, ikke uthule rettighetene med flere nye lag av rettigheter og byråkrati.»

Her vises det til svakheter og forbedringspunkter i Nav-systemet, som et Nav-ombud skal bidra til å avhjelpe, på individ- og systemnivå.

I innstillingen har stortingsflertallet lagt vekt på følgende momenter for hvordan ordningen bør innrettes:

- Ombudet skal være ubyråkratisk og brukervennlig.
- Ombudet skal være faglig uavhengig og upartisk.
- Ombudet skal være en rettssikkerhetsgaranti og kontrollere at brukerne mottar riktig tjeneste til riktig tid.
- Ombudet må kunne behandle saker fra både Nav og Trygderetten og uttale seg om avgjørelser fra disse forvaltningsorganene.
- Ombudet skal ikke overta saks- eller klagebehandlingen på vegne av Nav eller Trygderetten.

¹⁸⁷ Brev fra Sivilombudsmannen til utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, 5. juni 2020.

- Ombudet skal ikke overta veiledningsplikten eller andre plikter etter forvaltningsloven som påhviler Nav og Trygderetten.
- Ombudet må ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å kunne føre en reell kontroll med arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Ombudet bør i stor grad basere seg på eksisterende systemer og funksjoner for forvaltningskontroll for å komme raskt på plass av hensyn til brukerne.
- Ombudet bør samle ombudsfunksjonene for både den kommunale og statlige delen av Nav, slik at disse ikke spres.
- Ombudet må være egnet til å avgi rapporter til Stortinget om systematiske utfordringer i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Med utgangspunkt i dette konkretiserer stortingsflertallet i komiteen enkelte sentrale sider ved innretning av et Nav-ombud som en del av Sivilombudsmannens virksomhet.

For det første vises det til at virksomheten som Nav-ombud skal foregå i tråd med eksisterende prinsipper for ombudets virksomhet. Den skal basere seg på uavhengig rettslig kontroll med forvaltningen, på grunnlag av klagesaker eller saker ombudet tar opp av eget tiltak. Funksjonen skal i utgangspunktet ivaretas med ombudets eksisterende virkemidler.

For det andre vises det til at Sivilombudsmannen skal være administrativt og juridisk ansvarlig for Nav-ombudet. Det inkluderer «styringsrett for ombudsmannen i saker på arbeids- og velferdsforvaltningens område». Dette betyr at opprettelsen av et Nav-ombud ikke skal endre på organiseringen av ombudsordningen. Som ombudets øvrige oppgaver er det derfor også naturlig at oppgaven som Nav-ombud, og de funksjoner som tilligger dette, tilkommer ombudet personlig. Ombudets oppgave som nasjonal forebyggende mekanisme er implementert på tilsvarende måte.

For det tredje viser stortingsflertallet til at det bør gjøres enkelte tilpasninger i måten ombudet arbeider på dette området, jf. innstillingen s. 3:

«Disse medlemmer viser til at Sivilombudsmannens tilsyn med Nav bør styrkes, blant annet ved å opprette et eget «kontaktpunkt» for Nav-saker hos ombudsmannen og å tilpasse informasjonen på nettsidene til ombudet og informasjonsmaterialet fra

Nav. Disse medlemmer mener det også er behov for å trappe opp ombudets kapasitet til å behandle det økte omfanget av klagesaker som uansett vil komme, ikke bare på arbeids- og velferdsrettens område. Dette innebærer blant annet rekruttering av flere saksbehandlere og jurister med kompetanse på trygderett. Disse medlemmer mener dette vil være avgjørende for å sikre at ombudsmannen fortsetter å levere vurderinger av høy kvalitet. Det er derfor en forutsetning at bevilgningene til ombudsmannen økes i takt med dette.»

Her ligger det tre konkrete føringer. Den første er at det opprettes et «kontaktpunkt» for Nav-saker. Hensyntatt formålet med å opprette et Nav-ombud må dette antas å innebære en ordning som gir folk enklere adgang til å klage til ombudet, og muligens også for å gi generelle tips til ombudet om opplevde feil og mangler i Nav. Den andre er at informasjon om rettigheter, klageordninger, mv., blir mer tilgjengelig. Den tredje er å styrke ombudets kapasitet, kvalitativt og kvantitativt, hvilket forutsetter økte bevilgninger.

8.3 Bør sivilombudet tillegges en særskilt funksjon som Nav-ombud?

Utvalget mener at en særskilt funksjon som Nav-ombud, i tråd med stortingsflertallets merknader i Innst. 254 S (2019–2020), ikke bør implementeres hos Sivilombudet.

Utvalget viser særlig til at implementeringen av et Nav-ombud vanskelig kan oppfylle stortingsflertallets målsettinger på en god måte, uten å fravike sentrale hovedprinsipper for ombudets virksomhet. Slik utvalget ser det, er hovedprinsippene for ombudskontrollen viktige for den autoritet og tillit ombudsordningen har i dag, som igjen er avgjørende for at ombudsordningen fungerer effektivt etter formålet. Utvalget mener at implementering av funksjonen som Nav-ombud kan bidra til å uthule utgangspunktet om at ombudet skal føre en etterfølgende og objektiv rettslig kontroll med forvaltningen. Utvalget mener også at det er en sentral side ved ombudets uavhengighet at ombudet må kunne foreta interne ressursallokeringer på bakgrunn av hvordan ombudet til enhver tid kan ivareta sitt generelle mandat mest mulig effektivt. I tillegg kommer det at Nav allerede i dag er ombudets største saksområde.

På den annen side er utvalget enig i at det kan være behov for at Navs brukere får tilgang på god informasjon og veiledning i pågående saker, og at brukernes erfaringer tilflyter Nav på en måte som gjør at de kan føre til positiv endring. Slik

utvalget ser det, vil dette være en form for veiledning og interessearbeid som best kan ivaretas av andre enn sivilombudet. Det ligger utenfor utvalgets mandat å mene noe om hvem som bør ha en slik oppgave. Det vises likevel til at det er ombud i forvaltningen med interessebaserte mandat på sine områder, herunder pasient- og brukerombudene, Eldreombudet, Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet. Alternativt kan disse målsettingene også delvis oppnås gjennom å styrke informasjons- og veiledningsarbeidet i Nav.

8.4 Hvordan funksjonen som Nav-ombud eventuelt kan innrettes hos ombudet

Utvalget mener at en særskilt funksjon som Nav-ombud ikke bør tillegges Sivilombudet. For tilfellet at funksjonen som Nav-ombud likevel implementeres hos Sivilombudet, har utvalget vurdert hvordan funksjonen bør innrettes.

Dersom Nav-ombudet skal plasseres hos Sivilombudet, vil sivilombudet ha styringsrett overfor Nav-ombudet. Dette tilsier at ordningen med Nav-ombud implementeres slik at det blir en funksjon Sivilombudet har, og ikke slik at en ansatt ved ombudets kontor har tittelen «Nav-ombud». Ombudets oppgave som nasjonal forebyggende mekanisme er implementert på tilsvarende måte, og det synes å ha fungert godt. Utvalget viser særlig til viktigheten av at ombudet fremstår som en samlet institusjon. Som for virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme vil det likevel være naturlig at ombudet har en ledende ansatt med Nav som dedikert ansvarsområde.

Storingsflertallet legger opp til at Nav-ombudet implementeres innenfor rammen av de gjeldende grunnprinsippene for ombudets virksomhet. I funksjonen som Nav-ombud skal ombudet derfor drive objektiv og etterfølgende rettslig kontroll. Ombudets primære arbeidsform er å foreta undersøkelser etter klage, eller av eget tiltak. På bakgrunn av dette vil det ikke være nødvendig med egne bestemmelser i loven om funksjonen som Nav-ombud.

I tidligere stortingsutredninger og lovendringer om Sivilombudsmannen har det blitt gitt føringer om at ombudet bør prioritere bestemte områder eller arbeide på en bestemt måte innenfor visse områder. Den nærmere implementeringen har imidlertid blitt overlatt til ombudet selv. Et unntak fra dette er funksjonen som nasjonal

forebyggende mekanisme. Her var det imidlertid spesifikke traktatbestemte krav til hvordan funksjonen skulle innrettes. I sammenheng med dette er det også et sentralt hensyn at ombudet skal utøve sitt generelle mandat uavhengig. For å ivareta sitt samlede mandat mest mulig effektivt må ombudet ha stor grad av prioriteringsfrihet. Dette er ikke til hinder for at det gis føringer om hvordan funksjonen som Nav-ombud skal ivaretas, men det må likevel tas hensyn til uavhengigheten og prioriteringsfriheten.

Hvis det likevel skal etableres et Nav-ombud som del av sivilombudets virksomhet, mener utvalget at dette bør etableres innenfor de gjeldende rammene for ombudets virksomhet. I forlengelsen av dette mener utvalget at ombudets arbeidsmåte på Nav-området bør forbli innholdsmessig som i dag. Utvalget vil dermed ikke foreslå at det særskilt institusjonaliseres en kontaktpunktordning eller en form for veilednings- eller informasjonsordning som spesifikt gjelder Nav-saker. Hvis det skal etableres en funksjon som Nav-ombud hos Sivilombudet, må det etter utvalgets syn gis økte bevilgninger slik at ombudet kan intensivere sitt nåværende arbeid på Nav-området, blant annet slik at ombudet har mulighet til å behandle flere klager og foreta flere undersøkelser av eget tiltak. I alle tilfeller mener utvalget det vil være uheldig hvis funksjonen som Nav-ombud implementeres på en måte som fraviker prinsippene om at ombudet skal drive en etterfølgende og rettslig kontroll med Nav. Selv om noe kan være vunnet ved at ombudet tar imot tips gjennom en kontaktpunktordning og gir informasjon til enkeltpersoner, vil slike ordninger samtidig kunne svekke tilliten til ombudets objektivitet og dermed gjennomslaget overfor forvaltningen. Likeledes vil det kunne oppstå uklarhet rundt formen for ombudets kontroll, herunder at den skal være etterfølgende og ikke innebære en innblanding i forvaltningens pågående saker.

9. Stortingets medvirkning og kontroll i utenriks- og sikkerhetspolitikken

9.1 Innledning

I løpet av utvalgets arbeidsperiode vedtok Stortinget å utvide utvalgets mandat til å vurdere og komme med forslag til prosedyrer for å sikre Stortingets medvirkning og kontroll med norsk utenriks- og forsvarspolitik.

Utvalget tolker mandattilføyelsen slik at den gjelder utenrikspolitikken og den delen av forsvarspolitikken som etter gjeldende praksis er gjenstand for særlige konsultasjoner med Stortinget. Med utgangspunkt i etablert terminologi omtales denne delen av forsvarspolitikken normalt som «sikkerhetspolitikk».¹⁸⁸ I det følgende bruker derfor utvalget «utenriks- og sikkerhetspolitikk» som tematisk fellesbenevnelse.

I vurderingen av om prosedyrene for medvirkning og kontroll bør endres, og i så fall hvordan, må utvalget ta hensyn til at graden av medvirkning og styring i utenriks- og sikkerhetspolitikken har betydning for grunnlaget for Stortingets kontroll i ettertid. Sammenlignet med andre politikkområder har utenriks- og sikkerhetspolitikken historisk sett vært samarbeids- og konsensusorientert. Det oppnås likevel ikke alltid bred enighet, og innenfor utenriks- og forsvarsprerogativet er det regjeringen som formelt treffer de endelige beslutningene.

9.2 Konstitusjonelle rammer og praksis

Deler av utenriks- og sikkerhetspolitikken er regjeringens prerogativ i medhold av Grunnloven §§ 25 og 26. På prerogativenes område har regjeringen i utgangspunktet eksklusiv kompetanse til å utøve myndighet. Stortingets kompetanse til å styre og medvirke i utenriks- og sikkerhetspolitikken er dermed formelt begrenset.

Regjeringens prerogativ etter Grunnloven §§ 25 og 26 regulerer imidlertid bare den formelle vedtaksmyndigheten og det påfølgende ansvaret. Ut over dette legger prerogativet ikke begrensninger på Stortingets involvering i og behandling av utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Siden innføringen av parlamentarismen har ikke prerogativet vært ansett til hinder for at Stortinget behandler slike spørsmål av eget tiltak eller på grunnlag av redegjørelser, meldinger og proposisjoner fra regjeringen og gir føringer gjennom vedtak.¹⁸⁹ Regjeringens prerogativ går heller ikke lenger enn at

¹⁸⁸ Stortingets forretningsorden § 16 andre ledd.

¹⁸⁹ Fredrik Sejersted *Internasjonalisering og europeisering* i Stortingets historie 1964–2015, red. Tore Grønlie,

Grunnloven stiller krav om Stortingets samtykke på en rekke viktige områder. Siden 1931 har det vært et krav om Stortingets samtykke til traktater som krever lovendring eller er av «særlig viktighet».¹⁹⁰ For traktater som innebærer at internasjonale organisasjoner Norge er medlem av, får gjøre vedtak med direkte virkning i norsk rett, kreves det at Stortinget samtykker med minst tre fjerdedels flertall.¹⁹¹ Det er også enkelte sider ved utøvelsen av militær kommandomyndighet etter Grunnloven § 25 som krever Stortingets samtykke, deriblant økning eller reduksjon av forsvarsmakten og bruk av «Landvernet og de øvrige tropper som ikke kan henregnes til linjetroppene» utenfor landets grenser. I Libya-utvalgets rapport og i Innst. 226 S (2018–2019) er det påpekt at rekkevidden av enkelte av samtykkekravene i Grunnloven § 25 første ledd er til dels uklar.¹⁹² At utenriks- og sikkerhetspolitikken er regjeringens prerogativ, medfører ikke begrensninger i Stortingets kompetanse til å føre kontroll med regjeringen. Kontrollen med utenriks- og sikkerhetspolitikken foregår som utgangspunkt innenfor de alminnelige rammene som ellers gjelder for Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen. Kontrollfunksjonen på utenriksfeltet er videre forutsatt i Grunnloven § 75 g, som går tilbake til 1814. Der fremgår det at det tilkommer Stortinget «å la seg meddele de forbund og traktater som kongen på statens vegne har inngått med fremmede makter». Slike meddelelser behandles ikke av kontroll- og konstitusjonskomiteen, men av Utenriks- og forsvarskomiteen.¹⁹³ Det er enkelte særlige problemstillinger som gjelder Stortingets kontroll med utenriks- og sikkerhetspolitikken, som utvalget kommer tilbake til under punkt 9.3 flg.

2014, s. 226.

¹⁹⁰ Grunnloven § 26 andre ledd.

¹⁹¹ Grunnloven § 115. I praksis har likevel Stortinget tolket dette samtykkekravet innskrenkende, slik at Stortinget i de fleste saker har samtykket til overføring av myndighet til internasjonale organisasjoner med vanlig flertall etter Grunnloven § 26 andre ledd, se Eirik Holmøyvik, «Grunnlova § 93 og læra om 'lite inngripende»' myndighetsoverføring i lys av nyare konstitusjonell praksis», i: *Lov og rett* 2011 s. 447–471.

¹⁹² Evaluering av norsk deltakelse i Libya-operasjonene i 2011, rapport fra Libya-utvalget, s. 93–95.

(<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/libya-rapporten.pdf>)

¹⁹³ Stortingets forretningsorden § 14 nr. 12.

Stortinget styrer normalt gjennom vedtak og fører kontroll med regjeringen i ettertid. Utenriks- og sikkerhetsområdet særpreges ved at regjeringen konsulterer Stortinget før det treffes viktige avgjørelser. Siden 1917 har det som fra 2009 har navnet Den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé («DUUFK») vært den sentrale arenaen for regjeringens konsultasjoner med Stortinget i saker som gjelder utenriks- og sikkerhetspolitikken. Formålet med ordningen er å informere og skape grunnlag for felles forståelse gjennom fortrolige drøftelser, noe som kan bidra til å dempe konflikter og fremme konsensus. Det er omdiskutert hvorvidt regjeringen også har en konstitusjonell plikt til å konsultere Stortinget i slike saker. Stortinget fører kontroll med at regjeringen gjennomfører nødvendige konsultasjoner, og manglende eller mangelfull konsultasjon har resultert i tydelige politiske reaksjoner fra Stortinget.¹⁹⁴

Etter Grunnloven § 82 andre ledd må ingen medlemmer av regjeringen legge frem «uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer». Regjeringens konstitusjonelle sannhetsplikt omfatter både skriftlige og muntlige opplysninger som formelt ikke bare er gitt Stortinget i plenum, men også Stortingets organer. Selv om konsultasjonene i DUUFK normalt ikke leder til et stortingsvedtak, gir likevel den konstitusjonelle sannhetsplikten i § 82 andre ledd et særlig informasjonskrav.

Utvalget vil fremheve at Stortinget kan øve innflytelse på regjeringen gjennom det parlamentariske styringssystemet, også i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Stortinget kan treffe politisk forpliktende anmodningsvedtak som gjelder regjeringens utøvelse av utenriks- og sikkerhetspolitikken. Hvis regjeringen ikke følger opp slike vedtak, kan Stortinget vedta kritikk eller i ytterste konsekvens mistillit. Såfremt konsultasjoner medfører bred oppslutning om aktuelle utenriks- sikkerhetspolitiske spørsmål, vil imidlertid denne formen for parlamentarisk styring være mindre aktuell.

9.3 Nærmere om konsultasjoner i den utvidete utenriks- og forsvarskomite

¹⁹⁴ Se blant annet Evaluering av norsk deltakelse i Libya-operasjonene i 2011, rapport fra Libya-utvalget, s. 88.

Andre eksempler er beskrevet i *Stortingets historie* s. 237 flg.

DUUFK er nærmere regulert i fo. § 16. Komiteens oppgave er definert i fo. § 16 andre ledd, første punktum, der det står at:

«Den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé har til oppgave å drøfte med regjeringen viktige spørsmål vedrørende utenrikspolitikk, handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap, herunder terrorberedskap.»

Lederen for DUUFK har rett til å sammenkalle komiteen til møte når det er nødvendig. Komitelederen innkaller til møte i DUUFK dersom en tredjedel av komiteens medlemmer anmoder om det. Det samme gjelder dersom statsministeren eller utenriksministeren anmoder om møte. Forsvarsministeren og justis- og beredskapsministeren kan anmode komitélederen om møte dersom det gjelder viktige spørsmål om henholdsvis beredskap og terrorberedskap.¹⁹⁵ I praksis initieres de fleste møter i DUUFK ved at utenriksministeren eller forsvarsministeren anmoder komitélederen om møte.

DUUFK er et konsultativt organ som kun i «særlige tilfeller» kan gi innstilling til Stortinget. Konsultasjoner i DUUFK «bør finne sted før viktige beslutninger fattes».¹⁹⁶ Det er retningsgivende at «i saker av større betydning for land og folk» bør mer «intime og friere drøftelser finne sted [...], før enten regjering eller storting beslutter noget eller foretar noget av betydning».¹⁹⁷ Dette synes dekkende for konstitusjonell praksis, som gir en klar forventning om at konsultasjoner skal skje *før* det er truffet beslutninger eller iverksatt prosesser som vil være vanskelige å reversere.¹⁹⁸ Kjernen er at konsultasjonene må foregå på en måte og på et tidspunkt i beslutningsprosessen som lojalt ivaretar at konsultasjonene er egnet til å ha reell betydning for regjeringens beslutning. I og med at medlemmene i DUUFK ikke gis saksdokumenter i forkant av møtene, vil det ofte være nødvendig med flere møter om samme tema. Etter utvalgets syn er dette viktig for å sikre at komitémedlemmene får tid og anledning til å ta stilling til de aktuelle sakene. At «forhandlingene» i DUUFK

¹⁹⁵ Fo. § 16 fjerde ledd.

¹⁹⁶ Stortingets forretningsorden § 16 andre ledd, andre punktum.

¹⁹⁷ Fredrik Sejersted, *kontroll og konstitusjon* 2001, s. 587–589.

er underlagt taushetsplikt, kan ikke anses til hinder for at komitémedlemmene drøfter og avklarer generelle problemstillinger og standpunkt i sine partigrupper. Det er heller ikke til hinder for at et medlem kan gjengi egne utsagn offentlig. Slike drøftinger eller gjengivelse av egne utsagn må ikke avsløre informasjon fra forhandlingene eller graderte opplysninger, noe som vil være brudd på taushetsplikten i medhold av fo. § 75. Normalt vil også innkalling og dagsorden være underlagt taushetsplikt.

Det er flere grunner til at drøftelsene i DUUFK skjer i fortrolighet. For det første vil de i noen tilfeller innebære behandling av graderte opplysninger. For det andre vil konsultasjonene normalt gjelde forhold som ikke er endelig avklart av regjeringen. For det tredje muliggjør slik fortrolighet drøftelser som inkluderer alle partiene på Stortinget. Foruten medlemmene av den faste utenriks- og forsvarskomiteen er alle parlamentariske ledere og stortingspresidenten medlemmer i DUUFK. Sammensetningen i komiteen og mulighetene for frie og fortrolige drøftelser understøtter formålet med DUUFK.

Møtereferatene er hemmelige i 30 år. Bestemmelser om avgradering og innsyn i referater er gitt i reglement for avgradering og avgjørelse av spørsmål om innsyn i møtereferater, protokoller og innstillinger i saker behandlet for lukkede dører i Stortinget og komiteene fastsatt 19. juni 2019¹⁹⁹. Ifølge reglementet skal dokumenter vurderes for avgradering senest etter 30 år. Beslutning om avgradering er delegert til Stortingets presidentskap. Presidentskapet kan også gi innsyn i referater uten at dokumentene avgraderes. Presidentskapets beslutninger treffes på bakgrunn av tilråding fra Stortingets avgraderingsutvalg.

Minst seks komitémedlemmer kan kreve at en sak som står på dagsordenen, legges frem for Stortinget, som da også avgjør om saken skal behandles for åpne eller lukkede dører.²⁰⁰

Hensynet til offentlig debatt og innsyn i utenriks- og sikkerhetspolitiske saker tilsier at DUUFK kun må brukes slik formålet tilsier, og i saker som på konsultasjonstidspunktet ikke kan legges frem for Stortinget på annen måte.

¹⁹⁹ Innst 426 S (2018–2019)

²⁰⁰ Stortingets forretningsorden § 16 syvende ledd.

Regjeringens generelle plikt til å informere Stortinget ivaretas ikke gjennom konsultasjoner i DUUFK. Regjeringen skal heller ikke bruke DUUFK for å unndra seg offentlig debatt om viktige spørsmål om utenriks- og sikkerhetspolitikken. Utvalget mener at dette må praktiseres strengt og være overveid nøye før leder av utenriks- og forsvarskomiteen kaller inn til møte i DUUFK.

9.4 Avklaring av konsultasjonsordningens status og innhold

Dagens konsultasjonsordning har blant annet til hensikt å sikre bredest mulig oppslutning i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Den muliggjør også innsyn i pågående beslutningsprosesser i regjeringen. Utvalget har enkelte betraktninger om behovet for klar konstitusjonell forankring av konsultasjonsordningen.

Ordningene i de andre nordiske land som det er naturlig å sammenligne seg med, Sverige, Danmark og Finland, har flere likheter med ordningen i Norge. En forskjell er at konsultasjonsordningen i andre nordiske land er grunnlovfestet som en plikt for regjeringen.

Konsultasjoner bygger på langvarig og fast praksis i Norge, men det er ikke klart om konsultasjoner er en konstitusjonell forpliktelse. Langvarig praksis gjør ikke nødvendigvis ordningen robust mot en mer polarisert politisk virkelighet enn den vi kjenner i dag. Etter utvalgets syn tilsier dette at ordningen bør sikres, og at Stortingets rolle på dette området bør synliggjøres. I forlengelsen av dette, og på bakgrunn av langvarig praksis og etablert oppfatning,²⁰¹ finner utvalget grunn til å understreke at regjeringen i alle tilfeller har en parlamentarisk forpliktelse til å konsultere med DUUFK i viktige saker som nevnt i Stortingets forretningsorden § 16 andre ledd.

Det er i Stortinget fremmet forslag om å grunnlovfeste at regjeringen har plikt til å konsultere Stortinget i viktige utenrikspolitiske saker.²⁰² Det er imidlertid ikke naturlig for utvalget å ta konkret stilling til et foreliggende grunnlovsforslag.

9.5 Konsultasjoner om norsk deltakelse i internasjonale organisasjoner og samarbeid

²⁰¹ Se bl.a. Andenæs og Fliflet *Statsforfatningen i Norge* 11. utgave, Oslo 2017, s. 365.

²⁰² Dokument 12:27 (2019–2020).

Regjeringens handlinger og disposisjoner i internasjonale organisasjoner og samarbeid kan være av slik viktighet at Stortinget eller Stortingets organer bør konsulteres.

Den samlede deltakelsen over tid kan være av stor betydning, og det må kontinuerlig vurderes om deltakelsen er av slik viktighet at det skal konsulteres med Stortinget. For spørsmål som gjelder EØS og tilgrensende temaer, er dette institusjonalisert gjennom Europautvalget i fo. § 17.

9.6 Mindretallsrettigheter i DUUFK

I et møte i DUUFK kan seks av komiteens medlemmer beslutte at en sak som står på dagsordenen, fremlegges for Stortinget. Utvalget vil peke på at mangelen på sakspapirer i forkant av møtene, og ikke utfyllende innkallinger, kan gjøre det krevende å mobilisere et slikt mindretall i møtene. I praksis brukes denne mindretallsretten sjelden. Etter hva utvalget er kjent med har mindretallsretten blitt brukt fem ganger siden 1984 og senest i 2010. Utvalget antar imidlertid at mindretallsretten kan bidra til å forebygge at regjeringen legger frem saker for DUUFK som burde blitt lagt frem for Stortinget. Behandlingen i Stortinget kan skje for både åpne og lukkede dører. DUUFK har per i dag 22 medlemmer, og mindretallsrettigheten tilkommer da 27 pst. av komiteens medlemmer, som er færre enn en tredjedel, som normalt kreves for å påberope mindretallsrettigheter i en komité.

Retten til å legge en sak frem for Stortinget ble vurdert i 2001. Det medførte at det berettigede mindretallet ble endret fra fire til seks medlemmer. Begrunnelsen den gang var at DUUFK hadde 27 medlemmer, og at fire medlemmer da bare utgjorde 14,5 pst. av komiteen.

Særlige forhold ved DUUFK som kan begrunne at et relativt lite mindretall kan kreve saken fremlagt for Stortinget, er at konsultasjonene i DUUFK er fortrolige, og at det normalt ikke gis innstilling til Stortinget. Mindretallsretten i DUUFK vil kunne utløses av en lavere andel representanter enn det som ellers er tilfellet i komiteene. Det vises også til utvalgets omtale av internasjonale anbefalinger om parlamentariske mindretallsrettigheter i rapporten punkt 3.4.3.

Utvalget har drøftet om det berettigede mindretallet bør reduseres fra seks til fem medlemmer, men har ikke kommet til enighet om å endre antallet.

9.7 Stortingets medvirkning i beslutninger om militæroperasjoner i utlandet

I nyere tid har spesielt Libya-utvalgets utredning om norsk deltakelse i Libya-operasjonene i 2011 aktualisert spørsmål om Stortingets medvirkning i regjeringens beslutninger om deltakelse i militæroperasjoner i utlandet. Det har vært fast praksis at regjeringen konsulterer Stortinget før det treffes beslutning om deltakelse i militæroperasjoner i utlandet.²⁰³ Det har blitt diskutert i Stortinget og fremmet grunnlovsforslag om at Stortinget ikke bare må konsulteres, men også samtykke i norsk deltakelse i utenlandske militæroperasjoner.²⁰⁴

Det er i dag uklarhet rundt rekkevidden av gjeldende krav til Stortingets samtykke for å bruke norske styrker i utlandet og forbudet mot å overlate norske styrker i «fremmede makters tjeneste». Ordlyden i Grunnloven § 25 er foreldet og gjenspeiler ikke rettsoppfatningen om hva som er de gjeldende rammene og prosedyrene for norske militæroperasjoner i utlandet.²⁰⁵ Utvalget er kjent med at det er fremmet grunnlovsforslag som tar sikte på å avklare disse spørsmålene.²⁰⁶

Utvalget er av den oppfatning at det er uheldig at de konstitusjonelle kompetansereglene som gjelder deltakelse i militære operasjoner i utlandet, fremstår som uklare og lite anvendelige i dag. Beslutninger om bruk av militærmakt i utlandet vil kunne ha store og alvorlige konsekvenser for samfunnet og enkeltmennesker. Utvalget vil understreke at de konstitusjonelle kompetansereglene for dette bør være klare, særlig med hensyn til beslutningskompetanse og beslutningsprosedyrer, slik at det unngås tvil om slike beslutningers konstitusjonelle og demokratiske legitimitet.

²⁰³ Evaluering av norsk deltakelse i Libya-operasjonene i 2011, rapport fra Libya-utvalget, s. 87.

²⁰⁴ Se debatten i forbindelse med Norges deltakelse i operasjon «Enduring Freedom» i Afghanistan i 2001 i St.tid. (2001–2002) s. 602 flg.

²⁰⁵ Innst. 226 S (2018–2019).

²⁰⁶ Dokument 12:27 (2019–2020).

Når det gjelder beslutning om militæroperasjoner i utlandet, merker utvalget seg at det i nordiske land det er naturlig å sammenligne seg med, er et krav om parlamentarisk samtykke. I Danmark må parlamentet samtykke i dansk deltakelse i utenlandske militæroperasjoner. I Sverige må regjeringen på tilsvarende måte innhente Riksdagens samtykke, med mindre deltakelsen skjer på grunnlag av lov Riksdagen har vedtatt eller traktat Riksdagen har samtykket i.²⁰⁷ I Finland treffer presidenten beslutninger om krig og fred, med Riksdagens samtykke.²⁰⁸

At regjeringen innhenter slikt samtykke, er historisk sett heller ikke fremmed i Norge. Frem til 1945 var det fast praksis at Stortinget ble bedt om å samtykke i norsk deltakelse i militæroperasjoner i utlandet, men uten at det ble ansett konstitusjonelt påkrevet. Praksis de siste tiårene, med skiftende regjeringer, har vært at DUUFK konsulteres forut for beslutningen, og at det gis en redegjørelse til Stortinget etter at beslutningen er tatt.²⁰⁹ Stortinget har tolket Grunnloven slik at den ikke krever Stortingets samtykke for bruk av norske styrker i internasjonale militæroperasjoner, noe som ble bekreftet i 2001.²¹⁰ Samtidig vil utvalget vise til det parlamentariske styringssystemet og påpeke at det her, som med andre viktige beslutninger, vil være helt sentralt at regjeringen har tilstrekkelig støtte fra Stortinget.

Norge har deltatt i og kan delta i ulike militæroperasjoner i utlandet på ulikt grunnlag. I mange tilfeller vil slik deltakelse ha parlamentarisk forankring i den forstand at Stortinget har samtykket i traktat som deltakelsen skjer på grunnlag av. Det vil typisk gjelde NATO- og FN-operasjoner. Grunnlaget for slik deltakelse kan likevel være omstridt, blant annet på grunn av uklarheter eller innsigelser knyttet til de aktuelle traktatorganenes beslutninger om å iverksette militæroperasjoner. Det kan derfor oppstå situasjoner hvor militæroperasjoner iverksettes i traktatorganenes regi, men uten tilstrekkelig folkerettslig grunnlag. I så fall kan ikke Stortingets traktatsamtykke nødvendigvis anses å gi parlamentarisk grunnlag for deltakelsen.

²⁰⁷ Regeringsformen 15 kap. § 16.

²⁰⁸ Finlands grundlag § 93.

²⁰⁹ Evaluering av norsk deltakelse i Libya-operasjonene i 2011, rapport fra Libya-utvalget, s. 87 og s. 247–248.

²¹⁰ Spørsmålet kom prinsipielt på spissen i Stortinget i forbindelse med Norges deltakelse i operasjon «Enduring Freedom» i Afghanistan i 2001 i St.tid. (2001–2002) s. 602 flg.

For å sikre demokratisk legitimitet mener utvalget at det kan være tilrådelig at regjeringen, i tillegg til å konsultere, påser at beslutninger om å delta i militæroperasjoner i utlandet har klar parlamentarisk forankring.

Utvalget tar ikke stilling til om det bør grunnlovfestes krav til samtykke for deltakelse i militæroperasjoner i utlandet eller i hvilken form. Utvalget vil likevel peke på at dette er et sentralt spørsmål som bør vurderes nærmere.

9.8 Stortingets kontroll med militæroperasjoner i utlandet

Stortingets etterfølgende kontroll med regjeringens beslutninger og gjennomføring av militæroperasjoner i utlandet er særlig viktig. Det er avgjørende at regjeringen gir Stortinget utfyllende og tilstrekkelige informasjon om faktiske forhold og vurderinger og treffer beslutninger med klare og etterprøvbare rammer.

Kravet om statsrådsbehandling i Grunnloven § 28 skal blant annet sikre Stortingets forutsetninger for å føre etterfølgende kontroll med regjeringen. Forslag til vedtak må begrunnes av den fagansvarlige statsråden i form av et statsrådsforedrag.²¹¹ Statsrådsforedraget og vedtak i statsrådet protokolleres i form av en referat- og vedtaksprotokoll og sendes til Stortinget.²¹² Protokollen skal gi Stortinget grunnlag for å føre kontroll med regjeringens beslutninger. Rutinemessig oversendes protokollene Stortinget en gang i halvåret, hvor de behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen som gir innstilling til Stortinget.²¹³ Stortinget kan også til enhver tid kreve å få statsrådsprotokollene oversendt.²¹⁴

Når det konkret gjelder kongelige resolusjoner om deltakelse i militæroperasjoner i utlandet, herunder statsrådsforedraget, mener utvalget at de forannevnte hensynene tilsier at foredragene må utformes på en måte som gir

²¹¹ Grunnloven § 28.

²¹² Grunnloven § 75 f. Se også retningslinjer fra Statsministerens kontor *Om statsråd – forberedelse av saker til statsråd*, 2017 s. 77, samt regjeringsinstruksen § 4.

²¹³ Stortingets forretningsorden § 14 nr. 8 bokstav a; retningslinjer fra Statsministerens kontor *Om statsråd – forberedelse av saker til statsråd*, 2017 s. 77.

²¹⁴ Grunnloven § 75 f.

Stortinget et konkret og klart grunnlag for etterfølgende kontroll. Utvalget viser til Libya-utvalgets anbefalinger på dette punktet, som etter utvalgets syn er en konkretisering av gjeldende konstitusjonell rett for statsrådsforedrag om deltakelse i militæroperasjoner i utlandet.²¹⁵ Det innebærer at slike statsrådsforedrag blant annet må inneholde vurderinger av de folkerettslige og konstitusjonelle sidene ved deltakelsen samt målsettinger og varigheten av innsatsen.

9.9 Riksrevisjonen og møtereferater fra DUUFK

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen, herunder deler av forvaltningen som utøver utenriks- og sikkerhetspolitikken. Et sentralt tema i Riksrevisjonens kontroll vil ofte være om regjeringen har informert Stortinget om aktuelle forhold som undersøkes. Fordi møtereferatene i DUUFK er hemmelige i 30 år, har det i praksis vært et problem at Riksrevisjonen ikke har kunnet gjøre seg kjent med om og hvordan Stortinget er informert. Riksrevisjonen kan søke om innsyn i møtereferatene i DUUFK i medhold av reglement for avgradering og avgjørelse av spørsmål om innsyn i møtereferater, protokoller og innstilling i saker som er behandlet for lukkede dører i Stortinget og komiteene fastsatt 19. juni 2019.²¹⁶ I medhold av dette regelverket kan Stortingets presidentskap, etter tilråding fra Stortingets avgraderingsutvalg, samtykke i at Riksrevisjonen gis innsyn. Gitt Riksrevisjonens særlige rolle er det, slik utvalget ser det, ikke avgjørende hensyn som taler mot at Riksrevisjonen kan gis innsyn i møtereferatene fra DUUFK forutsatt at det påhviler Riksrevisjonen taushetsplikt om disse. Utvalget mener at det ved avgjørelsen av om Riksrevisjonen skal gis innsyn må tas særlig hensyn til Riksrevisjonens rolle og i hvilken grad informasjonstilgangen er konkret begrunnet og nødvendig for kontrollarbeidet.

9.10 Stortingets interparlamentariske delegasjoner

Stortinget har i dag ti interparlamentariske delegasjoner: Delegasjonen for arktisk parlamentarisk samarbeid, Delegasjonen for forbindelser med

²¹⁵ Evaluering av norsk deltakelse i Libya-operasjonene i 2011, rapport fra Libya-utvalget, s. 174.

²¹⁶ Innst. 426 S (2018–2019).

Europaparlamentet, Delegasjonen til det parlamentariske partnerskapet Asia-Europa, Den interparlamentariske union, Europarådets parlamentariske forsamling, Felles parlamentarikerdelegasjon til EFTA og EØS, Konferanse om EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik, NATOs parlamentariske forsamling, Nordisk råd og OSSEs parlamentariske forsamling.²¹⁷ Disse organene er ulike både i størrelse, i formål, i arbeidsform og i de nasjonale delegasjonenes stilling.

De interparlamentariske delegasjonene oppnevnes av Stortinget og består av stortingsrepresentanter. Delegasjonene deltar i ulike former for internasjonalt parlamentarisk samarbeid. Gjennom dette deltar delegasjonene i utenrikspolitiske diskusjoner i internasjonale fora, men til dels også nasjonalt. Det er få formelle regler for delegasjonenes virksomhet. De er ikke regulert i forretningsordenen og har heller ikke annet formelt grunnlag som tilsier at de kan anses som organer for Stortinget, blant annet i relasjon til regjeringens opplysningsplikt.

I utvalgsperioden har utvalget mottatt en henvendelse fra Delegasjonen for arktisk parlamentarisk samarbeid om formatet for den halvårlige nordområdedialogen med utenriksministeren. Det vises til at nordområdedialogen siden 2013 har utviklet seg til å bli en møteplass der regjeringsmedlemmer og parlamentarikere informerer hverandre om relevante aktiviteter og møter og tar opp utviklingstrekk ved samarbeidet i nord. Ledere og enkeltmedlemmer i andre delegasjoner, samt andre interesserte stortingsrepresentanter, inviteres til å delta i nordområdedialogen. I brevet reises det blant annet spørsmål om offentlighet rundt disse møtene samt prosedyrer for invitasjon, innkalling og fastsettelse av dagsorden.

Utvalget antar at problemstillingene som tas opp i brevet, kan være illustrerende for situasjonen i flere av de interparlamentariske delegasjonene som følge av at virksomheten i delegasjonene i liten grad er regulert. Utvalget erfarer at det også er andre problemstillinger knyttet til slike delegasjoner. Avhengig av den konkrete delegasjonen kan det være uklart hvilken rolle den enkelte representant skal ha, herunder om representanten skal opptre selvstendig, på vegne av en politisk gruppering i organet eller på vegne av den samlede delegasjonen. For sistnevnte

²¹⁷ <https://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Internasjonalt-arbeid/>

tilfelle kan det være grunn til å vurdere rutiner for forhåndsmøter for å avklare problemstillinger og felles standpunkt.

Ettersom den samlede virksomheten i de internasjonale delegasjonene har utviklet seg til å bli omfattende og kan spille en viktig realpolitisk rolle når det gjelder informasjonsflyt og innflytelse i utenrikspolitiske spørsmål, mener utvalget at det kan være grunn til å se nærmere på spørsmålet om hvorvidt interparlamentariske delegasjoner bør reguleres nærmere i Stortingets forretningsorden. Utvalget mener at dette vil være en naturlig oppgave for Stortingets reglementskomité.

10. Forslag til lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven)

10.1 Innledning

10.1.1 Mandat og føringer for utarbeidelsen av lovforslaget

I henhold til mandatet romertall IV bokstav c skal utvalget utarbeide en ny lov til erstatning for gjeldende lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) av 1962. Mandatet gir sentrale føringer for utarbeidelsen av lovforslaget og gjengis her:

«Utvalget skal utarbeide ny lov til erstatning for gjeldende lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven). Utvalget skal her ta utgangspunkt i Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport om behov for endringer i sivilombudsmannsloven avgitt 4. juli 2018, samt de føringer som er gitt ved kontroll og konstitusjonskomiteens behandling av denne, jf. Innst. 223 S (2018–2019) fra konstitusjonskomiteen om Sivilombudsmannens Arbeidsgrupperapport om endringer i sivilombudsmannsloven og Dokument 19 (2017–2018) punkt 6 i rapport til Stortingets presidentskap fra utvalg nedsatt for å vurdere prosessen og valgbarheten til medlem i de komiteer, utvalg og nemnder som Stortinget oppnevner.»

I løpet av utvalgsperioden har Stortinget truffet vedtak om å be Stortingets presidentskap endre utvalgets mandat, slik at utvalget vurderer og kommer med forslag til etableringen av et Nav-ombud, i tråd med merknadene fra stortingsflertallet i Innst.

254 S (2019–2020).²¹⁸ Dette ble fulgt opp av presidentskapet i brev til utvalget 28. mai 2020. Flertallets merknader i innstillingen legger opp til at funksjonen som Nav-ombud skal tillegges Sivilombudet, i hovedsak innenfor hovedtrekkene ved ombudsordningen, men med enkelte tilpasninger. Utvalget har konkludert med at Sivilombudet ikke bør få en særskilt funksjon som Nav-ombud. Utvalget har likevel skissert en modell for hvordan en slik funksjon kan implementeres hos ombudet. Dette er drøftet i rapporten kapittel 8.

I Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport om endringer i sivilombudsmannsloven foreslås en til dels omfattende revisjon av dagens lov. Endringsforslagene tar sikte på å ivareta at ombudet har et godt og oppdatert regelverk for virksomheten. Dertil er de materielle endringsforslagene hovedsakelig basert på erfaringer og behov som har oppstått i virksomheten. I tillegg til dette har arbeidsgruppen foreslått endringer for å gjøre regelverket mer pedagogisk og for å heve den lovtekniske kvaliteten. Herunder foreslår arbeidsgruppen å oppheve Stortingets instruks for Sivilombudsmannen og overføre bestemmelser derfra til loven. Arbeidsgruppen har avgrenset sitt arbeid mot en mer «grunnleggende gjennomgang av ombudsmannsordningen og lovens prinsipper».²¹⁹ Hovedtrekkene i den gjeldende ordningen er dermed ikke foreslått endret.

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av arbeidsgrupperapporten i Innst. 223 S (2018–2019) er det gitt videre føringer for lovarbeidet. Generelt påpeker komiteen at det grundige arbeidet som er gjort i arbeidsgrupperapporten, taler for at det vedtas en ny lov og ikke en endringslov. Komiteens utgangspunkt er at arbeidsgruppens forslag bør ligge til grunn for lovforslaget. Spesifikt ber også komiteen om at følgende temaer vurderes:

- institusjonens navn,
- endringer i rekrutteringsprosessen for å sikre ombudsmannens legitimitet og faglige nivå,
- varigheten av vervet,

²¹⁸ Vedtak nr. 572 14. mai 2020.

²¹⁹ Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport av 4. juli 2018 om endringer i sivilombudsmannsloven, s. 5.

- om oppnevningsperioden fortsatt bør knyttes til stortingsperioder, og
- behov for at ombudsmannen får enkelte unntak fra personopplysningsloven.

I tillegg ber komiteen mer generelt om en avklaring av ombudets forhold til lovgivning med tilknyttede tilsyns- og kontrollorganer som er del av forvaltningen.

Når det gjelder ombudets tilgang på opplysninger fra forvaltningen, legger komiteen til grunn at det er «av avgjørende betydning at ombudet har tilgang til relevante opplysninger i en aktuell sak». Denne uttalelsen er naturlig å se i sammenheng med spørsmålet om rekkevidden av ombudsmannens tilgang på opplysninger fra forvaltningen.

The European Commission for Democracy through Law, heretter kalt Veneziakommisjonen, er et rådgivende organ for Europarådet i konstitusjonelle spørsmål. Kommisjonen gir råd til Europarådets medlemsland om grunnlovsendringer og andre konstitusjonelle spørsmål. Kommisjonen utarbeider også tematiske rapporter og anbefalinger på bestemte områder.²²⁰ *Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution* («Venezia-prinsippene») er en slik anbefaling, som ble publisert i 2019. Dokumentet fastsetter generelle prinsipper og føringer for ombudsmannsordningen. Det bygger blant annet på kommisjonens tidligere anbefalinger, resolusjoner fra FNs generalforsamling samt konsultasjoner med FNs høykommissær for menneskerettigheter, OSCE og andre internasjonale organisasjoner. Anbefalingen har også fått tilslutning fra Europarådets parlamentarikerforsamling, som har anbefalt at Europarådets ministerkomité arbeider for å implementere prinsippene i Europarådets medlemsland.²²¹ Prinsippene er ikke rettslig bindende for Norge, men må anses som sterkt forankrede anbefalinger. Det er derfor naturlig at det ses hen til disse i arbeidet med ny lov om ombudet.

Etter utvalgets syn tilsier de forannevnte føringene at det foretas en helhetlig gjennomgang av den gjeldende sivilombudsmannsloven, og at det foreslås en ny lov som viderefører hovedtrekkene og hovedprinsippene i den gjeldende

²²⁰ Norges institusjon for menneskerettigheter, *Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet* 2018, s. 20–21.

²²¹ Europarådets parlamentarikerforsamling, Rec. 2163 (2019).

ombudsordningen. Det foreslås likevel enkelte materielle endringer sammenlignet med gjeldende lov, da særlig på bakgrunn av arbeidsgrupperapporten og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader til denne, men også på bakgrunn av problemstillinger som ellers har kommet frem i utvalgsarbeidet.

10.1.2 Høringsinnspill

I kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling 223 S (2018–2019), som legger sentrale føringer for utarbeidelsen av ny lov til erstatning for gjeldende sivilombudsmannslov, fremgår det at forslag til ny lov bør sendes på høring. Utvalget sendte sitt forslag til lov om Stortingets ombud for forvaltningen (sivilombudsloven) på høring 5. oktober 2020 med høringsfrist 20. desember 2020. Høringen ble gjennomført ved offentliggjøring av forslaget på Stortingets nettsider med åpen invitasjon om å komme med høringsinnspill. Forslaget ble også sendt direkte til utvalgte høringsinstanser. Utvalget har mottatt høringsinnspill fra departementene og underliggende forvaltningsorganer v/ Justis- og beredskapsdepartementet (heretter «departementene»), Riksadvokaten, Utlendingsnemnda (UNE), Datatilsynet, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Barneombudet, Sivilombudsmannen, Kommunesektorens organisasjon (KS) Advokatforeningen, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag og advokat Håkon Pinderød Eliassen.

Høringsinstansenes konkrete innspill omtales nedenfor i de sammenhengene de er relevante og har foranlediget endringer eller nærmere vurderinger.

10.2 Lovendringer og tidligere gjennomganger av ordningen

Gjeldende lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen ble vedtatt 22. juni 1962. Siden da har loven og instruksene blitt endret flere ganger. De fleste endringene har i seg selv vært mindre omfattende. Totalt sett har likevel endringene medført at regelverket er ganske forskjellig i dag i forhold til loven som ble vedtatt i 1962. Hovedtrekkene i ordningen er likevel videreført.

Det har bare blitt foretatt én mer helhetlig gjennomgang av loven. I 1977 nedsatte Stortingets presidentskap et utvalg for å utrede endringer i ordningen med

Stortingets ombudsmann for forvaltningen, det såkalte «Schei-utvalget». Utvalget behandlet blant annet spørsmål om valg av ombudsmann, valgvilkår og funksjonsperiode, ombudsmannens arbeidsområde og ombudsmannens adgang til forvaltningens dokumenter. Dette resulterte i enkelte endringer i ombudsmannsloven og instruksen. Utvalget la også enkelte prinsipielle føringer for ombudets arbeidsform.

En større endring i sivilombudsmannsloven kom i 2013 da ombudsmannen ble tillagt oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme i henhold til tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon («OPCAT»).^222 Tilleggsprotokollen forplikter Norge til å ha et nasjonalt besøksorgan for å forebygge tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling på steder hvor personer er frihetsberøvet.

10.3 Stortingets alminnelige instruks

I sivilombudsmannsloven § 2 fremgår det at Stortinget fastsetter alminnelig instruks for ombudets virksomhet. Den gjeldende instruks ble vedtatt av Stortinget 19. februar 1980, på bakgrunn av Schei-utvalgets utredning. I Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport er det foreslått at den nåværende instruks oppheves, og at enkelte bestemmelser fra instruks inntas i loven. I arbeidsgrupperapporten på s. 8 fremgår følgende:

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

Schei-utvalget 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

²²² Sivilombudsmannsloven § 3a, jf. Prop. 159 L (2012–2013).

synes å ha vært et større behov for å nedfelle forhold om saksbehandlingen som i dag mer oppfattes som selvfølgheter. 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 instruksene, sammenholdt med loven. På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen at instruksene 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 instruksene nå anses å ha en noe uklar juridisk og rettskildemessig status. Det nevnes at instruksene 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.»

Utvalget er enig i arbeidsgruppens vurderinger. I utformingen av forslag til bestemmelser i lovforslaget vil utvalget ta utgangspunkt i arbeidsgruppens konkrete forslag om å flytte enkelte bestemmelser fra instruksene til loven.

10.4 Oversikt over strukturen i lovforslaget

Utvalget mener det er naturlig at loven struktureres på en annen måte enn i dag for å gjøre regelverket mer pedagogisk og for å heve den lovtekniske kvaliteten.

Sivilombudet skal være en lavterskelordning for enhver som mener seg urettmessig behandlet av forvaltningen. Samtidig skal ombudet kunne ta opp saker av eget tiltak og ivareta oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme. Loven må nødvendigvis også ha bestemmelser om institusjonelle og administrative forhold som er prinsipielt viktige, men som kan være av mindre praktisk betydning for den som ønsker å finne ut om det er grunn til å klage til ombudet. Det er derfor viktig at loven struktureres og utformes på en måte som gjør det enkelt å forstå hva Sivilombudet er, hva Sivilombudet kan gjøre, hvordan man kan klage til ombudet, og hvordan en klage blir behandlet. Selv om informasjon om ombudsordningen også langt på vei kan ivaretas gjennom Sivilombudets informasjon på internett og andre steder, er det et selvstendig poeng at loven selv er lett tilgjengelig når det gjelder disse spørsmålene.

For å oppnå dette foreslås loven inndelt i kapitler med følgende inndeling av lovstoffet: kapittel 1 *Mandat, oppgaver, arbeidsområde og forholdet til Stortinget og forvaltningen*; kapittel 2 *Klage til Sivilombudet og behandling av klage*; kapittel 3

Saker som tas opp av eget tiltak; kapittel 4 Nasjonal forebyggende mekanisme; kapittel 5 Generelle bestemmelser om Sivilombudets virksomhet; og kapittel 6 Ombudsvervet.

10.5 Endring av ombudets tittel

I Grunnloven § 75 bokstav l fremgår det at Stortinget skal utnevne «en person» som skal føre kontroll med forvaltningen for å hindre at det begås urett mot den enkelte borger.

Institusjonens gjeldende lov heter «Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven)». Etter loven § 1 er også «Sivilombudsmannen» formell tittel på Stortingets ombudsmann for forvaltningen. I loven for øvrig brukes i hovedsak «ombudsmannen». Annen lovgivning bruker betegnelsen «Stortingets ombudsmann for forvaltningen».²²³ I institusjonens egne dokumenter og på nettsiden brukes «Svilombudsmannen». I hovedsak er det denne benevnelsen som brukes i offentlig omtale.

Utvalget har kommet til at tittelen bør endres. Sentrale hensyn for utvalget er at tittelen bør være kjønnsnøytral og allment gjenkjennelig med utgangspunkt i dagens tittel.

Det vises til at Stortinget har vedtatt å be regjeringen om å innføre kjønnsnøytrale titler i alle statens virksomheter.²²⁴ Det er blant annet på denne bakgrunn naturlig at det samme gjennomføres for Stortingets eksterne organer. Det vises også til at øvrige offentlige institusjoner i Norge som bruker ombudsbetegnelsen, i hovedsak bruker den kjønnsnøytralt. Utvalget er for øvrig enig i betraktningene som ligger til grunn for at slike navn og titler bør være kjønnsnøytrale.

Hensynet til allmenn gjenkjennelighet tilsier etter utvalgets syn at det bør være enkelt å forstå at den nye kjønnsnøytrale betegnelsen refererer til den nåværende Sivilombudsmannen. Det er et grunnleggende ideal at ombudet skal være et lavterskeltilbud som er lett tilgjengelig for folk. Det vil være uheldig hvis en navneendring vanskeliggjør dette ved å bidra til usikkerhet om hvor man skal

²²³ Se bl.a. forvaltningsloven § 4 fjerde ledd, offentleglova § 2 tredje ledd, rettshjelploven § 16 første ledd nr. 13.

²²⁴ Vedtak 497 (2018–2019). Forslag nr. 1 fra Anette Trettebergstuen på vegne av Arbeiderpartiet.

(<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=75910>)

henvende seg for å klage på forvaltningen. Det vises også til at den generelle betegnelsen «ombud» er utbredt i Norge og internasjonalt for offentlige organer med lignende funksjoner som Sivilombudsmannen.

Det har tidligere blitt fremmet forslag om å endre korttittelen fra Sivilombudsmannen til Sivilombudet. I april 2019 ble det fremmet forslag i Stortinget om at «Sivilombudsmannen endres til Sivilombudet». Forslaget var en forskuttering av dette utvalgets arbeid med ny lov og ble nedstemt. «Sivilombudet» ble også foreslått i 1978 av et mindretall i Schei-utvalget. Flertallets motforestilling den gang var hovedsakelig at begrepet «ombudsmann» var utbredt og hadde befestet seg internasjonalt og i Norge.²²⁵ «Ombudsmann» er fortsatt utbredt internasjonalt, men i Norge har man begynt å bevege seg bort fra den kjønnsbestemte delen av betegnelsen. Det gjelder særlig offentlige organer med ombudstittel, herunder Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, pasient- og brukerombudene og Eldreombudet. Det er naturlig at denne utviklingen også følges for Sivilombudsmannen.

På bakgrunn av dette har utvalget vurdert en rekke ulike navnealternativer. Det er sett hen til parlamentariske ombud i andre land, andre offentlige institusjoner i Norge som bruker ombudsbetegnelsen, samt tidligere forslag til navneendringer. I brev til utvalget 3. desember 2019 har også Sivilombudsmannen kommet med innspill til ulike alternativer.

Utvalget mener at begrepet «sivil» er et sentralt kjennemerke ved dagens tittel som bør videreføres for at den nye tittelen skal være gjenkjennelig. Når det er dette hensynet som er avgjørende, kan det ikke ha nevneverdig betydning at betegnelsen opprinnelig var ment som en markering av avgrensningen mot Forsvaret. I alle tilfeller er ombudets hovedoppgave primært å ivareta den «sivile» befolkningens rettigheter overfor forvaltningen.

Utvalget mener at hensynet til kjønnsnøytralitet og gjenkjennelighet best ivaretas ved langtittelen «Stortingets ombud for forvaltningen» og korttittelen

²²⁵ Dok. nr. 9 (1977–78).

«Sivilombudet». I lovforslaget vil utvalget flere steder også bruke den generelle betegnelsen «ombudet».

Flere av høringsinstansene har kommentert utvalgets forslag til ny tittel. LDO, Barneombudet og departementene foreslår «Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen» som alternativ langtittel. Utvalget er enig i at dette er en mer presis og dekkende langtittel, og har endret sitt forslag i tråd med dette. LDO og Barneombudet foreslår videre korttittelen «Forvaltningsombudet». Utvalget har som nevnt vurdert en rekke ulike tittelalternativer, med utgangspunkt i hensynene som er redegjort for foran, og fastholder sitt forslag til korttittel.

10.6 Ombudets mandat og oppgaver

10.6.1 Innledning

Ombudsordningen og ombudets generelle mandat følger av Grunnloven § 75 1. Formålet med ordningen er videre regulert i gjeldende lov § 3. Oppgavene ombudet skal utføre innenfor det overordnede mandatet og for å oppfylle formålet med ordningen, er fastsatt i gjeldende § 5, hvor det fremgår at ombudet kan ta opp saker av eget tiltak eller etter klage. Videre følger det av gjeldende § 3 a at ombudsmannen er nasjonal forebyggende mekanisme som beskrevet i artikkel 3 i valgfri tilleggsprotokoll av 18. desember 2002 til FNs torturkonvensjon.

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende rett. Utvalget foreslår imidlertid at innholdet i de forannevnte bestemmelsene fordeles mellom én bestemmelse som angir ombudets overordnede *mandat*, og én bestemmelse som angir *oppgavene* ombudet skal utføre for å ivareta mandatet. Dette vil bidra til å synliggjøre og konkretisere hva formålet med ombudsordningen er, og hvordan ordningen er innrettet for å ivareta dette formålet.

10.6.2 Ombudets mandat

Ombudets overordnede mandat og formål er fastsatt i Grunnloven § 75 bokstav 1. Der fremgår det at ombudet skal «føre kontroll med den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, for å søke å sikre at det ikke øves urett mot den enkelte borger». Dette skal skje «på en måte som er nærmere bestemt i lov».

Den likelydende formålsangivelsen i gjeldende lov § 3 og Grunnloven § 75 1 om å «søke å sikre at det ikke begås urett mot den enkelte borger», går tilbake til vedtakelsen av sivilombudsmannsloven i 1962. Meningen med bestemmelsen var å angi «målsettingen» for alle deler av ombudets virksomhet.²²⁶ Hva som nærmere ligger i målsettingen om å sikre at det ikke begås urett mot den enkelte, er særlig synliggjort i Forvaltningskomiteens begrunnelse for å innføre ombudsmannsordningen:²²⁷

«En norsk ombudsmann må ha som oppgave å søke å styrke og trygge den enkeltes rettsstilling i forholdet til forvaltningen. (...) Det sterkeste og som det synes avgjørende argument for å innføre ombudsmannsordningen er at forvaltningens vekst og økede makt, gjør det nødvendig med større rettssikkerhetsgaranti for den enkelte borger. Både den politiske, den konstitusjonelle kontroll og domstolkontrollen er hver for seg viktige og uunnværlige garantier. Men ved siden av disse er det under den samfunnsutvikling som pågår, også plass og behov for den sikkerhet og hjelp som en ombudsmannsordning kan gi. Særlig gjelder dette for vårt land (som i Danmark) hvor domstolkontrollen tilligger de ordinære domstoler. Et saksanlegg er besværlig og kostbart, og det er ikke alltid så lett for den alminnelige mann å gå denne vei. (...)

Sin største betydning vil ombudsmannen få ved at han som en utenforstående og uavhengig tredjemann kan uttale seg med stor autoritet og saklig tyngde om de klager som inngis til ham eller i de saker han tar opp av eget tiltak. Dette bør være retningslinjen for ombudsmannens arbeide, og også være bestemmende for hans organisasjonsmessige stilling og myndighet.»

I forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen som ble vedtatt i 1995, fremkommer enkelte generelle betraktninger om ombudets mandat og formålet med ordningen. For det første vises det til at ombudsordningen skal bidra til å «styrkja og tryggja den enkelte si rettsstilling i høve til forvaltninga». Den skal være en rettssikkerhetsgaranti for den enkelte borger, og det er understreket at ombudet fyller «ein viktig funksjon i demokratiet vårt». Det er videre pekt på at ombudsordningen er en «fast del av styringssystemet vårt», og at grunnlovfesting ville bidra til å forsterke ordningen.

²²⁶ Ot. prp. nr. 30 (1959–60) s. 13.

²²⁷ Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 13–14.

Betraktningene fikk tilslutning av departementet i Ot. prp. nr. 30 (1959–60) på s. 6.

Generelt er det også fremhevet at ombudet skal være «garantisten å den enkelte mot vilkårlig framferd og urett i møte med forvaltninga».²²⁸

De generelle målsettingene med ombudsordningen har samme gyldighet i dag, men situasjonsbetingelsene har naturligvis utviklet seg siden 1958, noe som også har betydning for hvordan den overordnede målsettingen ivaretas. Her er det flere momenter som har hatt betydning. Et viktig forhold er at den enkelte formelt har fått styrket sine rettigheter overfor forvaltningen, både materielt og prosessuelt. Herunder har det blitt etablert en rekke uavhengige klageordninger, tilsyn og ombud i forvaltningen, som på ulike måter og innenfor sine områder bidrar til å ivareta den enkeltes rettigheter. Samtidig har forvaltningen og relevant regelverk blitt mer uoversiktlig og til dels mindre tilgjengelig for den enkelte. Forvaltningens kompetanse til å gripe inn og treffe vedtak overfor borgerne er på mange områder utvidet. Omfanget av offentlige ytelser har økt, noe som i større grad har aktualisert rettssikkerhetsmessige sider ved fordelings spørsmål.²²⁹ I tillegg kommer det at det i dag ikke alltid er den klassiske konfliktlinjen mellom den enkelte og forvaltningen som er det mest sentrale, slik man så for seg da ordningen ble etablert:

«Det reelle konfliktbildet i dagens samfunn er mer nyansert. Offentlige vedtak innebærer ofte en styring eller omfordeling som skjer til fordel for noen, på bekostning av andre. Enkelte private enheter – sammenslutninger – kan være vel så sterke og mektige som offentlige organer. Den urett som begås, er ikke nødvendigvis rettet mot en bestemt borger; det kan også forekomme urett som rammer mange under ett eller som rammer verdier mange mennesker står for. Og uretten kommer kanskje ikke til syne gjennom det enkelte vedtak, men først når man ser den samlede praksis under ett (på aggregert nivå).

Hvis ombml. § 3 ble tatt på ordet, kunne den avskjære Ombudsmannen fra å ta opp overtredelser som er en krenkelse av kollektive interesser eller fremtidige generasjoner uten å ramme noen enkelt borger. Dette ville f.eks. ha begrenset Ombudsmannens rolle i miljø spørsmål. Men med god grunn er loven i praksis ikke blitt tolket slik.»²³⁰

²²⁸ Innst. S. nr. 171 (1994–95).

²²⁹ Arne Fliflet, *Sivilombudsmannen – «Stortingets tillitsmann» og «folkets forsvarer»*, Lov og Rett 1993.

[<https://lovdata.no/pro/#document/JUS/fliflet-a-1993-01>]

²³⁰ Inge Lorange Backer, *Ombudsmannen og ombudsordninger*, Lov og Rett 1993.

[<https://lovdata.no/pro/#document/JUS/backer-il-1993-01>]

Dette synliggjør at ivaretagelsen av den enkeltes rettsstilling og rettssikkerhet overfor forvaltningen reelt sett ikke kan avgrenses til tilfeller der det er snakk om en klassisk partskonstellasjon mellom den enkelte og forvaltningen, eller der en identifiserbar part eller gruppe er direkte berørt. Ombudets generelle mandat omfatter også tilfeller der forvaltningens avgjørelser, handlinger eller unnlater rammer mer generelle og kollektive rettsgoder, som i konsekvens har betydning for den enkelte.

Ombudets mandat setter forventninger og grenser for ombudets virksomhet. Innenfor denne rammen kan ombudet tilpasse og innordne virksomheten på en måte som er effektiv og hensiktsmessig ut fra de til enhver tid rådende forhold.

Ombudets sentrale oppgave er å arbeide for at forvaltningen gjennom sine avgjørelser, handlinger og unnlater opptrer rettsriktig overfor borgerne, slik at den enkelte reelt sikres sine spesifikke og generelle rettigheter og får en rettssikker behandling. Utgangspunktet er at dette skjer på grunnlag av en etterfølgende kontroll med forvaltningen gjennom behandling av klagesaker og saker som ombudet tar opp av eget tiltak. Det innebærer at ombudets virksomhet i utgangspunktet skal rette seg mot saker og forhold som forvaltningen har avsluttet, og ikke verserende forhold. Men ombudets mandat er likevel å «søke å sikre» at urett ikke skjer, og arbeide for å styrke og trygge den enkeltes rettsstilling. I nynorskversjonen av grunnlovsbestemmelsen heter det at ombudet skal arbeide «for å hindre at det blir gjort urett». I dette ligger det også et visst proaktivt og forebyggende element. Dette ivaretas i hovedsak gjennom den etterfølgende kontrollen. Den bidrar til at urett som har skjedd, kan rettes, og den kan avdekke systemiske og generelle feil, noe som igjen kan virke korrigerende for forvaltningen og dermed bidra til at samme feil ikke gjentas i fremtiden.

I lys av mandatet i Grunnloven er imidlertid ikke den rent etterfølgende kontrollen tilstrekkelig alene. Det forebyggende elementet i ombudets mandat innebærer også at ombudet i sin kontrollvirksomhet må kunne ta tak i verserende forhold i forvaltningen som ikke allerede har manifestert seg i rettsbrudd overfor den enkelte, men som kan innebære betydelig risiko for at noen blir urettmessig behandlet. Det kan f.eks. dreie seg om interne saksbehandlingsrutiner i forvaltningen, rettsoppfatninger i forvaltningen eller kommunikasjonen mellom forvaltningen og den enkelte. En praktisk situasjon kan også være der grunnlaget for forvaltningens

handling eller avgjørelse ikke er tilstrekkelig for å bedømme om forvaltningens opptreden er rettsriktig. Ombudet må derfor også i en viss utstrekning kunne kritisere forvaltningens myndighetsbruk selv om den er eller kan være lovlig. Dette bør imidlertid forbeholdes helt spesielle tilfeller, og ombudet bør føre en varsom linje, slik ombudet også har gjort. Det kan blant annet være aktuelt hvor myndighetsbruken får spesielt atypiske eller sterkt urimelige virkninger for den enkelte, eller hvor adgangen til svært inngripende myndighetsbruk fremstår som et utilsiktet utslag av forvaltningens kompetansegrunnlag i lov eller forskrift.²³¹ Som grunnlag for slik kritikk må ombudet kunne vise til mer allmenne rettssikkerhetsbetraktninger som forsvarlig saksbehandling og forholdsmessighet, samt vurderinger av risiko for rettsbrudd. I dette henseende inngår også ombudets oppgave som nasjonal forebyggende mekanisme som en naturlig del av ombudets konstitusjonelle mandat.

For ombudets særskilte mandat som nasjonal mekanisme for å forebygge tortur mv. vises det til Prop. 159 L (2012–2013). Utvalget vil ikke foreslå materielle endringer i ombudets forebyggingsvirksomhet. Sivilombudsmannens arbeidsgruppe har foreslått at ombudets generelle mandat og det spesifikke forebyggingsmandatet lovfestes som sidestilte mandat. Forebyggingsmandatet må imidlertid anses omfattet av ombudets generelle mandat om å hindre at forvaltningen øver urett mot den enkelte borger, som fremgår av nåværende lov og Grunnloven. Forebyggingsvirksomheten er en integrert del av ombudets samlede virksomhet. Det fremstår derfor ikke som naturlig at det generelle og mer spesifikke mandatet sidestilles i samme bestemmelse, når ombudets generelle mandat innbefatter det spesifikke forebyggingsmandatet. I forlengelsen av dette kan en sidestilling av det overordnede mandatet og en spesifikk del av dette skape visse pedagogiske utfordringer og bidra til et noe uklart inntrykk av ombudets konstitusjonelle mandat. Det er likevel viktig at loven gir klart uttrykk for at ombudet har oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme, jf. kapittel 10.6.3 nedenfor.

Gjeldende § 3 om ombudets formål har klare likhetstrekk med Grunnloven § 75 bokstav l, men med et tillegg om at ombudet skal «bidra til at offentlig forvaltning

²³¹ Ombudet har slik kompetanse etter gjeldende lov § 10.

respekterer og sikrer menneskerettighetene». Slik utvalget ser det, inngår dette elementet i Grunnlovens formulering av ombudets mandat. Offentlige myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett.²³² I den grad de ikke gjør de, øves det «urett» mot den enkelte borger. At ombudet skal arbeide for å hindre at slik urett skjer, innebærer videre at ombudet skal «bidra til» at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene, slik det er uttrykt i gjeldende § 3. Passusen om menneskerettigheter er derfor materielt sett overflødig. På den andre siden er det gode grunner som taler for å beholde passusen. I og med opprettelsen av Norges institusjon for menneskerettigheter, som ikke kan prøve enkeltsaker, vil passusen bidra til å synliggjøre at Sivilombudet kan være riktig klageinstans for den som mener seg utsatt for menneskerettighetskrenkelser. Passusen vil videre bidra til å synliggjøre at Sivilombudet er et virkemiddel for å respektere og sikre menneskerettighetene etter Grunnloven § 92. På denne bakgrunn vil utvalget videreføre passusen om menneskerettigheter i lovens bestemmelse om ombudets mandat.

I Grunnloven § 75 1 og i gjeldende lov § 3 skal ombudets arbeid rette seg mot «den enkelte borger». Utvalget mener at denne formuleringen er uheldig fordi den språklig sett ikke gjenspeiler hvem arbeidet retter seg mot. Begrepet «borger» tilsier isolert sett at ombudet skal arbeide for at forvaltningen ikke begår urett overfor norske statsborgere. Det har ikke vært meningen at begrepet skal tolkes slik, og det har heller ikke blitt tolket slik i praksis. I praksis behandler ombudet saker som gjelder enhver persons befatning med den norske forvaltningen, uavhengig av statsborgerskap, oppholdsstatus og bosted. Ombudet behandler også saker som gjelder private rettssubjekters forhold til forvaltningen, herunder organisasjoner og selskaper. For å fange opp dette på en kort, konsis og lesbar måte fremstår det hensiktsmessig å sløyfe begrepet «borger», slik at uttrykksmåten i loven blir «for å hindre at det øves urett mot den enkelte». Denne uttrykksmåten foreslås videre konsekvent gjennomført i lovforslaget hvor det etter tidligere språkbruk hadde vært naturlig å bruke begrepet

²³² HR-2016-2554-P, avsnitt 70.

«borger». At mandatet retter seg mot «den enkelte», må videre ses i sammenheng med lovforslaget § 7, hvor det fremgår at «alle» kan klage til ombudet.

Ettersom ombudets overordnede mandat fremgår av Grunnloven, er det naturlig at lovens tilsvarende bestemmelse for øvrig ligger tett opp mot Grunnlovens formulering. Bestemmelsen bør kort og konsist gi uttrykk for ombudets mandat, samtidig som bestemmelsen omfatter de sentrale elementene i dette. Mandatet har et konstitusjonelt grunnlag og er styrende for alle deler av ombudets virksomhet. Mandatet bør derfor fremgå av lovens første paragraf.

Utvalget vil understreke at ombudets mandat om å hindre at den enkelte blir urettmessig behandlet av forvaltningen, ikke reduserer forvaltningens rettslige eller politiske ansvar. Forvaltningen selv er i alle tilfeller fullt ut ansvarlig for å sikre at den enkelte får en rettssikker og rettmessig behandling, og at eventuelle feil blir avdekket og reparert. Utvalget vil også understreke at ombudsordningen ikke er en erstatning for den politiske og konstitusjonelle kontrollen, eller domstolkontrollen, men kommer i tillegg til disse.

Det vises til lovforslaget § 1.

10.6.3 Ombudets oppgaver

Gjeldende lov gir ikke en samlet eller enhetlig oversikt over Sivilombudets hovedoppgaver som angir hvordan og på hvilken måte ombudet ivaretar sitt overordnede mandat. Utvalget vil ikke foreslå endringer i hva som skal være ombudets hovedoppgaver, men vil foreslå at dette kommer samlet til uttrykk i en generell og kortfattet bestemmelse som henviser videre til det aktuelle kapittelet i loven hvor oppgaven er nærmere regulert – dette for at det skal være tydelig og lett å forstå hva ombudet gjør og kan gjøre for å ivareta sitt mandat.

Ombudet har tre hovedoppgaver, som kommer til uttrykk i nåværende §§ 3a og 5: behandling av klager mot forvaltningen, behandling av saker av eget tiltak og virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme i samsvar med tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon.²³³ Selv om dette i utgangspunktet er ulike

²³³ Dok. nr. 9 (1977–78) s. 28–29; Prop. 159 L (2012–2013).

oppgaver og arbeidsformer, kan det i enkelte tilfeller være en viss overlapp, eller tilfeller hvor den ene arbeidsformen går over i den andre. Det kan for eksempel være hvis én eller flere klager avdekker et mer generelt problem i forvaltningen, som ombudet i tillegg til klagebehandlingen følger opp av eget tiltak som en mer systemisk undersøkelse. Hva som nærmere inngår i ombudets ulike oppgaver, behandles i kapitlene 10.11–13 nedenfor.

Felles for utførelsen av samtlige av ombudets oppgaver er at ombudet foretar undersøkelser og eventuelt uttaler sin mening på grunnlag av disse. Bestemmelsen bør derfor innlede med at ombudet, innenfor sitt mandat, kan undersøke og uttale sin mening om, hvorpå bestemmelsen lister opp ombudets tre hovedoppgaver. Selv om innehaveren av ombudsvervet har plikt til å utføre sine oppgaver etter loven, bør det likevel fremgå av bestemmelsen at ombudet kan, og ikke skal, utføre de tre oppgavene. Det er flere grunner til dette. Selv om enhver har rett til å klage til ombudet, har ikke klageren rettskrav på at klagen realitetsbehandles, selv om vilkårene for dette er oppfylt.²³⁴ Det vil derfor kunne gi feilaktige forventninger hvis det står at ombudet skal undersøke og uttale sin mening om den enkelte klage. Det gir heller ikke mening at ombudet skal ta opp saker av eget tiltak. Det må være opp til ombudet selv hvilke saker som tas opp, og hvordan disse behandles, og følgelig må dette være noe ombudet *kan* gjøre. Det er likevel en kontinuerlig virksomhet å vurdere om det er forhold eller saker ombudet bør ta opp av eget tiltak. Virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme er også kontinuerlig og vedvarende, men det er likevel ombudet selv som avgjør hvilke undersøkelser som skal foretas, og om ombudet skal uttale en mening om saken, herunder hvilke anbefalinger ombudet skal gi for å forebygge tortur mv. overfor personer som er frihetsberøvet. Også i dette henseende blir det dermed mest dekkende at ombudet *kan* undersøke og uttale sin mening, i form av anbefalinger.

Bestemmelsen om ombudets oppgaver er ikke bare en ren henvisnings- eller informasjonsbestemmelse. Den gir også sammen med § 1 et selvstendig lovgrunnlag for noen sentrale utgangspunkter for ombudsordningen. Bestemmelsen fastsetter utgangspunktene om at ombudet arbeider ved å foreta undersøkelser i forvaltningen,

²³⁴ Dok. nr. 9 (1977–78) s. 33–35, jf. Innst. O. nr. 15 (1979–80).

og at ombudet ikke treffer bindende avgjørelser overfor forvaltningen, men uttaler sin mening.

I lovforslaget kapitlene 2–4 er det gitt nærmere bestemmelser om ombudets klagebehandling, behandling av saker av eget tiltak og funksjonen som nasjonal forebyggende mekanisme. I disse kapitlene i loven er det gitt nærmere bestemmelser om hvilke standpunkt og anbefalinger ombudet kan uttrykke overfor forvaltningen. Disse bestemmelsene regulerer ikke uttømmende hvilken *mening* ombudet kan ha, men angir formen på ombudets konklusjon i bestemte sakstyper. Bestemmelsen er dermed også grunnlag for at det bare er det generelle mandatet, oppgavene og arbeidsområdet som setter grensene for hva ombudet kan mene som ledd i utøvelsen av sitt verv.

At ombudet *kan* undersøke og uttale sin mening, fastsetter videre at ombudet har diskresjonær kompetanse til å avvise klager, til å ta opp saker av eget tiltak og i utøvelsen av sin funksjon som nasjonal forebyggende mekanisme. Dette er en sentral side ved den uavhengige utøvelsen av ombudsvervet. Når det gjelder ombudets funksjon som nasjonal forebyggende mekanisme, beskriver bestemmelsen hva denne funksjonen går ut på. De særlige sidene ved denne funksjonen er videre regulert i lovforslaget kapittel 4, som bestemmelsen henviser til. Der fremgår det også at ombudet er nasjonal forebyggende mekanisme i henhold til artikkel 3 i valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FNs torturkonvensjon mv.

Det vises til lovforslaget § 3.

10.7 Ombudets arbeidsområde

10.7.1 Generelt

Den foreslåtte formuleringen av ombudets generelle mandat og beskrivelsen av ombudets oppgaver tilsier at Sivilombudet har kompetanse til å kontrollere «den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste», samt «alle tilfeller hvor noen kan være underlagt offentlig frihetsberøvelse». Dette er imidlertid ikke i seg selv en tilstrekkelig presis angivelse av hvem og hva ombudet kan føre kontroll med. Den nærmere beskrivelsen av ombudets kompetanseområde er fastsatt i gjeldende lov § 4.

Bakgrunnen for gjeldende bestemmelse fremgår særlig av Ot. prp. nr. 30 (1959–60), Ot. prp. nr. 37 (1966–67), Dok. nr. 9 (1977–78) kapittel IV punkt 1, jf. Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV punkt 1, samt Prop. 159 L (2012–2013).

I Grunnloven § 75 bokstav l fremgår det at ombudet skal føre kontroll med «den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste». Den nærmere angivelsen av ombudets arbeidsområde kan fastsettes i lov. Grunnloven vil etter omstendighetene kunne utgjøre en skranke for innskrenkninger i ombudets arbeidsområde. De mest sentrale gjeldende begrensningene i ombudets adgang til å føre kontroll med forvaltningen eksisterte før grunnlovfesting av ombudsordningen og må da forutsetningsvis anses akseptable. Det gjelder avgjørelser truffet av Kongen i statsråd og forhold som Stortinget har tatt stilling til. Som hovedregel er også avgjørelser som kun kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget, unntatt ombudets arbeidsområde. Andre innskrenkninger har blitt fastsatt senere, men uten at grunnlovsspørsmålet synes å ha blitt drøftet. I gjeldende *Instruks for Sivilombudsmannen* § 2 er saker som EOS-utvalget «har behandlet», og forvaltningens forberedelse av saker som avgjøres av Stortingets utvalg for rettferdsvederlag, unntatt. Felles for områdene som i utgangspunktet faller innenfor arbeidsområdet, men som er absolutt og spesifikt unntatt, er at den parlamentariske kontrollen er fremtredende, eller at det foreligger annen parlamentarisk forankret kontroll.

I Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport er det foreslått enkelte endringer i gjeldende § 4. I forlengelsen av forslaget om å oppheve Stortingets instruks foreslås det at bestemmelsene i instruks overføres til loven. Det foreslås også enkelte endringer i reguleringen av forholdet til domstolenes virksomhet og at Norges institusjon for menneskerettigheter unntas fra ombudets arbeidsområde på lik linje med Stortingets øvrige eksterne organer. Ombudet foreslår også å sløyfe paragrafens særlige bestemmelse om Stortingets adgang til å gi nærmere bestemmelser om arbeidsområdet i instruks.²³⁵

Utvalgets utgangspunkt er at ombudets gjeldende arbeidsområde videreføres. Utvalget foreslår likevel enkelte materielle endringer i tråd med forslagene i

²³⁵ Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 17–20.

arbeidsgrupperapporten. I tillegg foreslås enkelte endringer som gjelder grensegangen mot klagesaker som behandles av EOS-utvalget og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret. For øvrig foreslås det enkelte redaksjonelle endringer.

10.7.2 Hovedregelen om Sivilombudets arbeidsområde

10.7.2.1 Den offentlige forvaltning og alle i dens tjeneste

Etter gjeldende rett omfatter Sivilombudets arbeidsområde som utgangspunkt «den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste». Dette er et autonomt kriterium som har et selvstendig innhold, uavhengig av hvordan lovgivningen for øvrig definerer hva som er offentlig forvaltning, eller hvem som anses for å opptre i forvaltningens tjeneste. Formuleringen angir hvilke organer, personer og funksjoner som er omfattet ombudets arbeidsområde.

Generelt omfatter ombudets arbeidsområde forvaltningen, herunder embetsfolk og ansatte i forvaltningen, samt andre upersonlige og personlige rettssubjekter som ikke er forvaltningsorganer, men som utøver forvaltningsmyndighet.

Den «offentlige forvaltning» omfatter hele statsforvaltningen, inkludert departementene. Avgjørelser truffet av Kongen i statsråd og forberedelsen av slike saker i den underliggende forvaltningen er likevel unntatt.²³⁶ Hele kommunalforvaltningen er også omfattet, men med enkelte unntak for avgjørelser som etter loven bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget.²³⁷ Når det gjelder organene i forvaltningen, skal arbeidsområdet ikke bare omfatte forvaltningens virksomhet utad mot den enkelte borger, men også interne forhold, blant annet ansattes forhold, f.eks. tilsettingssaker eller saker om disiplinærreaksjoner.²³⁸

²³⁶ Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV punkt 1.

²³⁷ Sivilombudsmannsloven § 4, jf. Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV; Ot.prp. nr. 37 (1966–67) kapittel 3, jf. NUT 1966:1.

²³⁸ Ot.prp. nr. 30 (1959–60) s. 9.

Ombudets arbeidsområde omfatter også «alle som virker i [forvaltningens] tjeneste». I tillegg til forvaltningsorganene som sådan omfattes også embetsfolk og ansatte i forvaltningen samt den som på annen måte «deltar i statens tjeneste».²³⁹

Ombudets arbeidsområde kan også omfatte upersonlige rettssubjekter som ikke er forvaltningsorganer og etter omstendighetene også personer der. Disse er omfattet av ombudets arbeidsområde i den utstrekning de utøver forvaltningsmyndighet.²⁴⁰ At slike rettssubjekter er omfattet, vil være klart nok dersom de har kompetanse til å treffe enkeltvedtak, vedta forskrifter eller på annen måte utøve offentlig myndighet. I andre tilfeller kan det være mer tvilsomt, og det vil da måtte bero på en nærmere konkret vurdering om virksomheten er omfattet av arbeidsområdet. Sentrale momenter i vurderingen vil blant annet være om virksomheten gjelder et område som anses som et offentlig ansvarsområde, om virksomheten er offentlig finansiert, om den er underlagt særskilt offentlig regelverk, styring eller kontroll, og om hensynene bak ombudskontrollen tilsier at virksomheten omfattes av arbeidsområdet.²⁴¹

Rekkevidden av ombudets generelle arbeidsområde lar seg ikke utpensle i fullstendig detalj, og utvalget er enig i betraktningen som ble lagt til grunn i Dokument 9 (1977–78) på s. 28:

«Det mest hensiktsmessige vil antakelig være at grensene for arbeidsområdet fortsatt får festne seg gjennom praksis (...).»

Ombudet har i flere saker tatt stilling til rekkevidden av sitt arbeidsområde, og utvalget har ikke merknader til ombudets praksis i dette henseende.

I den grad ombudskontrollen omfatter virksomheter som ikke er forvaltningsorganer, vil i alle tilfeller legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 utgjøre en praktisk skranke for hva eller hvem som kan bli gjenstand for ombudets kontroll – dette fordi angivelsen av arbeidsområdet fastsetter rekkevidden av ombudets inngripende prosessuelle kompetanser, herunder særlig ombudets informasjonstilgang.

²³⁹ Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 17.

²⁴⁰ Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV, punkt 1, jf. Dok. nr. 9 (1977–78) s. 27–28 og 50.

²⁴¹ Dok. nr. 9 (1977–78) s. 28.

Dersom ombudet etter en nærmere vurdering kommer til at en virksomhet faller utenfor ombudets arbeidsområde, men at hensynene bak ombudskontrollen likevel tilsier at virksomheten burde være omfattet, er det naturlig at ombudet meddeler dette til Stortinget ved særskilt melding.

På dette punkt foreslås gjeldende rett videreført. Det er imidlertid foreslått enkelte rent språklige endringer i denne delen av bestemmelsen.

Det vises til lovforslaget § 3 første ledd.

10.7.2.2 Private institusjoner og offentlig frihetsberøvelse

Siden opprettelsen av ombudsordningen har det vært sentralt at ombudet skal kunne føre kontroll med frihetsberøvelser.²⁴²

Da ombudet i 2013 fikk oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme i henhold til valgfri tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon, ble følgende passus tilføyd ombudets arbeidsområde i § 4 første ledd andre punktum, etter modell fra den valgfrie protokollen artikkel 4:²⁴³

«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.»

Denne tilføyelsen ble ansett som nødvendig fordi man mente at private institusjoner falt utenfor ombudets ansvarsområde.²⁴⁴ Dette premisset er neppe riktig, og for å ivareta at gjeldende rett videreføres, gis det her en kort oppsummering av rettstilstanden knyttet til frihetsberøvelse i private institusjoner.

Den nåværende formuleringen i § 4 første ledd, «dens tjeneste», ble tilføyd blant annet for å klargjøre at arbeidsområdet også kunne omfatte aktører som ikke er organer i forvaltningen, herunder institusjoner og organisasjoner.²⁴⁵ Under

²⁴² Ot.prp. nr. 30 (1959–60) s. 8; Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV punkt 1; Prop. 159 L (2012–2013).

²⁴³ Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV punkt 1, jf. Dok. nr. 9 (1977–78) s. 27–28.

²⁴⁴ Prop. 159 L (2012–2013) punkt 5.2.

²⁴⁵ Dok. nr. 9 (1977–78) s. 27–28.

stortingsbehandlingen av Schei-utvalgets utredning ble det lagt til grunn at «alle helse- og sosialinstitusjoner som på en eller annen måte anses som offentlig ansvarsområde, faller inn under ombudsmannens kompetanse». Dette omfattet helt eksplisitt private institusjoner, eksemplifisert gjennom institusjoner omtalt i St.meld. nr. 32 (1976–77).²⁴⁶ Dette må videre ses i sammenheng med at det i Ot.prp. nr. 30 (1959–60) på s. 8 ble understreket at «gjelder det personlig frihetsberøvelse eller en sak som har sammenheng med personlig frihetsberøvelse, skal Ombudsmannen kunne behandle enhver forvaltningssak». I slike saker kunne ombudet også føre kontroll med kommunalforvaltningen, som på daværende tidspunkt ikke var omfattet av ombudets ordinære arbeidsområde.

Det må anses klart at frihetsberøvelse som er bestemt, tilskyndet eller akseptert av det offentlige, herunder behandlingen av en person som er frihetsberøvet, er et offentlig ansvarsområde, uavhengig av om frihetsberøvelsen gjennomføres i en offentlig eller privat institusjon. Det offentlige ansvaret følger blant annet av den enkeltes rettigheter overfor staten i tilknytning til frihetsberøvelse, jf. Grunnloven § 92, jf. §§ 93 og 94, samt tilsvarende bestemmelser i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Dette er videre et offentlig ansvar som korresponderer med kjerneområdet for ombudskontrollen.

Etter dette må arbeidsområdet, slik det er angitt i gjeldende § 4 første ledd andre punktum, i utgangspunktet anses omfattet av formuleringen «alle som virker i dens tjeneste» i paragrafens første ledd første punktum. Selv om dette er tilfellet, mener utvalget at hensynet til forutberegnelighet og klarhet for private aktører tilsier at denne delen av arbeidsområdet likevel bør komme noe klarere til uttrykk i loven. I tillegg angir arbeidsområdet rammen for ombudets adgang til å kreve opplysninger og tilgang til fysiske steder og systemer. Legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 tilsier at det bør foreligge et tydelig lovgrunnlag for at ombudet har slik kompetanse overfor private rettssubjekter. Det vises også til at ombudet i relativt stor utstrekning foretar besøk og inspeksjoner hos private institusjoner hvor personer er frihetsberøvet, noe som i praksis aktualiserer de forannevnte hensynene.

²⁴⁶ Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV, punkt 1, jf. Dok. nr. 9 (1977–78) s. 27–28.

Ordlyden i gjeldende § 4 første ledd andre punktum er basert på art. 4 i den valgfrie tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon. Bestemmelsen har dermed en annen form enn det som ellers er tilfellet i gjeldende lov og i utvalgets forslag til ny lov. I tillegg fastsetter den gjeldende bestemmelsen at ombudets arbeidsområde omfatter «private institusjoner». Det sentrale kravet etter tilleggsprotokollen er at den nasjonale forebyggende mekanismen skal ha tilgang til «any place» hvor noen kan være frihetsberøvet. Innholdsmessig korresponderer ikke nødvendigvis dette med gjeldende lov. Det kan tenkes forhold som omfattes av kontrollområdet i tilleggsprotokollen, men som faller utenfor den gjeldende formuleringen i loven, for eksempel dersom noen er underlagt offentlig frihetsberøvelse i eget hjem. Det avgjørende er at det er en offentlig frihetsberøvelse, ikke hvem som forestår den, eller hvor den gjennomføres. Utvalget foreslår derfor å erstatte den gjeldende passusen med «alle tilfeller», som da vil omfatte det samme som «any place» i henhold til tilleggsprotokollen artikkel 4.

I den gjeldende bestemmelsen er det en utførlig beskrivelse av hva som anses som offentlig frihetsberøvelse, basert på formuleringen i tilleggsprotokollen art. 4. Det foreslås at formuleringen erstattes med begrepet «offentlig frihetsberøvelse», som da skal ha samme meningsinnhold som beskrivelsen av offentlig frihetsberøvelse i tilleggsprotokollen art. 4.

Det vises til lovforslaget § 4 første ledd.

10.7.3 Unntak og presiseringer

10.7.3.1 Generelt

I gjeldende lov § 4 andre ledd og instruksens § 2 er det nærmere regulert hva som ikke er omfattet av ombudets arbeidsområde.

Den gjeldende bestemmelsen inneholder dels presiseringer og dels unntak fra paragrafens første ledd. At Riksrevisjonen og EOS-utvalget faller utenfor ombudets arbeidsområde, representerer ikke et unntak fra første ledd, idet disse organene og deres virksomhet uansett ikke anses som offentlig forvaltning. At avgjørelser truffet av Kongen i statsråd ikke er omfattet av arbeidsområdet, markerer derimot et unntak fra

hovedregelen, idet slike avgjørelser ellers anses som «offentlig forvaltning». Selv om ikke alle unntakene i bestemmelsen er nødvendige rettslig sett, tilsier likevel informasjonshensyn at bestemmelsen spesifiserer enkelte sentrale avgrensninger av ombudets arbeidsområde, selv om disse avgrensningene i utgangspunktet følger av en tolkning av «offentlig forvaltning» i bestemmelsens første ledd. Av informasjonshensyn er det likevel grunn til å behold avgrensningene som reelt sett bare er presiseringer av hovedregelen i første ledd.

Strukturen i gjeldende § 4 andre ledd foreslås videreført. Det foreslås enkelte redaksjonelle endringer og noen materielle endringer. De materielle endringene gjelder Stortingets eksterne organer og domstolene.

10.7.3.2 Forhold Stortinget har tatt stilling til, og Stortingets utvalg for rettferdsvederlag

Gjeldende § 4 annet ledd bokstav a og instruksen § 2 andre ledd foreslås sammenføyd i lovforslaget § 3 andre ledd bokstav a, som unntar forhold Stortinget har tatt stilling til, og saker behandlet av Stortingets utvalg for rettferdsvederlag.

Unntaket for forhold Stortinget har tatt stilling til, er prinsipielt viktig og markerer at ombudet ikke kan overprøve Stortingets standpunkt i saker som ombudet ellers kan behandle. Slik sett markerer det også en grense mellom den parlamentariske kontrollen og ombudets parlamentarisk forankrede kontroll. Hvis Stortinget har tatt stilling til et forhold, vil det ikke bare ekskludere ombudet fra å behandle en klage som gjelder Stortingets standpunkt, men også den forutgående behandlingen av det samme forholdet i forvaltningen, som Stortinget gjennom sitt standpunkt forutsetningsvis har tatt stilling til.²⁴⁷ Ombudet har i praksis tolket dette unntaket slik at det også omfatter forhold som Stortinget ikke har tatt stilling til, men som Stortinget skal ta stilling til.²⁴⁸ En viktig side ved denne begrensningen i ombudets kompetanse er at Stortinget tar

²⁴⁷ Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV.

²⁴⁸ Inge Lorange Backer, *Ombudsmannen og ombudsordninger*, Lov og Rett 1993.

[<https://lovdata.no/pro/#document/JUS/backer-il-1993-01>]; Audvar Os, *Ombudsmannen gjennom 25 år*, Vedlegg til Dokument 4 (1987–88), s. 213.

«standpunkt», eller at det legges opp til dette. Vilkåret innebærer at ombudet ikke vil være avskåret fra å behandle forhold som er presentert i Stortinget, men som ikke munner ut i et standpunkt i form av et vedtak eller en annen viljesytring.²⁴⁹

I instruksens § 2 andre ledd er også Stortingets rettferdsvederlagsordning unntatt. Denne avgrensningen er antagelig nødvendig, idet sakene avgjøres av Stortingets Rettferdsvederlagsutvalg på grunnlag av innstilling fra forvaltningen, som også er utvalgets sekretariat. Uten unntaket ville ombudet kunnet kontrollere saksforberedelsen i forvaltningen og dermed i praksis grunnlaget for utvalgets avgjørelse. Som sivilombudsmannen har påpekt i sitt høringsinnspill, er imidlertid ikke unntaket til hinder for at ombudet kontrollerer sider ved saksbehandlingen i utvalgets sekretariat som ikke har betydning for utfallet av saken. Et eksempel vil være saksbehandlingstid i sekretariatet før saken er lagt frem for utvalget. Enkelte saker som gjelder rettferdsvederlag, behandles av Stortinget i plenum. Slike saker vil være omfattet av unntaket som gjelder «forhold Stortinget har tatt standpunkt til».

Det vises til lovforslaget § 3 andre ledd bokstav a.

10.7.3.3 Stortingets eksterne organer

Sivilombudets generelle arbeidsområde omfatter ikke Stortinget, herunder Stortingets administrasjon eller Stortingets eksterne organer. I utgangspunktet er det derfor ikke nødvendig at loven eksplisitt unntar virksomheten i Stortinget og Stortingets eksterne organer fra ombudets arbeidsområde. Informasjonshensyn tilsier likevel at det kan være hensiktsmessig at loven angir at «Stortinget og dets eksterne organer» ikke er omfattet av ombudets arbeidsområde.

Stortingets eksterne organer er til dels eksplisitt unntatt i loven og instruksens. Stortinget har fem eksterne organer. Foruten Sivilombudsmannen er disse Riksrevisjonen, EOS-utvalget, Norges institusjon for menneskerettigheter og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret.

²⁴⁹ Audvar Os, *Ombudsmannen gjennom 25 år*, Vedlegg til Dokument 4 (1987–88), s. 213.

Det fremgår i gjeldende lov § 4 andre ledd bokstav d at «Riksrevisjonens virksomhet» er unntatt. Videre fremgår det av samme paragraf bokstav e at «saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret», er unntatt fra arbeidsområdet. Det fremgår imidlertid ikke at Ombudsmannsnemndas virksomhet er unntatt, på samme måte som for Riksrevisjonen. I instruksens § 2 første ledd fremgår det at EOS-utvalgets virksomhet er unntatt fra arbeidsområdet, og at ombudet heller ikke skal behandle «klager på etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene som kontrollutvalget har behandlet». I samme paragrafs andre ledd fremgår det at ombudet heller ikke kan behandle «klager på saker behandlet av Stortingets rettferdsvederlag». Norges institusjon for menneskerettigheter er ikke eksplisitt unntatt i loven eller instruksens, men vil uansett ikke anses omfattet av arbeidsområdet etter gjeldende lov § 4 første ledd.

De gjeldende bestemmelsene som spesifikt gjelder Stortingets eksterne organer, avgrensner ombudets arbeidsområde i to retninger: den ene er *virksomheten* til Riksrevisjonen og EOS-utvalget; den andre er avgrensninger som gjelder EOS-utvalgets og Ombudsmannsnemnda for Forsvarets kompetanse til å behandle *klagesaker* mot forvaltningen. Avgrensningene mot klagesaker som hører under henholdsvis EOS-utvalget og Ombudsmannsnemnda er ulike. Når det gjelder EOS-utvalget, er begrensningen at ombudet ikke kan behandle saker som EOS-utvalget «har behandlet». Det innebærer at ombudet kan behandle klagesaker som ligger innenfor EOS-utvalgets klagesakskompetanse, såfremt EOS-utvalget ikke har behandlet saken. Når det gjelder Ombudsmannsnemnda for Forsvaret, er imidlertid ombudet avskåret fra å behandle saker som «hører under» dennes kompetanse til å behandle klagesaker. Til forskjell fra saker som kan behandles av EOS-utvalget, kan dermed ikke ombudet behandle saker som faller innenfor Ombudsmannsnemnda for Forsvarets kompetanse.

Den gjeldende reguleringen når det gjelder Stortingets eksterne organer, er til dels inkonsekvent og fragmentarisk, og utvalget vil derfor foreslå at disse avgrensningene kommer til uttrykk på en mer konsekvent og oversiktlig måte i loven.

For at lovteksten skal være oversiktlig, konsis og mer konsekvent, foreslås det å sløyfe henvisningen til hvert av Stortingets eksterne organer og i stedet bruke den

generelle betegnelsen «Stortingets eksterne organer», som da vil omfatte Riksrevisjonen, EOS-utvalget, Ombudsmannen for Forsvaret og Norges institusjon for menneskerettigheter. Unntaket vil for det første gjelde «virksomheten» i disse. For det andre vil unntaket gjelde «klagesaker som hører under» dem. Sistnevnte vil bare være relevant for EOS-utvalget, fordi Riksrevisjonen og Norges institusjon for menneskerettigheter ikke behandler individuelle klager på forvaltningen som en del av sitt mandat. At ombudsmannen ikke skal behandle «klagesaker som hører» inn under EOS-utvalget, fremstår som en hensiktsmessig avgrensning fordi EOS-utvalget er et spesialisert organ for Stortinget som behandler klager innenfor et klart avgrenset saksområde. Når det gjelder klager som tidligere har vært behandlet av Ombudsmannen for Forsvaret, legger utvalget frem forslag til ny lov om Ombudsnemnda for Forsvaret. I sistnevnte lovforslag § 2 andre ledd foreslår utvalget at Ombudsnemnda for Forsvaret for fremtiden ikke skal kunne «ta stilling til om det foreligger brudd på rettigheter eller plikter i enkeltsaker». Slike saker vil dermed falle innenfor Sivilombudets arbeidsområde. Bakgrunnen for dette er at utvalget anser Sivilombudet som bedre egnet til denne formen for kontroll med forvaltningen, samt at denne oppgaven kan være vanskelig å forene med Ombudsnemnda for Forsvarets øvrige oppgaver.

Når det gjelder avgrensningen mot klagesaker som behandles av EOS-utvalget, fremgår det i høringsinnspill fra sivilombudsmannen at uklare grensetilfeller i praksis løses gjennom dialog mellom EOS-utvalgets sekretariat og sivilombudsmannens kontor. Lovforslaget er ikke til hinder for at denne praksisen videreføres. Det samme bør gjelde i relasjon til de øvrige av Stortingets eksterne organer i den grad slike spørsmål oppstår.

Det vises til lovforslaget § 4 andre ledd bokstav b.

10.7.3.4 Avgjørelser truffet i statsråd

Avgjørelser truffet i statsråd er eksplisitt unntatt fra ombudets arbeidsområde i gjeldende lov § 4 andre ledd bokstav b. Unntaket foreslås videreført i lovforslaget § 3 andre ledd bokstav c i sin nåværende form og med gjeldende innhold.

Bakgrunnen for dette unntaket er at avgjørelser truffet i statsråd er et kjerneområde for Stortingets politiske og konstitusjonelle kontroll med forvaltningen.²⁵⁰ Ifølge Grunnloven § 75 bokstav f tilkommer det Stortinget å la seg forelegge statsrådets protokoller. I praksis skjer dette ved at statsrådsprotokollene oversendes Stortinget to ganger i året. Kontroll- og konstitusjonskomiteen gjennomgår protollene og gir innstilling til Stortinget om disse.²⁵¹ I praksis er unntaket tolket slik at det i utgangspunktet kun gjelder avgjørelser i form av kongelig resolusjon.²⁵²

Dette unntaket står videre i en viss sammenheng med unntaket for «forhold Stortinget har tatt standpunkt til» i lovforslaget § 3 andre ledd bokstav a. I forbindelse med Stortingets kontroll med forvaltningen, eller behandling av lovproposisjoner fra regjeringen mv., vil Stortinget ofte innta standpunkt om forhold som er avgjort av statsrådet ved kongelig resolusjon, som da forutsetningsvis inkluderer den forutgående behandlingen av saken i forvaltningen. Dette ble særlig adressert av Stortingets justiskomite i behandlingen av Schei-utvalgets utredning.²⁵³

«Som en konsekvens av at ombudsmannen ikke skal etterprøve statsrådsavgjørelser, mener komiteen at heller ikke vedtak som fattes under den forberedende behandling bør kunne innbringes for ombudsmannen. Avgjørelser i statsråd blir tatt under politisk og konstitusjonelt ansvar, som også omfatter den forberedende behandling. Komiteen finner på dette prinsipielle grunnlag ikke å kunne gå inn for det forslag Norges Naturvernforbund fremsetter. Komiteen mener for øvrig at ombudsmannens tolkning av loven – sett på bakgrunn av formålet med unntaket fra statsrådsavgjørelser – er forsvarlig, slik at det ikke skulle være nødvendig med noen endring av bestemmelsen.»

Med dette er også ombudet avskåret fra å føre kontroll med den underliggende forvaltningens avgjørelser og handlemåte som leder frem til en kongelig resolusjon.

Det vises til lovforslaget § 4 andre ledd bokstav c.

²⁵⁰ Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 16.

²⁵¹ Fo. § 14 nr. 8 bokstav a.

²⁵² Inge Lorange Backer, *Ombudsmannen og ombudsordninger*, Lov og Rett 1993.

[<https://lovdata.no/pro/#document/JUS/backer-il-1993-01>]

²⁵³ Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV, punkt 1.

10.7.3.5 Domstolenes virksomhet

I gjeldende § 4 andre ledd bokstav c er «domstolenes virksomhet» unntatt fra ombudets arbeidsområde. Dette foreslås videreført i sin nåværende form og med gjeldende innhold i § 3 andre ledd bokstav d.

Unntaket omfatter domstolenes dømmende og administrative virksomhet og gjelder domstoler som angitt i domstoloven §§ 1 og 2. Unntaket omfatter derimot ikke administrasjonen av domstolene i forvaltningen, herunder i Domstoladministrasjonen og Justis- og beredskapsdepartementet.²⁵⁴

Ombudet har i sin arbeidsgrupperapport på s. 19 foreslått at presiseringen av dette unntaket i instruksens § 2 sløyfes. Det vises til arbeidsgrupperapporten s. 19:

«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 tvangfullbyrdelsesloven 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 tvangfullbyrdelse. Særlig mht. tvangfullbyrdelse 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

²⁵⁴ Ot.prp. nr. 30 (1959–60) s. 7; SOMB-2008-105.

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.*»

Utvalget er enig i disse betraktningene. Ettersom gjeldende instruks ikke foreslås videreført, foreslås det at kun lovens bestemmelse om domstolenes virksomhet videreføres. I departementenes hørings svar fremgår det at utvalgets forslag vil kunne innebære en viss utvidelse av ombudets arbeidsområde, og det foreslås en alternativ formulering av unntaket. Den bærende begrunnelsen for det gjeldende unntaket og unntaket utvalget foreslår, er domstolenes uavhengighet, som tilsier at ombudet ikke skal kontrollere domstolenes dømmende virksomhet, saker som er til behandling i domstolene, eller saker som er avgjort av domstolene. Formuleringen departementene foreslår, har likhetstrekk med formuleringen i gjeldende instruks § 2. Den kan imidlertid begrense ombudets arbeidsområde ut over hva den forannevnte begrunnelsen tilsier. Det innebærer at ombudet vil være avskåret fra å behandle saker der lovgivningen oppstiller særordninger for domstolsbehandling initiert ved «klage, anke eller annet rettsmiddel», eller som departementene formulerer det, «avgjørelser som ved klage, anke eller lignende kan bringes inn for en domstol». Hvor langt dette unntaket rekker, vil bero på hvilke særordninger som finnes i lovgivningen til enhver tid, som foreskriver at en forvaltningsavgjørelse kan innbringes for domstolene «ved klage» mv. Denne delen av unntaket bygger ikke på hensynet til domstolenes uavhengighet, men på de aktuelle særordningene for domstolsbehandling. I denne sammenhengen vises det til at klage til ombudet blant annet skal fungere som et lavterskelalternativ til å anlegge søksmål mot forvaltningen, blant annet ved at det er gratis å klage, og at ombudet forestår undersøkelser og vurderinger. Dette behovet dekkes ikke nødvendigvis gjennom særordninger for å initiere domstolsbehandling, som ikke alltid vil være like lett tilgjengelige. Slike ordninger kan innebære behov for advokatbistand som må bekostes av den enkelte, samt mulighet for å bli idømt saks kostnader. Erfaringene med det gjeldende unntaket viser at det har svært liten praktisk betydning. Ordlyden som departementene foreslår, vil videre kunne være egnet til å skape betydelig tolkningstvil om rekkevidden av ombudets arbeidsområde, særlig ved innføringen av eventuelle nye særordninger for domstolsbehandling.

Samtidig vil utvalget understreke at i den grad særordninger for å initiere domstolsbehandling som gjelder forvaltningens myndighetsbruk, er lett tilgjengelige og ikke innebærer nevneverdig kostnadsrisiko, vil det ikke være naturlig at ombudet prioriterer slike saker. Med dette fastholder utvalget sitt forslag, innforstått med at det formelt sett kan medføre en viss, om enn i praksis begrenset, utvidelse av ombudets arbeidsområde.

Det vises til lovforslaget § 4 andre ledd bokstav d.

10.7.3.6 Avgjørelser som bare kan treffes av kommunestyret og fylkestinget

I gjeldende lov § 4 andre ledd bokstav f er avgjørelser som etter lov bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget, i utgangspunktet unntatt fra ombudets arbeidsområde.

Unntaket har bakgrunn i at ombudets opprinnelige arbeidsområde var avgrenset mot kommunalforvaltningen. Da arbeidsområdet ble utvidet til å omfatte kommunalforvaltningen i 1968, ble det gjort unntak for slike avgjørelser av hensyn til det kommunale selvstyret.²⁵⁵

Ombudet kan likevel føre kontroll med avgjørelser som etter lov bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget, dersom «hensynet til rettssikkerhet eller andre særlige grunner tilsier det». Dette unntaket skal praktiseres «lempelig», slik at den enkeltes interesser blir ivaretatt.²⁵⁶

Arbeidsgruppen foreslår at bestemmelsen videreføres.²⁵⁷ Utvalget er enig i dette.

Bestemmelsen i gjeldende lov henviser til kommuneloven av 1992, som nå er opphevet. Den tilsvarende bestemmelsen i lovforslaget er ajourført med någjeldende lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner.

Det vises til lovforslaget § 4 andre ledd bokstav e.

10.7.4 Stortingets adgang til å gi nærmere bestemmelser om arbeidsområdet

²⁵⁵ Ot.prp. nr. 37 (1966–67).

²⁵⁶ Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV punkt 1.

²⁵⁷ Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 19.

Etter gjeldende lov § 4 tredje ledd kan Stortinget i «instruks» gi nærmere bestemmelser om rekkevidden av Sivilombudets arbeidsområde. I ombudets arbeidsgrupperapport foreslås bestemmelsen opphevet, med følgende begrunnelse:

«I tredje ledd er det åpnet for at Stortinget i instruks 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.»

Hovedbegrunnelsen for å oppheve bestemmelsen er at den ikke synes å fylle et praktisk behov, og at Stortinget i henhold til den generelle bestemmelsen om adgang til å gi nærmere bestemmelser ved alminnelig stortingsvedtak, som foreslås videreført i arbeidsgrupperapporten, uansett ivaretar det samme behovet.

Det kan likevel problematiseres i hvilken utstrekning et så sentralt spørsmål som ombudets arbeidsområde bør kunne reguleres nærmere ved alminnelig stortingsvedtak uten lovendring. Stortingets adgang til å gi generelle bestemmelser som utfyller loven, vurderes nærmere under punkt 8.4 nedenfor.

Utvalget er i alle tilfeller enig i at bestemmelsen i gjeldende § 4 tredje ledd kan sløyfes.

10.8 Forholdet til Stortinget

10.8.1 Generelt

Sivilombudet oppnevnes av Stortinget for å føre kontroll med forvaltningen for å hindre at det øves urett mot den enkelte borger. Ombudets autoritet og tillit bygger på at ombudet er oppnevnt av Stortinget. Forholdet til Stortinget er dermed en grunnleggende forutsetning for ombudsordningen.²⁵⁸

Det er naturlig at ombudets forhold til Stortinget omtales, om enn ikke uttømmende, i lovens innledende kapittel. Det vil også stå i naturlig sammenheng med lovforslaget § 1, hvor vervet omtales som «Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen», og lovforslaget § 2, som gjelder oppnevning av sivilombud. Den foreslåtte § 5 er i hovedsak en videreføring av gjeldende lov §§ 2 og 12 første ledd samt instruksens § 12 første ledd.

10.8.2 Sivilombudets uavhengighet og selvstendighet fra Stortinget

Sivilombudet er selvstendig og uavhengig av Stortinget i utøvelsen av ombudsvervet. Utvalget er enig i at uttrykket for dette i gjeldende lov § 2 om *instruks* bør flyttes til en bestemmelse som gjelder forholdet til Stortinget mer generelt. Videre mener utvalget at lovens gjeldende formulering i hovedsak bør videreføres, slik at det fremgår av loven at ombudet utfører sitt verv både «selvstendig og uavhengig av Stortinget», slik arbeidsgruppen også har foreslått.²⁵⁹ Dette innebærer en videreføring av gjeldende rett.

Det vises til lovforslaget § 5 første ledd.

10.8.3 Meldinger til Stortinget og Stortingets kontroll med forvaltningen

10.8.3.1 Generelt

Sivilombudets virksomhet går primært ut på å foreta undersøkelser og uttale sin mening overfor forvaltningen om forhold som har betydning for den enkeltes rettsstilling. I tillegg til dette er ombudet et virkemiddel for Stortingets kontroll med forvaltningen gjennom sine årsmeldinger og særskilte meldinger til Stortinget. Hvilken

²⁵⁸ Ot.prp. nr. 30 (1959–60) s. 7.

²⁵⁹ Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 13.

rolle ombudet bør ha overfor Stortinget, har blitt vurdert tidligere. I Ingvaldsen-utvalgets utredning, Dokument nr. 7 (1972–73), på s. 38, fremgår følgende:

«Som påpekt av Sivilombudsmannen omfatter hans kompetanse også generelle spørsmål. Særlig hans undersøkelse av denne type spørsmål kan lede til avdekning av forhold som er av interesse for Stortinget som ledd i den parlamentariske kontroll. Etter utvalgets mening er det grunn for Sivilombudsmannen til å utvide denne del av virksomheten. En slik utvidelse krever ingen endring i loven eller instruksen.»

Dette utgangspunktet ble senere lagt til grunn av Schei-utvalget i Dokument nr. 9 (1977–78) på s. 30, som utviklet synspunktet ytterligere:

«De deler av ombudsmannens undersøkelser som i første rekke kan interessere i denne forbindelse, er som nevnt generelle forhold som regelverk og administrativ praksis. Dette har vært sentrale punkter i en rekke saker som ombudsmannen har tatt opp av eget tiltak og et område hvor det vil være nyttig at det fortsatt foretas undersøkelser. Så vidt skjønnes, er det f.eks. intet organ i forvaltningen som registrerer hvordan praksis i forskjellige administrasjonsgrener er på de samme eller beslektede områder. Det kan som eksempel vises til en undersøkelse som ombudsmannen foranlediget for noen år siden og som er gjengitt i ombudsmannens årsmelding for 1966 s. 21 flg (Somb-1966-12). Den gjaldt spørsmålet om det ved ansettelser i en del større etater tas hensyn til om en søker vanskelig kan unnværes i en offentlig stilling som han søker seg bort fra. Det vil på en rekke forvaltningsområder være av interesse å få oversikter av lignende karakter over administrasjonens praksis.»

Dette fikk tilslutning fra Stortingets justiskomiteé, som videre la til grunn følgende i Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV punkt 3:

«Komiteen vil presisere at ombudsmannen har en spesiell funksjon i tillitsvervet som Stortingets Ombudsmann for forvaltningen. Dette tilsier at hans oppgave, å være et vern for borgerne i forvaltningssaker, ikke bare betyr å ta opp klagesaker over urett som eventuelt er begått, men også at han bør søke å rette på forhold der urett kan komme til å bli begått.

Dette vil etter komiteens mening gi Stortinget bedre muligheter for kontroll med forvaltningens virksomhet. Komiteen ser derfor gjerne at ombudsmannen foretar generelle undersøkelser på aktuelle forvaltningsområder, slik han selv og utvalget antyder. Dette bør likevel ikke gå på bekostning av behandlingen av enkeltsaker. Når det gjelder spørsmålet om øket bemanning, viser komiteen til det som er uttalt under V.»

Med dette er sentrale sider av ombudets rolle som virkemiddel for Stortingets kontroll med forvaltningen i utgangspunktet avklart. Ombudet har kompetanse etter

loven som innebærer at ombudet av eget tiltak kan foreta generelle undersøkelser i forvaltningen som kan være av særlig interesse for Stortingets kontroll. Dette inkluderer i dag også undersøkelser som ledd i ombudets virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme. Som antydnet i justiskomiteens innstilling er det likevel et prioriteringsspørsmål i hvilken grad ombudet, i tillegg til klagebehandlingen og sin løpende virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme, skal foreta mer generelle undersøkelser i forvaltningen. En sentral side av ombudets uavhengige og selvstendige stilling er at ombudet har stor grad av prioriteringsfrihet, slik at mandatet og oppgavene etter loven ivaretas mest mulig effektivt.

Stortinget har generelt stor nytte av ombudets særskilte meldinger og årsmeldinger i utøvelsen av sin kontrollfunksjon. Ombudets meldinger bidrar til å gi Stortinget særlig innsikt i forvaltningen og belyser områder og problemstillinger som ellers er vanskelig tilgjengelige. Som tidligere lagt til grunn, vises det også til at generelle undersøkelser i forvaltningen, av eget tiltak, etter omstendighetene kan bidra til å hindre at urett begås overfor et stort antall personer, og at urett som er begått overfor flere, blir reparert. Slike undersøkelser vil regelmessig være av interesse for Stortingets kontroll med forvaltningen. Utvalget vil også vise til at ombudets praksis, sett hen til antallet meldinger samt meldingenes innhold og form, har bidratt til at ombudet i dag har en viktig rolle som bidragsyter til Stortingets egen kontrollvirksomhet.

10.8.3.2 Årsmelding

Sivilombudet avgir en årlig melding til Stortinget om sin virksomhet. Dette er nærmere regulert i gjeldende § 12 og instruksen § 12. Til sammen gir disse bestemmelsene en ganske utførlig regulering av innholdet i ombudets årlige meldinger til Stortinget. I Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport er det en inngående drøftelse av hvordan den årlige meldingen til Stortinget bør reguleres i loven. Oppsummeringen av drøftelsen gjengis her:²⁶⁰

²⁶⁰ Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 47–49.

«Første ledd i loven gir bestemmelser om årlig melding til Stortinget, og annet ledd omhandler særskilte meldinger. Instruksens § 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'.»

Utvalget er enig i arbeidsgruppens vurdering og foreslår på denne bakgrunn en bestemmelse som i hovedsak er i tråd med arbeidsgruppens forslag, men da inntatt i lovforslaget § 4 andre ledd. Til forskjell fra forslaget i arbeidsgrupperapporten foreslås det at passusen «Det skal gis en særskilt melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme» sløyfes. I Prop. 159 L (2012–2013) på s. 10 fremgår følgende:

«OPCAT artikkel 23 forutsetter at nasjonale forebyggende mekanismer avgir årlige rapporter, som konvensjonsstatene forplikter seg til å offentliggjøre og spre. Bestemmelsen i protokollen er ikke til hinder for at omtale av arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme kan inngå i ombudsmannens ordinære årsmelding.»

Grunnen til at man likevel valgte å fastsette at det skulle gis en særskilt melding om denne delen av virksomheten, var å synliggjøre rapporteringsplikten etter OPCAT art. 23.

Når ombudet skal gi en årlig melding om «sin virksomhet», inkluderer det virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme. Det fremstår derfor ikke hensiktsmessig med et lovfestet krav om at ombudets årsmelding skal bestå av to deler som uansett skal gis til Stortinget samtidig. Virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme er en del av ombudets samlede virksomhet, og det fremstår derfor mer naturlig at loven også begrenser seg til «årlige meldinger» om virksomheten. Ombudet kan avgi den årlige meldingen i to deler, hvorav den ene omtaler virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme, slik praksis er i dag. Uavhengig av om meldingen

avgis i form av ett dokument eller to, skal imidlertid virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme omtales særskilt, i samsvar med OPCAT art. 23.

KS har i sitt høringsinnspill stilt spørsmål ved hensiktsmessigheten av å fjerne gjeldende innholdskrav for ombudets årlige melding til Stortinget. Det vises særlig til at årsmeldingen bør ha nytteverdi for andre enn Stortinget. I forlengelsen av dette mener KS at gjeldende krav i instruksens § 12 om saker av «allmenn interesse» bør videreføres, slik at årsmeldingen inneholder en oversikt over og oppsummering av et utvalg viktige saker. Utvalget fastholder at det bør være opp til ombudet selv å vurdere hva som er den mest tjenlige måten å formidle viktige og prinsipielle saker til relevante brukergrupper på. Det vises også til at ombudets uttalelser er åpent tilgjengelige på ombudets nettsider og andre nettsteder.

Det vises til lovforslaget § 5 andre ledd.

10.8.3.3 Særskilt melding

Etter gjeldende lov § 12 andre ledd fremgår det at ombudet kan gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding dersom det er formålstjenlig. Den delen av bestemmelsen som gjelder særskilt melding til Stortinget, videreføres i lovforslaget i § 5 tredje ledd. Bestemmelsen er ikke foreslått endret i arbeidsgrupperapporten og foreslås heller ikke innholdsmessig endret her.

10.8.4 Stortingets adgang til å gi nærmere bestemmelser ved alminnelig stortingsvedtak

Som omtalt i punkt 4, foreslås det i Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport å oppheve den gjeldende instruks og overføre bestemmelser fra instruksens til loven. Arbeidsgruppen forslår likevel å videreføre Stortingets adgang til å gi «instruks»:

«Som nevnt under pkt. 2.4, foreslår arbeidsgruppen at instruksens 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 innenfor rammen av denne lov og fastsetter bestemmelser om dets sammensetning, funksjonsperiode og sekretariat’. I begrunnelsen for forslaget står det at ‘Selv om EOS-kontrollinstruksens 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.»

I likhet med arbeidsgruppen foreslår utvalget å videreføre Stortingets adgang til å gi alminnelig instruks for ombudets virksomhet.

Adgangen til å gi alminnelig instruks har bakgrunn i behovet for å kunne gi utfyllende generelle bestemmelser til loven. I lovgivningen ellers er det vanlig at dette ivaretas ved at Stortinget i loven gir forvaltningen kompetanse til å fastsette utfyllende forskrifter. Ettersom ombudet fører kontroll med forvaltningen på vegne av Stortinget, er det imidlertid problematisk dersom forvaltningen i forskrift skal kunne gi nærmere bestemmelser som direkte angår ombudets virksomhet. Derfor bør adgangen til å fastsette nærmere bestemmelser overlates til Stortinget.

Begrepet «instruks» kan gi uheldige assosiasjoner i retning av at det ikke bare dreier seg om generell regulering, men også om mer spesifikke pålegg mv. som kan gripe inn i utøvelsen av ombudsvervet. Betegnelser som mer presist gir uttrykk for hva den utfyllende reguleringen kan gå ut på, er «bestemmelser» eller «regler». Til sammenligning er regelverket som trådte i kraft 1. januar 2020 om sikkerhetslovens anvendelse for Stortingets administrasjon, benevnt som «Bestemmelser om sikkerhetslovens anvendelse for Stortingets administrasjon».²⁶¹ Begrepet «forskrift» har klare assosiasjoner til utfyllende regelverk som fastsettes av forvaltningen i medhold av lov, og det fremstår derfor ikke som naturlig at denne betegnelsen brukes for å beskrive generelle bestemmelser fastsatt av Stortinget i medhold av lov. Begrepet «bestemmelser» fremstår som best egnet til å ivareta de forannevnte hensynene.

I Grunnloven § 75 bokstav l fremgår det at ombudet skal utøve sitt mandat «på en måte som er nærmere bestemt i lov». Det er ikke klare holdepunkter for i hvilken grad dette har betydning for hvilke sider av ombudets virksomhet som må reguleres i

²⁶¹ Sikkerhetsloven § 1-4, jf. Innst. 122 S (2018–2019).

lov, og hvilke sider som kan reguleres nærmere ved stortingsvedtak i medhold av lov. I komitéinnstillingen fremgår likevel følgende:²⁶²

«Komiteen viser vidare til den internasjonale ombodsmannskonferansen i Madrid i 1992, kor det i ei felles fråsegn vart lagt til grunn at ombodsmannsordninga i dei einskilde landa burde gjevast ei fast lovmessig forankring. Etter komiteen si meining talar dette også for at ordninga vert grunnlovfesta.»

Selv om dette først og fremst er en begrunnelse for grunnlovfesting, tilsier også begrunnelsen at ombudsordningen hovedsakelig er regulert i lov. At deler av ombudets virksomhet frem til nå har vært regulert i instruks, taler for at det likevel er en viss adgang til å regulere enkelte sider av virksomheten ved alminnelig stortingsvedtak. I Venezia-prinsippene punkt 2 fremgår det at ombudsinstitusjonen skal ha en «firm legal foundation», og videre at ombudets «characteristics and functions may be further elaborated at the statutory level». Så lenge det dreier seg om generelle bestemmelser som vedtas av et parlamentarisk flertall, innenfor rammen av loven og Grunnloven, må det trolig anses forenelig med denne anbefalingen at det gis nærmere bestemmelser ved alminnelig stortingsvedtak.

Samlet sett tilsier dette at det er adgang til å fastsette generelle bestemmelser ved alminnelig stortingsvedtak, men at denne adgangen ikke bør være for vidtgående. Det foreslås derfor at Stortinget, innenfor rammen av loven, gis adgang til å gi nærmere generelle bestemmelser som utfyller lovens bestemmelser. Dette innebærer at generelle bestemmelser som gis ved alminnelig stortingsvedtak, ikke kan innskrenke ombudets myndighet etter loven, hverken direkte eller indirekte. Innenfor denne rammen kan slike bestemmelser utfylle loven. Det kan dreie seg om rene presiseringer av lovens bestemmelser, men også fastsettelse av selvstendige bestemmelser som ikke nødvendigvis bygger direkte på lovens bestemmelser, typisk om administrative og rent praktiske forhold. I enkelte tilfeller kan det være tvilsomt om en bestemmelse som foreslås fastsatt ved alminnelig stortingsvedtak, er i samsvar med loven, f.eks. fordi den kan tenkes å få en indirekte virkning på ombudets myndighet. I så fall bør

²⁶² Innst. S. nr. 171 (1994–95).

bestemmelsen fastsettes i lovs form. Ved motstrid vil i alle tilfeller loven gå foran bestemmelser fastsatt ved alminnelig stortingsvedtak.

Det vises til lovforslaget § 5 tredje ledd.

10.9 Forvaltningens myndighet overfor Sivilombudet

10.9.1 Generelt

I Innst. 223 S (2018–2019) på s. 3 fremgår det at ombudets «forhold til regelverk som er tilpasset til forvaltningens organer, men som det er konstitusjonelt problematisk for ombudsmannen å være underlagt», bør avklares i arbeidet med ny lov. Her er det to sentrale problemstillinger. Den første er om forvaltningsorganer som fører tilsyn og kontroll med etterlevelse av lovgivningen, skal kunne utøve tilsyns- og kontrollmyndighet overfor ombudet. Den andre er om slik generell lovgivning som gjelder for ombudsmannen, bør tilpasses på enkelte punkter i lys av konstitusjonelle hensyn og ombudets særlige rolle.

Problemstillingene er behandlet i ombudsmannens brev til utvalget av 3. desember 2019, der følgende blant annet fremgår:

«Det finnes i dag en rekke lover som gir ulike forvaltningsorganer myndighet til å føre kontroll eller tilsyn med etterlevelsen av lover som også gjelder for ombudsmannen. Arbeidstilsynet, Datatilsynet og Diskrimineringsnemnda er eksempler på slike organer. I en del tilfeller har disse organene også adgang til å gi pålegg, ilegge overtredelsesgebyr eller treffe andre bebyrdende vedtak overfor aktører som anses å opptre i strid med de aktuelle lovene.

De ovennevnte tilsyns- og kontrollorganene er alle å anse som forvaltningsorganer, og de faller dermed innenfor ombudsmannens arbeidsområde. En privatperson eller annen privat aktør som anser seg utsatt for urett fra et slikt organ, kan dermed klage til ombudsmannen.

Sivilombudsmannen fører kontroll med forvaltningen på vegne av Stortinget. Det vil passe dårlig med det konstitusjonelle systemet dersom et forvaltningsorgan gis adgang til å føre tilsyn med, kritisere eller treffe bebyrdende vedtak overfor Sivilombudsmannen eller de øvrige av Stortingets organer. Videre vil det være uheldig om et organ som er omfattet av ombudsmannens kontroll, skal kunne gi pålegg til ombudsmannen eller ilegge overtredelsesgebyrer. En slik gjensidig kontroll vil kunne svekke ombudsmannens uavhengighet og føre til en uklar rollefordeling mellom de to organene.

For enkelte tilsyns- og kontrollorganer er denne problemstillingen berørt i forarbeidene og løst ved uttrykkelig lovbestemmelse. I Diskrimineringsombudsloven

§ 1 tredje ledd er det regulert at Diskrimineringsnemndas håndheving ikke omfatter Stortinget og Stortingets organer. De prinsipielle hensyn som ligger til grunn for regelen, se Prop. 80 L (2016–2017) s. 74–75, gjør seg etter ombudsmannens syn gjeldende mer generelt.

At ombudsmannen ikke bør være underlagt forvaltningsorganers tilsyns- eller kontrollmyndighet, betyr ikke nødvendigvis at ombudsmannen bør være unntatt de materielle rettsreglene disse organene fører kontroll med etterlevelsen av. Tvert imot bør ombudsmannen som et utgangspunkt værere underlagt de materielle reglene i arbeidsmiljøloven, diskrimineringslovgivningen, personvernlovgivningen mv. på lik linje med alle andre offentlige og private virksomheter. I noen tilfeller kan det imidlertid være behov for enkelte særlige unntak eller tilpasninger for ombudsmannen og Stortingets øvrige organer. Dette kan bl.a. gjelde bestemmelser som gir Kongen eller andre forvaltningsorganer vedtaks- eller reguleringsmyndighet overfor aktører som er omfattet av loven, for eksempel myndighet til å fastsette særskilte tilpasninger, gi utfyllende forskrifter eller bestemme at loven helt eller delvis ikke skal gjelde for bestemte aktører.

I sikkerhetsloven er ovennevnte betraktninger ivaretatt gjennom lovens § 1-4 første ledd, hvoretter loven gjelder for Stortinget og Stortingets organer så langt Stortinget bestemmer det. For ombudsmannen fremstår dette som en lovteknisk god løsning, som ivaretar Stortingets kontrollorganers uavhengighet fra forvaltningen. Løsningen gir også Stortinget mulighet til selv å vurdere hvorvidt bestemmelser om lovens anvendelse på Stortingets organer bør fastsettes i formell lovs form eller gjennom plenarvedtak.

Ombudsmannen har foreslått at det inntas en tilsvarende bestemmelse som i sikkerhetsloven i ny arkivlov. Se vedlagt kopi av ombudsmannens høringssvar 28. november 2019 til NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver.

Som det fremgår av eksemplene ovenfor, er forholdet til ombudsmannen og Stortingets organer per i dag regulert ulikt i forskjellige lover, og på ulik måte. Det sistnevnte kan nok iallfall til dels forklares med ulikheter i de ulike lovens struktur, virkeområde mv. Det kan likevel være grunn for utvalget å vurdere å gi anbefalinger om hvilke lovtekniske løsninger som bør fortrinnsvis bør benyttes i fremtidig lovgivning. I alle tilfeller er det ønskelig at utvalget i sin rapport gir føringer for hvordan departementer og utvalg som forbereder ny lovgivning, skal forholde seg til de problemstillingene som er skissert ovenfor.»

Problemstillingene ombudet påpeker, behandles i det følgende. Først redegjøres det for de konstitusjonelle og overordnede hensynene som gjør seg gjeldende.

10.9.2 Konstitusjonelle og generelle hensyn

Det klare utgangspunktet er at lovgivningen gjelder for ombudet med mindre noe annet er særlig bestemt.

De konstitusjonelle og mer overordnede hensynene som gjelder ombudets forhold til lovgivning som gir forvaltningen myndighet, er særlig behandlet i Prop. 80 L (2016–2017) om diskrimineringsombudsloven. Der drøftes de konstitusjonelle sidene ved spørsmålet om Diskrimineringsnemndas myndighet overfor Stortinget og Stortingets organer.²⁶³

Grunnpremisset i drøftelsen er at det konstitusjonelt sett er Stortinget og dets eksterne organer som kontrollerer regjeringen og forvaltningen, og ikke motsatt. Dette anses i seg selv som et tungtveiende argument for at nemnda, som del av forvaltningen, ikke skal føre kontroll med Stortinget eller dets eksterne organer, heller ikke i form av ikke-bindende uttalelser. Departementet mener videre at nemndas kompetanse ikke bare skal være avgrenset mot kontrollvirksomheten, men mot Stortinget og dets eksterne organer generelt. Begrunnelsen fremkommer i departementets drøftelse av Sivilombudsmannens høringsuttalelse:²⁶⁴

«Ved en slik gjensidig kontroll av hverandres saksbehandling og beslutninger vil det kunne være en fare for at det tas hensyn til denne gjensidigheten, for eksempel i form av servilitet, eller i form av en ekstra streng bedømming av den andre. Selv om dette ikke nødvendigvis vil være tilfellet, vil det uansett være en fare for at den andre virksomheten eller publikum kan oppfatte at slike hensyn tas. Dette vil være prinsipielt betenkelig.»

Disse betraktningene har i utgangspunktet allmenn gyldighet for forholdet mellom ombudet og forvaltningen. Utgangspunktet er at ombudet kontrollerer forvaltningen, og at de prinsipielle og rent praktiske betenkelighetene ved gjensidig kontroll tilsier at forvaltningen ikke bør kontrollere ombudet. Et helt sentralt aspekt ved dette er også ombudets uavhengighet overfor forvaltningen, som faktisk og i det ytre kan bli skadelidende dersom forvaltningen kan utøve myndighet overfor ombudet. Disse betenkelighetene gjør seg ikke bare gjeldende der forvaltningen fører en form for tilsyn eller kontroll, men også andre tilfeller der forvaltningen kan treffe bebyrdende vedtak overfor ombudet.

²⁶³ Prop. 80 L (2016–2017) s. 73–79.

²⁶⁴ Prop. 80 L (2016–2017) s. 79.

Lignende synspunkt ble lagt til grunn i Innst. 122 S (2018–2019) om sikkerhetslovens anvendelse for Stortingets administrasjon, hvor det blant annet vises til Traavik-utvalget (NOU 2016: 19 s. 104):

«Forvaltningsloven og sikkerhetsloven har som felles utgangspunkt at de gjelder for forvaltningsorganer. Unntaket for Stortinget og dets organer synes her like mye å følge som en konsekvens av at Stortinget ikke anses som et forvaltningsorgan, som av rent konstitusjonelle hensyn. De konstitusjonelle hensyn som gjør seg gjeldende etter dagens sikkerhetslov synes i all hovedsak å rette seg mot de deler av loven hvor myndighetsorganer er tillagt oppgaver som, anvendt overfor Stortinget, vil kunne bryte med maktfordelingsprinsippet, herunder bestemmelsene knyttet til autorisasjon og sikkerhetsklarering, samt NSMs tilsynsrett og adgangrett.»

Synspunktene ble videre ble lagt til grunn i Innst. 252 L (2019–2020) om sikkerhetslovens anvendelse for Riksrevisjonen og EOS-utvalget.²⁶⁵

Det er et tungtveiende hensyn at ombudet etterlever generell lovgivning, herunder f.eks. arbeidsmiljøloven, personopplysningsloven, diskrimineringsloven, mv. Det er i utgangspunktet ikke forhold ved ombudets rolle som tilsier at ombudet ikke skal etterleve generell lovgivning som ivaretar alminnelige individuelle og samfunnsmessige interesser. Fravær av tilsyn og kontroll, eller begrenset sådan, kan øke risikoen for lovbrudd i virksomheten. På en del områder er imidlertid ombudet allerede unntatt fra tilsynsforvaltningens myndighet. Det synes heller ikke som at forvaltningen i praksis har brukt tilsyns- eller kontrollbeføyelser overfor ombudet i de tilfellene hvor loven gir slik myndighet. Dette kan nok blant annet ha sammenheng med de forannevnte hensynene. Det er derfor neppe grunnlag for å hevde at ytterligere formelle begrensninger i tilsynsmyndighetenes kompetanse overfor ombudsmannen vil føre til nevneverdig økt risiko for lovbrudd i virksomheten.

Stortingets eksterne organer som kontrollerer forvaltningen generelt og ikke bare et spesielt forvaltningsområde, herunder Sivilombudet, utgjør relativt sett et ganske begrenset livsområde sett i forhold til virkeområdet for den generelle

²⁶⁵ I Innst. 252 L (2019–2020) på s. 2 fremgår det at de konstitusjonelle hensynene gjør seg gjeldende på tilsvarende måte for Stortingets eksterne organer og Stortingets administrasjon. Det henvises direkte til redegjørelsen for dette i Innst. 122 S (2018–2019).

lovgivningen forvaltningen fører tilsyn med. Ombudet er videre en velorganisert og profesjonalisert institusjon med gode forutsetninger for å etterleve sentral lovgivning som ivaretar individuelle og samfunnsmessige interesser, f.eks. ansattes rettigheter, arkivføring, hemmelighold, mv. Sett i sammenheng med tungtveiende konstitusjonelle hensyn, samt hensynet til ombudets uavhengighet og effektive fungering overfor forvaltningen, tilsier dette at ombudet i utgangspunktet kan og bør unntas fra forvaltningens tilsyns- og kontrollbeføyelser og annen inngripende eller bebyrdende myndighetsbruk.

Dette er imidlertid bare et utgangspunkt, og det kan neppe gjelde fullt ut, særlig dersom manglende etterlevelse kan innebære betydelig risiko for liv og helse eller vitale samfunnsinteresser. Det kan også være rettsgrunnlag som følger av folkeretten eller går foran ordinær lovgivning som krever at forvaltningen fører et visst tilsyn med ombudsmannen. Et eksempel på dette er personvernforordningen, som behandles nedenfor under punkt 13.9.2. I tillegg kan forvaltningen ha funksjoner overfor ombudsmannen som i og for seg innebærer utøvelse av forvaltningsmyndighet, men som likevel ikke kan anses egnet til å påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudets virksomhet.

10.9.3 Reguleringen av forvaltningens myndighetsbruk overfor Sivilombudet

Det fremstår som lite praktisk at de forannevnte hensynene ivaretas i den enkelte lov som gir forvaltningen myndighet. Dette gjelder særlig for ombudet, som i utgangspunktet kontrollerer hele forvaltningen. I stedet foreslås det derfor en generell bestemmelse som hindrer forvaltningen i å utøve offentlig myndighet overfor ombudet i den utstrekning det kan påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet. Dette reflekterer en avveining mellom behovet for at forvaltningen kan utøve myndighet overfor ombudet, og hensynet til ombudets uavhengighet og upartiskhet i utøvelsen av sine oppgaver.

Bestemmelsens hovedfunksjon er å virke som en sikkerhetsventil ved å gi ombudet rettsgrunnlag for å nekte forvaltningen å utøve myndighet som kan påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av oppgavene som tilligger ombudsvervet. Om den aktuelle myndighetsutøvelsen kan få slike konsekvenser, må vurderes av ombudet

selv. Terskelen må imidlertid være høy, og forutsetningen er at myndighetsbruken kan ha en reell konsekvens for den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet og tilliten til denne. Generelt sett skal det mye til for at ombudet kan nekte forvaltningen å bruke myndighet som retter seg mot administrative forhold uten direkte tilknytning til utøvelsen av oppgavene som tilligger ombudsvervet. Dette gjelder særlig der forvaltningens tilsynsfunksjon er rettet mot å ivareta vitale samfunnsinteresser eller individuelle interesser som gjelder ombudets brukere eller arbeidstakere. I departementenes høringssvar er det påpekt at dette ikke bør føre til svakere arbeids- eller diskrimineringsrettslig vern hos ombudet. Slik utvalget ser det, vil ikke forslaget ha denne konsekvensen. Terskelen for å nekte myndighetsbruk rettet mot den administrative delen av virksomhet skal som nevnt være spesielt høy. Det legges til grunn at forvaltningens tiltak eller myndighetsbruk med sikte på etterlevelse av for eksempel arbeidsmiljøloven vil kunne innrettes på en måte som gjør at den ikke kan påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet.

Bestemmelsen legger videre opp til at det på frivillig basis kan foregå dialog mellom ombudet og relevante tilsynsorganer i forvaltningen som kan gi råd og veiledning om ombudets etterlevelse av relevant regelverk. En slik ordning er eksemplifisert i tilknytning til Stortingets vedtak om sikkerhetslovens anvendelse for Stortinget og forholdet til Nasjonal sikkerhetsmyndighet, som er tilsynsmyndighet etter sikkerhetsloven.²⁶⁶

«At nevnte bestemmelser ikke gis formell anvendelse overfor Stortingets administrasjon, utelukker ikke at Stortingets administrasjon og Nasjonal sikkerhetsmyndighet seg imellom kan avtale gjennomganger av sikkerhetstilstanden på ulike områder, eller at Nasjonal sikkerhetsmyndighet på forespørsel kan gjennomføre tekniske undersøkelser i Stortingets lokaler.»

Dette er også ordningen for Riksrevisjonen og EOS-utvalget når det gjelder sikkerhetsloven.²⁶⁷

²⁶⁶ Innst. 122 S (2018–2019) s. 4.

²⁶⁷ Innst. 252 L (2019–2020).

Etter bestemmelsen kan ombudet tillate forvaltningen å utøve offentlig myndighet selv om ombudet i og for seg har grunnlag for å nekte utøvelse av slik myndighet.

I enkelte tilfeller og på visse områder kan det oppstå behov for nærmere generell regulering av i hvilken utstrekning forvaltningen kan utøve myndighet overfor ombudet. På denne bakgrunn foreslås det at Stortinget gis adgang til å gi nærmere bestemmelser om dette ved alminnelig stortingsvedtak. Slike bestemmelser må likevel vike dersom den konkrete myndighetsbruken i det enkelte tilfellet kan påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet.

Det vises til lovforslaget § 6.

10.9.4 Forholdet til alminnelig lovgivning

Sivilombudet og ombudets virksomhet er underlagt generell lovgivning som er relevant for virksomheten.

Som ombudet selv påpeker, er det enkelte bestemmelser i slik lovgivning som ikke passer for ombudets virksomhet fordi ombudet er underlagt Stortinget og fører kontroll med forvaltningen.

Særegenhetene med ombudet som tilsier at lovgivningen ikke skal gjelde, eller ikke skal gjelde fullt ut, er hensyntatt på ulike måter i forskjellig lovgivning. Det synes imidlertid ikke som at tilnærmingen er konsekvent.

I en del lovgivning er problemet løst ved at loven i utgangspunktet ikke gjelder for Stortinget eller dets eksterne organer med mindre Stortinget særskilt bestemmer det. Et eksempel på dette er sikkerhetsloven § 1-4, som fastsetter at loven gjelder for Stortinget og Stortingets organer «så langt Stortinget bestemmer det». I annen lovgivning er ombudet eksplisitt unntatt, f.eks. offentleglova. Et tredje eksempel er statsansatteloven, hvor ombudets ansatte etter § 1(4) er unntatt fra enkelte av lovens bestemmelser, blant annet om ansettelse og fortrinnsrett. Samtidig gjelder i utgangspunktet loven § 2 om personalreglement, som gir departementet myndighet til å ta personalreglementet i virksomheten opp til revisjon, noe som er prinsipielt betenkkelig.

Ettersom det i praksis er uoverskuelig hvilken lovgivning og hvilke bestemmelser som det er problematisk at får anvendelse for ombudet, er det neppe mulig eller hensiktsmessig med en generell lovbestemmelse som tar sikte på å løse disse problemene, ei heller med forslag om endringer i lovgivningen som kan tenkes problematisk.

De praktiske problemene vil langt på vei være løst dersom forvaltningens myndighet etter loven begrenses for ombudets vedkommende gjennom en generell bestemmelse i ombudsloven, jf. forslaget ovenfor.

10.10 Behandling av klagesaker

10.10.1 Innledning

Hovedvekten av ombudets virksomhet går ut på behandling av klager mot forvaltningen fra enkeltpersoner. At dette skal utgjøre en dominerende del av virksomheten, er i samsvar med den opprinnelige forutsetningen for ombudets arbeidsform og har senere blitt bekreftet flere ganger.²⁶⁸ Det foreslås ikke endringer i dette utgangspunktet.

I gjeldende lov og instruks er de relevante bestemmelsene om ombudets klagebehandling i liten grad samlet på ett sted, og de relevante bestemmelsene er til dels spesielle for klagebehandlingen og dels generelle for ombudets virksomhet. For den som ønsker å klage til ombudet, kan det derfor være vanskelig å finne frem til og forstå hvilke regler som gjelder for klage til ombudet og ombudets klagebehandling. Dette er også adressert i ombudets arbeidsgrupperapport på s. 22, hvor følgende fremgår:

«I instruksen 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 instruksen til loven. Det er nå bare er 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

²⁶⁸ Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 18; Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel IV punkt 3 og Innst. S. nr. 171 (1994–95).

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.»

Utvalget er i utgangspunktet enig i arbeidsgruppens vurdering. I og med at utvalget skal foreslå en ny lov, og ikke bare endringer i gjeldende lov, foreslås imidlertid hovedmålsettingen om å gjøre reglene mer tilgjengelige løst på en noe annen måte. Arbeidsgruppens forslag til utformingen av relevante lovbestemmelser følges imidlertid opp langt på vei.

For å gjøre reglene om klage og klagebehandling mer tilgjengelige foreslås det å samle de relevante bestemmelsene som spesifikt gjelder klagebehandling, i et eget kapittel i loven. I og med at det er disse bestemmelsene som må antas å ha størst interesse for det rettsøkende publikum, foreslås det at klagebehandlingen reguleres i loven kapittel 2.

Bestemmelsene om klage og klagebehandling i lovforslaget kapittel 2 suppleres av generelle saksbehandlingsbestemmelser i lovforslaget kapittel 5, som gjelder ombudets virksomhet generelt. Dette er blant annet bestemmelser om ombudets generelle informasjonstilgang overfor forvaltningen, taushetsplikt og habilitet. Disse bestemmelsene er imidlertid mindre viktige for å orientere seg om hvordan man klager til ombudet, og hvordan en klage behandles.

10.10.2 *Klagerett og klagens innhold*

Retten til å klage følger av gjeldende § 6 første ledd, som i hovedsak foreslås videreført i lovforslaget § 7 første ledd, men med enkelte mindre endringer.

Det vises til ombudets arbeidsgrupperapport på s. 22–23, der følgende fremgår:

«Instruksen § 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 instruksen § 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'.»

Utvalget er enig i dette. Til forskjell fra lovforslaget i ombudets arbeidsgrupperapport foreslår utvalget at loven bør gi uttrykk for at klageretten tilkommer «alle». Dette er et utvetydig og enkelt uttrykk for at alle enkeltpersoner, uavhengig av nasjonalitet, oppholdsstatus og oppholdssted, har rett til å klage såfremt vedkommende mener seg utsatt for urett fra forvaltningen, som definert i lovforslaget § 4 om ombudets arbeidsområde. Uttrykksformen gir også klarere uttrykk for at upersonlige rettssubjekter kan klage til ombudet.

I paragrafens andre ledd foreslås det å oppliste minimumskrav til klagens form og innhold. Minimumskravene skal tolkes liberalt. Det stilles dermed ikke strenge krav til angivelsen av hva det klages over, eller hvorfor det klages. Det må f.eks. være tilstrekkelig at det henvises til en avgjørelse, en sak eller en hendelse, og at dette er feil, urimelig eller urettmessig. Minimumskravene må videre ses i sammenheng med paragrafens tredje ledd, hvoretter ombudet kan bistå med å nedtegne klagen. Det vises til ombudets praksis med å nedtegne klagen for personer som møter opp på ombudets kontor. En retningslinje for om ombudet skal bistå med å utforme en klage, er i hvilken grad klageren har behov for slik bistand. Generelt skal ombudet påse at alle har reell mulighet til å fremme en klage til ombudet, uavhengig av språk eller andre forhold som reelt hindrer vedkommende i å klage. Barneombudet, LDO og NIM har i sine høringsinnspill særlig fremhevet at ombudet bør tilrettelegge for å motta klager fra barn. Det er blant annet vist til at FNs barnekomité i sine to siste merknader til Norge har anbefalt at Norge styrker klagemulighetene for barn. Det er også vist til at FNs barnekomité i sine generelle kommentarer har gitt uttrykk for at statene må sørge

for at det finnes klageprosedyrer som gjør at barn kan klage over brudd på sine rettigheter. Utvalget er enig i dette. Forvaltningen kan i en rekke sammenhenger utøve myndighet overfor barn, og barn derfor må kunne klage over brudd på sine rettigheter. Utvalget viser til at barn kan klage til ombudet på lik linje med andre. Ettersom barn har klagerett, skal ombudet yte bistand og veiledning som er nødvendig for at barn skal ha reell klagemulighet. Forutsetninger for dette er at ombudets bistand og veiledning tilpasses barns særlige behov, og at klageadgangen synliggjøres og gjøres kjent for barn. Klageadgangen kan for eksempel synliggjøres gjennom samarbeid med Barneombudet.

Det vises til lovforslaget § 7.

10.10.3 Forholdet til klageordninger i forvaltningen

Etter gjeldende rett er det en forutsetning for at ombudet skal behandle en sak, at saken er ferdigbehandlet i forvaltningen, herunder at klagemulighetene i forvaltningen er uttømt. Dette har sammenheng med prinsippet om at ombudets kontroll med forvaltningen i utgangspunktet er etterfølgende. Dette fremgår imidlertid ikke i gjeldende lov, men i instruksens § 5.

I arbeidsgrupperapporten på s. 23–24 fremgår følgende:

«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.»

Utvalget er enig i dette og foreslår en bestemmelse i tråd med forslaget i arbeidsgrupperapporten, men med enkelte språklige og redaksjonelle endringer.

Utvalget foreslår videre å lovfeste ombudets veiledningsplikt når klageren ikke har uttømt sin klageadgang i forvaltningen.

Det vises til lovforslaget § 8.

10.10.4 *Klagefristen*

Fristen for å klage til Sivilombudet er regulert i gjeldende lov § 6 tredje ledd. Bestemmelsen foreslås i hovedsak videreført, men med enkelte endringer. Det vises til arbeidsgrupperapporten på s. 24:

«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’.»

Utvalget er enig i at det vil være hensiktsmessig å endre uttrykksmåten i loven, slik arbeidsgruppen foreslår. Det bør også fremgå av loven at ombudet kan ta opp en sak etter at klagefristen er utløpt, dersom det foreligger særlige grunner. Det vises til at ombudet uansett kan ta opp en sak av eget tiltak, og at tilføyelsen er en naturlig forlengelse av dette, som bør synliggjøres når det gjelder klagesaker.

I arbeidsgruppens lovutkast er det foreslått to starttidspunkter for klagefristen. Det ene gjelder tilfeller det forvaltningen har truffet en avgjørelse, og det andre gjelder tilfeller hvor det ikke klages over en avgjørelse, men et annet forhold. I sistnevnte tilfelle løper fristen fra tidspunktet da forholdet fant sted eller opphørte. Det foreslås at de to alternative starttidspunktene fremgår av separate ledd i bestemmelsen for å tydeliggjøre forskjellen. Hvis klagen gjelder et annet forhold enn en avgjørelse, kan det tenkes tilfeller hvor det går en del tid fra forholdet opphørte, og frem til forholdet manifesterer seg på en måte som gir foranledning til å klage. At klageren ikke hadde kjennskap til forholdet da det opphørte, bør i slike tilfeller ikke medføre at klageren mister klageretten. Det bør derfor fastsettes at klagefristen i disse tilfellene begynner å løpe senest fra klageren måtte være kjent med forholdet.

De to starttidspunktene for klagefristen bør fastsettes separat i bestemmelsen om klagefrist, slik at det blir oversiktlig og enkelt å forstå forskjellen mellom de to starttidspunktene.

Det vises til lovforslaget § 9.

10.10.5 *Sivilombudets behandling av klagen*

Bestemmelser om Sivilombudets behandling av en klage fremgår av gjeldende lov § 6 fjerde ledd og instruksens § 6.

I arbeidsgrupperapporten på s. 25–26 foreslås følgende:

«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.»

Utvalget er enig i dette. Det vises til at det er et sentralt prinsipp at ombudet selv avgjør om en klage gir grunnlag for å foreta nærmere undersøkelser i saken, og hvilke undersøkelser som eventuelt skal foretas. Dette prinsippet er viktig av flere grunner. For det første er ombudets saksbehandling i hovedsak skriftlig, noe som medfører at en del saker er uegnet for ombudets behandling. Det gjelder særlig saker hvor det er uenighet om faktiske forhold, og hvor en nærmere vurdering av dette forutsetter vitneforklaringer, vurderinger av realbevis, mv. Andre saker som typisk vil være uegnet for ombudets behandlingsform, er saker som gjelder spørsmål av utpreget faglig karakter, for eksempel medisinskfaglige vurderinger. For det andre kan enhver klage til ombudet. En person kan dermed klage på et forhold som i liten grad gjelder vedkommende selv, men først og fremst noen andre. I praksis er dette saker der ombudet ofte ikke vil foreta nærmere undersøkelser. Det samme gjelder saker som har utpreget privatrettslig karakter. For det tredje muliggjør prinsippet om at ombudet selv avgjør om det skal foretas undersøkelser, at ombudet kan foreta prioriteringer innenfor rammen av begrensede ressurser for å oppnå lovformålet mest mulig effektivt.²⁶⁹

Dette er en praktisk og prinsipielt viktig side ved ombudets klagebehandling, som bør fremgå klart for den alminnelige leser av loven. Prinsippet bør derfor komme tydelig til uttrykk i loven, som foreslått i arbeidsgrupperapporten.

Utvalget er videre enig i arbeidsgruppens vurdering og forslag om nærmere regulering av ombudets undersøkelse i klagesaker.

I felles høringsinnspill fra Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag, og i høringsinnspill fra advokat Håkon Pinderød Eliassen, foreslås det at ombudet ikke bør stå fritt til å avgjøre hvilke klager som realitetsbehandles, og at det bør gis mer konkrete begrunnelser for ikke å ta klager til realitetsbehandling. Utvalget viser til at ombudets avgjørelse av om en klage tas til realitetsbehandling, beror på nærmere kriterier fastsatt i ombudets interne saksbehandlerhåndbok. Hovedinnholdet i disse kriteriene er også lett tilgjengelig på ombudets nettsider, hvor det fremgår hvilke saker som anses egnet for behandling, samt ombudets generelle prioriteringskriterier. Etter utvalgets syn ivaretar dette hensynet til forutberegnelighet

²⁶⁹ SOMBA-2018-5.

for klagere og hensynet til at avgjørelsen om hvorvidt en klage skal realitetsbehandles, beror på saklige og objektive kriterier. Utvalget anser det videre som en fordel at ombudet har en betydelig grad av prioriteringsfrihet gjennom selv å kunne justere eller endre kriteriene for hvilke saker som skal prioriteres. Bakgrunnen for dette er at ombudet skal arbeide for å ivareta sitt generelle mandat og sine oppgaver etter loven mest mulig effektivt til enhver tid. Utvalget vil likevel understreke viktigheten av at gjeldende prioriteringskriterier kommuniseres klart til mulige klagere, blant annet på ombudets nettsider.

Når det gjelder spørsmål om hvorvidt det bør oppstilles nærmere krav til begrunnelse for ikke å ta klager til realitetsbehandling, viser utvalget til at ombudet i dag gir slike begrunnelser. Det er imidlertid flere hensyn som må tas i betraktning når det gjelder spørsmålet om hvor utførlige slike begrunnelser bør være. Det første er at ombudets avgjørelse ikke kan overprøves, noe som tilsier at begrunnelsene heller ikke må utformes med sikte på dette. Det andre er at krav til omfattende begrunnelser vil oppta betydelig kapasitet hos ombudet, noe som vil kunne få konsekvenser for ombudets evne til å ivareta andre oppgaver. Det tredje er hensynet til klageren, som tilsier at den som ikke får sin klage behandlet, forstår grunnen til dette. Etter utvalgets syn tilsier disse hensynene at det gis begrunnelser som i dag, men at det påses at begrunnelsene utformes med sikte på at det skal være konkret forståelig for den enkelte hvorfor en klage ikke tas til behandling.

I Advokatforeningens høringsinnspill til utvalget problematiseres det at den som klager til ombudet, ikke nødvendigvis er part i den påklagde forvaltningssaken, og at dette kan medføre at ombudet behandler og uttaler seg om en klage uten at parten har fått anledning til å uttale seg eller er kjent med ombudets behandling av saken. Tilsvarende problematikk kan oppstå hvor en forvaltningsavgjørelse som gjelder flere parter, påklages av en av partene, eller hvor det påklagde forholdet på annen måte har konkret betydning for andres tungtveiende interesser. Utvalget vil i denne sammenhengen vise til at ombudets kontroll er uavhengig og upartisk, og at ombudet som ledd i sin saksbehandling har selvstendig ansvar for å opplyse saken. Ombudet skal ikke opptre som en partsrepresentant for klageren. Hvis klagen gjelder en forvaltningsavgjørelse med andre parter, vil partenes uttalelser i saken normalt

fremkomme i forvaltningens saksdokumenter, som inngår i ombudets behandling. Hvis ombudets uttalelse medfører at forvaltningen behandler saken på nytt, vil hensynet til kontradiksjon ivaretas gjennom forvaltningens påfølgende saksbehandling. Det er videre et viktig prinsipp at den enkelte skal kunne klage til ombudet i fortrolighet. På tross av disse utgangspunktene ser likevel utvalget at det etter omstendighetene kan være behov for at parter eller andre som det påklagde forholdet direkte gjelder, gis anledning til å uttale seg overfor ombudet. Utvalget foreslår at dette ivaretas ved at ombudet, som ledd i sine undersøkelser av saken, etter omstendighetene bør varsle tredjeparter om klagen og be om uttalelse, forutsatt at klagen gjelder deres rettsforhold eller andre tungtveiende interesser. Det foreslås likevel ikke at slike tredjeparter gis samme rett til opplysninger og uttalelser i saken som klageren.

I gjeldende lov § 10 fjerde ledd fremgår det at ombudet kan la saken «bero» dersom forvaltningen underveis i ombudets behandling av saken «retter feilen», eller med den «forklaring som gis», typisk av forvaltningen. Dette innebærer at ombudet i disse tilfellene avslutter saken uten at behandlingen av saken er slutført ved at ombudet uttaler sin mening eller inntar et bestemt standpunkt overfor forvaltningen som ellers foreskrevet i gjeldende § 10. Dette er et praktisk og ofte brukt grunnlag for å avslutte saker som ombudet realitetsbehandler. Det blir også brukt i tilfeller hvor forvaltningen behandler saken på nytt som følge av at ombudet har tatt saken til behandling, men uten at ombudet har tatt endelig standpunkt.

Dette er et grunnlag for å avslutte saken som skiller seg fra de øvrige alternativene i gjeldende § 10, som foreskriver standpunkt som bygger på en slutført saksbehandling. Alternativet om at ombudet kan avslutte en sak hvis forvaltningen retter feilen, behandler saken på nytt, eller på grunnlag av forklaringene i saken, har dermed større likhetstrekk med prinsippet om at ombudet selv avgjør om en sak skal undersøkes, og hvilke undersøkelser som skal foretas. Det vises også til at dette prinsippet innebærer at ombudet kan avslutte saksbehandlingen på ethvert stadium i saken.

På denne bakgrunn er det naturlig at bestemmelsen om at ombudet kan avslutte en sak dersom forvaltningen retter feilen, behandler saken på nytt, eller ut fra forklaringene som gis, fremgår av samme bestemmelse som fastsetter at ombudet selv

avgjør om det er grunn til å foreta undersøkelser på grunnlag av en klage. Konsekvensen av dette, nemlig at ombudet på hvilket som helst stadium i saksbehandlingen kan avslutte saken, bør også komme til uttrykk i lovbestemmelsen.

Det vises til lovforslaget § 10.

10.10.6 Klagerens rett til innsyn og til å uttale seg

I arbeidsgrupperapporten på s. 26–27 foreslås det en ny bestemmelse i loven om klagerens rett til innsyn og kontradiksjon:

«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.»

Utvalget er enig i dette og foreslår en lovbestemmelse som i hovedsak er i tråd med arbeidsgruppens forslag. Til forskjell fra arbeidsgruppens forslag vil utvalget sløyfe formuleringen om at klageren «vanligvis» gis anledning til å uttale seg om forvaltningens uttalelser i saken. Samtidig har utvalget forståelse for hensynet til saksbehandlingstiden og fornuftig ressursbruk, som ombudet viser til. For å reflektere at adgangen til kontradiksjon beror på en avveining mellom dette og klagerens mulighet til å ivareta sine interesser, foreslås det at unntaket reserveres til tilfeller hvor det er åpenbart at klagerens uttalelse ikke kan få betydning for den videre behandlingen eller utfallet av saken. I Sivilombudsmannens hørings svar er dette eksemplifisert med tilfeller hvor forvaltningens svar går ut på at saken er løst i klagerens favør, eller at klagen behandles på nytt. Utvalget er enig i at dette vil være tilfeller hvor det kan være åpenbart at klagerens videre uttalelser i saken ikke kan anses for å ha betydning for ombudets videre behandling.

Det vises til lovforslaget § 11.

10.10.7 Avslutningen av klagesaksbehandlingen

Gjeldende lov § 10 regulerer avslutningen av ombudets saksbehandling. Den gjeldende bestemmelsen omfatter alle sider av ombudets virksomhet, herunder klagesaker, saker som tas opp av eget tiltak, og virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme. Utvalgets lovutkast bygger blant annet på at det gis særlige bestemmelser om ombudets hovedoppgaver, som samles i egne kapitler. Det er naturlig at disse kapitlene også inneholder egne bestemmelser om avslutningen av

saksbehandlingen. Det medfører at man bør gå bort fra en generell bestemmelse som regulerer avslutningen av alle typer saker og oppgaver som ombudet har. Dette er et rent redaksjonelt grep som er i tråd med systematikken i lovforslaget. Forslaget vil ikke medføre endringer i gjeldende rett.

Gjeldende § 10 er i hovedsak innrettet mot avslutningen av klagesaker. Innholdsmessig kan den derfor langt på vei videreføres som en særbestemmelse for avslutningen av klagesaker. For å gjøre bestemmelsen mer oversiktlig og tilgjengelig, foreslås likevel enkelte språklige og redaksjonelle endringer.

De gjeldende bestemmelsene i § 10 som fastsetter at ombudet kan uttale sin mening på grunnlag av behandlingen av en klagesak, og hvilke spesifikke standpunkt ombudet kan innta i saken, foreslås inntatt i en egen bestemmelse i lovforslaget § 12. Lovforslaget tar hensyn til forslag fra arbeidsgrupperapporten om endringer i gjeldende § 10. Det vises til rapporten på s. 35:

«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.»

Utvalget er enig i dette, og forslaget foreslås inntatt i lovforslaget § 12.

I lovforslaget § 13 foreslås en bestemmelse som viderefører gjeldende lovs § 10 femte ledd om underretning. I denne bestemmelsen er det også naturlig å innpasse

forslaget i arbeidsgrupperapporten om en tilføyelse i gjeldende § 10. Det vises til arbeidsgrupperapporten på s. 35:

«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.»

Utvalget er enig i dette og foreslår tilføyelsen inntatt i lovforslaget § 13 andre ledd.

I departementenes høringsinnspill foreslås omfattende endringer i lovforslaget § 12 om avslutning av klagesaksbehandlingen. Departementene etterlyser blant annet nærmere begrunnelser for hvorfor gjeldende rett foreslås videreført. Utvalget viser til at de føringene som er gitt i utvalgets mandat og i Innst. 223 S (2018–2019), tilsier at hovedprinsippene for ombudsordningen videreføres. Etter utvalgets syn omfatter dette angivelsen av hvilke standpunkt ombudet kan innta. Forslaget i departementenes høringsinnspill synes i realiteten å gå ut på at ombudets rolle langt på vei begrenses til en ren legalitetskontroll. Det innebærer derfor en mer grunnleggende endring av ombudsordningen. Utvalget er kjent med tidligere lovgivningsprosesser som har ledet frem til den kompetansen ombudet har i dag. Slik utvalget ser det, viser disse prosessene og de tilhørende debattene at dagens ordning er grundig overveid. Som departementene også viser til, er innholdet i begrepene i dagens lov utviklet gjennom praksis. Også dette tilsier etter utvalgets syn at angivelsene av ombudets mulige standpunkt videreføres.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt ombudskontrollen bør begrenses til en ren legalitetskontroll, mener utvalget at dette uansett ville være uheldig. Det er et selvstendig poeng at ombudet kan kontrollere og eventuelt kritisere sider ved forvaltningens virksomhet som i og for seg er lovlig. Praksis og rutiner i forvaltningen kan eksempelvis innebære kritikkverdig risiko for at den enkelte blir utsatt for urett, uten at den i seg selv innebærer rettsbrudd. At ombudet kan innta slike standpunkt, har også en side mot ombudets rolle som bidragsyter til Stortingets egen kontroll med forvaltningen. Utvalget bemerker imidlertid at ombudet i sine uttalelser bør være

tydelig på grunnlaget for eventuelle standpunkt og kritikk, slik at det kommer klart frem om det er basert på gjeldende rett eller annet grunnlag, for eksempel overordnede rettssikkerhetsbetraktninger eller mer generelle forventninger til hvordan forvaltningen skal opptre overfor den enkelte. Utvalget deler ikke departementenes syn om at utviklingen av forvaltningen og forvaltningsretten har gjort dette overflødig. Tvert imot taler deler av denne utviklingen for at ombudet bør ha slik kompetanse. Et eksempel som departementene selv nevner, er «økt automatisering og standardisering av saksbehandlingen». Departementene etterlyser videre en klargjøring av hva som menes med «handlet uforsvarlig». Dette er en rent redaksjonell endring og har samme meningsinnhold som det gjeldende uttrykket «forsømmelig forhold».

I høringsinnspill fra NIM er det foreslått at det i bestemmelsen om avslutningen av saksbehandlingen bør presiseres at ombudet kan ta standpunkt om at det ikke bare foreligger forhold som kan gi grunnlag for erstatningsansvar, men også «oppreisningsansvar». Det vises til at dette vil synliggjøre at ombudet kan ta standpunkt til at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for erstatning for ikke-økonomisk tap etter EMK art. 13. Utvalget er enig i at dette kan være en hensiktsmessig presisering, men vil samtidig understreke at dette da vil være forbeholdt tilfellene hvor gjeldende rett gir grunnlag for oppreisningserstatning. I forlengelsen av dette vil det være naturlig at ombudet på grunnlag av et slikt standpunkt også kan mene at det bør ytes oppreisningserstatning på samme måte som erstatning.

UNE har i sitt høringsinnspill etterlyst en nærmere avklaring av i hvilken grad det er forventet at forvaltningen skal rette seg etter ombudets syn, samt en eventuell lovfesting av dette. Slik utvalget ser det, kommer regelen om at ombudets uttalelser ikke er rettslig bindende for forvaltningen, tydelig til uttrykk ved at loven flere steder henviser til ombudets «mening» og «uttalelser» mv. Konstitusjonelt er dette et utslag av kompetanse- og ansvarsfordelingen mellom Stortinget og forvaltningen. Samtidig er det en klar forventning fra Stortingets side om at forvaltningen retter seg etter ombudets uttalelser. Forvaltningens lojale etterlevelse av denne forventningen er en grunnleggende forutsetning for den parlamentarisk forankrede ombudskontrollen. Det gjelder også hvor forvaltningen ikke er enig med ombudet. UNE viser videre til at det

kan oppstå visse utfordringer med oppfølgingen av ombudets uttalelser i uavhengige klagenemnder, særlig på grunn av manglende instruksjonsrett overfor den enkelte beslutningstaker. Utvalget viser i denne sammenheng til at ombudets uttalelser ikke bare retter seg mot det enkelte forvaltningsorgan, men også den enkelte beslutningstaker i forvaltningen. Oppfølgingen av uttalelser fra ombudet om å endre praksis er dermed ikke betinget av instruks til den enkelte beslutningstaker fra ledelsen i forvaltningsorganet. I den grad lovgivningen er til hinder for at ombudets uttalelse følges opp helt eller delvis i saken den konkret gjelder, er det likevel en klar forventning om at uttalelsen etterleveres i senere saker i den utstrekning den er relevant. Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag har i felles høringsinnspill foreslått at ombudet gis utvidet kompetanse til å kontrollere forvaltningens merinnsynsvurdering etter offentleglova § 11. Utvalget viser til at ombudet etter forslaget kan kontrollere forvaltningens skjønnsutøvelse ut over en ren legalitetskontroll. Ombudet kan blant annet kritisere forvaltningen dersom avslag på merinnsyn er «klart urimelig». En kontroll som innebærer prøving ut over dette, vil etter utvalgets syn innebære at ombudet får en rolle som i praksis innebærer styring av diskresjonær kompetanse som etter loven er lagt til forvaltningen, og som vil kunne skape uklare grenser mellom parlamentarisk forankret kontroll og forvaltningsvirksomhet. I det samme høringsinnspillet er det foreslått at ombudet bør gis kompetanse til å sanksjonere mot forvaltningen i form av å pålegge forvaltningen plikt til å gi klagere oppreisning ved rettsbrudd. Utvalget mener at det vil være prinsipielt uheldig dersom en klage til ombudet i realiteten gir en utvidet materiell rett til slik kompensasjon. Utvalget viser for øvrig til at ombudet kan mene at forvaltningen skal gi oppreisning til en klager i den utstrekning gjeldende rett gir grunnlag for det.

Det vises til lovforslaget §§ 12 og 13.

10.10.8 Avbrudd av særlige søksmålsfrister

Generelt sett gjelder det ikke særlige frister for å fremme søksmål mot forvaltningen. Derfor er det i utgangspunktet heller ikke praktiske hindringer for at en

privat part først klager til ombudet og får sin sak behandlet der, og deretter anlegger søksmål for domstolene.

I brev til utvalget 3. desember 2019 på s. 6 viser ombudet til at det i enkelte typer forvaltningssaker gjelder preklusive frister for å ta ut søksmål mot forvaltningen. I disse tilfellene er ikke nødvendigvis klage til ombudet fristavbrytende. Avhengig av søksmålsfristen og når klagen fremsettes for ombudet, kan slike frister medføre at ombudet ikke har tilstrekkelig tid til å behandle saken uten at fristen for å fremme søksmål for domstolene utløper. Ombudsmannen peker på følgende implikasjoner ved dette:

«Gjeldende søksmålsfrister er såpass korte at det ofte ikke vil være realistisk å ferdigbehandle en sak hos ombudsmannen før fristen er utløpt. Det vil også kunne gjøre det problematisk å innvilge det innklagede forvaltningsorganet fristutsettelse mv. i et tilfelle der søksmålsfristen løper mens saken er til behandling. I slike tilfeller vil også ombudsmannens mulighet til å anbefale søksmål i tilfeller hvor forvaltningen ikke retter seg etter ombudsmannens syn, lett være uten realitet.

De ovennevnte forholdene gjør at søksmålsfrister – dersom de ikke avbrytes under behandlingen her – lett vil oppleves som en hindring for å bringe saken inn for ombudsmannen. Fra ombudsmannens side vil slike saker også ofte bli ansett som uegnet for behandling. Konsekvensen av dette er at parten reelt sett ikke har noen annen overprøvmulighet enn de alminnelige domstolene. Sett hen til at ombudsmannen normalt er en langt rimeligere overprøvmekanisme – både for parten og samfunnet – kan dette fremstå som uheldig.»

På denne bakgrunn ber ombudet om at utvalget vurderer å foreslå en generell bestemmelse som innebærer at klage til ombudet avbryter særlige lovbestemte frister for å fremme søksmål mot forvaltningen.

I gjeldende lovgivning som setter frister for å fremme søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak, synes det varierende om problemstillingen er adressert. Blant annet synes det ikke som at problemstillingen er vurdert i tilknytning til trygderettsloven § 26 sjette ledd, hvor fristen for å anlegge søksmål for lagmannsretten er seks måneder fra trygderettens kjennelse.²⁷⁰ Det samme gjelder forbrukerklageloven § 12, hvor fristen for å anlegge søksmål er en måned fra forkynnelsen av vedtaket.

²⁷⁰ Ot.prp. nr. 5 (1966–67)).

Problemstillingen er vurdert i skatteforvaltningsloven § 15-4. Der er søksmålsfristen i utgangspunktet seks måneder fra vedtaket ble sendt den skattepliktige. Etter bestemmelsens andre ledd avbrytes fristen ved klage til Sivilombudsmannen. Søksmål må da fremmes innen seks måneder fra skattyter har fått melding om at ombudet har avsluttet sin behandling av saken, eller fra det tidspunktet klager fikk melding om forvaltningens svar på ombudets anmodning om fornyet behandling. Klage til ombudsmannen er likevel ikke fristavbrytende dersom klagen alene er motivert av fristavbruddet.²⁷¹ Bestemmelsen om fristavbrudd ved klage til ombudet ble først innført i gjeldende skatteforvaltningslov fra 2016. Begrunnelsen i Prop. 38 L (2015–2016) punkt 21.5.3 lyder:

«Etter gjeldende rett avbrytes ikke søksmålsfristene ved klage til Sivilombudsmannen, bare fristene for administrativ endring av ligning. Dersom ombudsmannens behandling fører til at myndighetene endrer et ligningsvedtak, løper det en ny frist for søksmål rettet mot endringsvedtaket. I saker som ikke munner ut i noe endringsvedtak, kan de skattepliktige derimot oppleve at søksmålsfristen for det påklagede vedtaket er utløpt når Sivilombudsmannens saksbehandling avsluttes. Dette kan føre til at enkelte vegrer seg for å benytte klageadgangen til Sivilombudsmannen. Departementet mener det er uheldig om de skattepliktige ikke velger å bringe en sak inn for ombudsmannen av frykt for at søksmålsadgangen kan gå tapt. For å unngå denne virkningen av søksmålsfristen og styrke de skattepliktiges rettssikkerhet, foreslår departementet en regel om at søksmålsfristen avbrytes dersom saken bringes inn for Sivilombudsmannen. Fristavbruddet forutsetter at søksmålsfristen ikke var utløpt før saken ble brakt inn for ombudsmannen. Det vil løpe en ny søksmålsfrist på seks måneder regnet fra ombudsmannens melding om avsluttet behandling er kommet fram til den skattepliktige, eller fra den skattepliktige er blitt varslet om myndighetenes svar på ombudsmannens anmodning om fornyet behandling hos det aktuelle forvaltningsorganet.

Det er en forutsetning for fristavbrudd at spørsmålet som klages inn for ombudsmannen, er nært knyttet til spørsmålet det er aktuelt å gå til søksmål om. Med avsluttet behandling mener departementet både avvisning, det vil si at saken ikke tas til behandling av Sivilombudsmannen av formelle grunner eller fordi ombudsmannen ikke finner kritikkverdige forhold, og at saken ender med en uttalelse fra ombudsmannen. Som en sikkerhetsventil for tilfeller hvor det er åpenbart at saken klages inn til ombudsmannen ene og alene for å oppnå forlenget søksmålsfrist, foreslår departementet en regel om at søksmålsfristen likevel ikke avbrytes, dersom klagen ikke fører til realitetsavgjørelse hos ombudsmannen og dette skyldes forsettlig forhold fra skattepliktiges side.»

²⁷¹ Prop. 38 L (2015–2016) s. 266.

Begrunnelsen som er anført i proposisjonen, er av generell interesse og synes i utgangspunktet ikke å være basert på særtrekk ved skatteforvaltningen. Den gjør seg generelt gjeldende for tilfeller hvor lovgivningen fastsetter en frist for søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak. Løsningen som er valgt i skatteforvaltningsloven, imøtekommer også det scenarioet at klage til ombudet brukes utelukkende for å utsette søksmålsfristen.

I den forannevnte lovgivningen hvor søksmålsfristen ikke avbrytes av klage til ombudsmannen, er ikke spørsmålet om fristavbrudd vurdert. Det foreligger dermed ikke en uttalt legislativ begrunnelse for at søksmålsfristen ikke bør avbrytes ved slik klage. Generelt sett bidrar slike frister til at saken får sin endelige avklaring innen en bestemt tid hvis det ikke anlegges søksmål, eller at saken endelig avklares i domstolene. Det kan være flere grunner til at saker bør bli endelig avklart innen en gitt tidsfrist. En særlig grunn er hvor fristen bygger på hensynet til innrettelse og muligheten for tvangsfullbyrdelse i forholdet mellom private parter. Tilsynelatende er det dette hensynet søksmålsfristen i forbrukerklageloven § 22 bygger på.²⁷² Etter forbrukerklageloven treffes avgjørelser som gjelder rettsforholdet mellom private parter, og ikke mellom private parter og det offentlige. Samtidig er avgjørelsesorganet et forvaltningsorgan, og avgjørelsene er forvaltningsvedtak. I og med særlige bestemmelser om vedtakenes status i forbrukerklageloven vil det nok være begrenset i hvilken grad det er meningsfullt for ombudet å ta stilling til klager på slike vedtak, med unntak av forhold som gjelder saksbehandlingen.²⁷³ Det kan imidlertid være et reelt behov for at ombudet kontrollerer saksbehandlingen. Og på dette punktet gjør i utgangspunktet hensynene i forannevnte Prop. 38 L (2015–2016) seg gjeldende. Dette viser i alle tilfeller at spørsmålet om fristavbrudd ved klage til ombudet kan komme i noe ulik stilling avhengig av hvilke hensyn fristen ivaretar. Det kan derfor spørres om det er hensiktsmessig med en generell bestemmelse om fristavbrudd i ombudsloven, eller om ikke spørsmålet bør vurderes i tilknytning til den enkelte søksmålsfrist. Problemet med den sistnevnte tilnærming er at det kan være praktisk vanskelig å sikre

²⁷² Ot.prp. nr. 55 (1967–77) s. 29–30, jf. Prop. 55 L (2019–2020) s. 42.

²⁷³ Se blant annet forbrukerklageloven §§ 8 og 9 om rettskraft, gjenåpning og tilleggsavgjørelse.

gjennomføring, ettersom dette forutsetter særlig bevissthet om denne problemstillingen når forvaltningen utarbeider forslag til ny lovgivning. Tilnærmingen forutsetter også gjennomgående endringer i gjeldende lovgivning. Dette tilsier at det bør gis en generell bestemmelse om fristavbrudd i ombudsloven. De ulike hensynene som begrunner søksmålsfrister knyttet til forvaltningsavgjørelser, tilsier at det skilles mellom frister for å anlegge søksmål mellom private parter og frister for å anlegge søksmål mot forvaltningen. Utvalget mener at begrunnelsen for fristavbrudd, sammenholdt med de hensynene bestemmelser om søksmålsfrister skal ivareta, tilsier at klage til ombudet kun medfører suspensjon av frist for å anlegge søksmål mot forvaltningen. Som etterlyst i departementenes høringssvar vil da søksmålsfristen etter forbrukerklageloven § 22 ikke suspenderes ved klage til Sivilombudet. Det understrekes at det kun er den samlede fristens lengde som påvirkes dersom klage medfører fristavbrudd, ikke den endelige preklusjonsvirkningen som inntreffer ved den samlede fristens utløp.

I tillegg til de grunner som er anført av ombudet og i Prop. 38 L (2015–2016), kan det anføres at det vil kunne fremstå som urimelig for den enkelte dersom vedkommende først benytter seg av adgangen til å klage til ombudet for så å bli møtt med at det ikke kan anlegges søksmål fordi fristen for dette er oversittet. Private parter som mener forvaltningen har begått urett, må kunne ha en rimelig forventning om en viss samordning mellom klageinstanser og domstoler, hvor bruk av lavterskelordninger som ombudet ikke ekskluderer senere domstolsbehandling. Det kan også tenkes at ombudets forutgående behandling kan medføre at den private part ser saken i et annet lys og dermed avstår fra å anlegge søksmål. Dette fremstår mer hensiktsmessig enn at det anlegges søksmål fordi søksmålsfristen gjør det til den eneste reelle muligheten for overprøving.

Det vises også til at Stortinget har bedt regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til endring i trygderettsloven som avbryter søksmålsfristen til lagmannsretten ved klage over Trygderettens kjennelser til Sivilombudet.²⁷⁴

²⁷⁴ Innst. 254 S (2019–2020)).

På denne bakgrunn foreslås det en generell bestemmelse om fristavbrudd ved klage til ombudet, modellert etter skatteforvaltningsloven § 15-4. Det forutsettes at Stortinget i medhold av lovforslaget § 5 fjerde ledd, kan gi bestemmelser om at enkelte lovbestemte søksmålsfrister likevel ikke suspenderes ved klage til ombudet.

Det vises til lovforslaget § 14.

10.11 Saker som tas opp av eget tiltak

10.11.1 Innledning

I gjeldende lov § 5 fremgår det at det ombudet kan ta saker opp til behandling av eget tiltak. Dette omfatter i utgangspunktet enhver sak innenfor rammen av ombudets mandat og arbeidsområde.

Saker som tas opp av eget tiltak, kan gjelde konkrete eller mer generelle og systemiske forhold i forvaltningen.

I lovforslaget foreslås det et eget kapittel 3 med bestemmelser som særlig gjelder saker som ombudet tar opp av eget tiltak.

10.11.2 Forholdet til klagesaker

Etter gjeldende lov vil en klagesak som tas til behandling uten at vilkårene for dette er oppfylt, bli ansett som en sak ombudet tar opp av eget tiltak. Ut fra lovforslaget bør imidlertid slike saker behandles etter reglene for klagesaker, og ikke etter reglene for saker som tas opp av eget tiltak. Etter lovforslaget §§ 8 og 9 kan ombudet ta en klagesak til behandling selv om klagefristen er oversittet, og selv om klagemulighetene i forvaltningen ikke er uttømt, dersom det foreligger «særlige grunner». Hvis ombudet tar en slik sak til behandling, er forutsetningen at dette vilkåret er oppfylt, slik at saken da behandles i medhold av reglene i lovforslaget kapittel 2.

Med dette er lovforslaget kapittel 3 ikke utformet med sikte på saker som gjelder noens konkrete sak overfor forvaltningen, men saker som gjelder andre forhold i forvaltningen som ombudet finner grunn til å undersøke og uttale sin mening om for å hindre at det øves urett mot den enkelte.

10.11.3 *Rammen for ombudets generelle undersøkelser av eget tiltak*

Sivilombudet kan av eget tiltak behandle generelle saker. Dette er saker som ikke direkte angår én eller flere spesifiserte private parter, men som gjelder mer generelle forhold i forvaltningen. Det kan være systemiske forhold eller en bestemt praksis i forvaltningen, eller mer generelle lovtolkningsspørsmål. Et eksempel fra nyere tid er ombudsmannens sak om isolasjonspraksis i norske fengsler, som ble sendt som en særskilt melding til Stortinget.²⁷⁵ Et annet eksempel er ombudsmannens melding til Stortinget om at forvaltningen ikke fulgte opp ombudsmannens syn i enkeltsaker som gjaldt forbudet mot bygging i strandsonen. Saken gjaldt et generelt lovtolkningsspørsmål hvor forvaltningen i flere enkeltsaker ikke ville rette seg etter ombudets mening.²⁷⁶

Det er likevel forutsatt at ombudet ikke skal drive et «alminnelig tilsyn» med forvaltningen. Med dette siktes det blant annet til uoppfordret stikkprøvekontroll og annen tilfeldig kontroll med forvaltningen. Forvaltningskomiteen fremholdt at det ikke var behov for slikt tilsyn, og at det ville medføre at ombudet fikk større myndighet enn tilsiktet: Ombudets oppgave skulle være å befatte seg med urett begått mot den enkelte borger. Komiteen legger til grunn at dette primært vil skje gjennom behandling av innkomne klager. Det understrekes likevel at ombudet kan ta opp slike saker av eget tiltak dersom ombudet på annen måte blir oppmerksom på saken.²⁷⁷ Videre fremgår det i komiteens innstilling at ombudet må kunne ta opp enkeltsaker hvor det er utvist «utilbørlig eller rettsstridig forhold» hos et forvaltningsorgan, uten at en enkeltpersons rett eller interesse er krenket. Videre skal ombudet kunne behandle «arbeidsordningen eller andre forhold ved et forvaltningsorgan» hvis det er grunn til det.²⁷⁸ I og med avgrensningen mot en tilsynsfunksjon synes det forutsatt at de to sistnevnte funksjonene skal utøves i konkrete saksforhold og ikke gjennom generell tilsynsvirksomhet.

²⁷⁵ Dokument 4:3 (2018–2019)).

²⁷⁶ Dokument 4:2 (2014–2015)).

²⁷⁷ Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 18.

²⁷⁸ Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 18.

Utvalget til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen mv. («Ingvaldsen-utvalget») fra 1972 behandlet spørsmål om ombudsmannens prioritering av arbeid med mer generelle problemstillinger.²⁷⁹ I brev fra ombudsmannen til utvalget fremgikk det at ombudsmannen frem til da hadde behandlet en rekke saker av mer generell karakter, blant annet om administrativ praksis, på grunnlag av konkrete klagesaker eller presseomtale. Standpunktet til daværende ombudsmann var at det «vil være mulig å utvide denne delen av tilsynet med statsadministrasjonen», og at gjeldende lovverk og instruks åpnet for dette. Blant annet på denne bakgrunn fremholdt utvalget at det var grunn til at Sivilombudsmannen utvidet den delen av virksomheten som gjaldt generelle forhold som kunne være av interesse for Stortingets kontroll med forvaltningen. Med dette fravek nok ikke utvalget utgangspunktet om at ombudet ikke skal drive mer generell tilsynsvirksomhet, men modifiserte det i retning av at ombudet i større grad skal befatte seg med generelle og systemiske forhold i forvaltningen. Forutsetningen var likevel at det gjelder forhold som faller innenfor ombudets overordnede mandat om å arbeide for at forvaltningen ikke utsetter den enkelte for urett. Det gjelder følgelig ikke ethvert forhold i forvaltningen.

Spørsmål om ombudets befatning med generelle saker er også behandlet i Schei-utvalgets utredning fra 1978 og i påfølgende Innst. O. nr. 15 (1979–80). Schei-utvalget tilsluttet seg Ingvaldsen-utvalgets betraktninger om ombudets behandling av mer generelle spørsmål og forholdet til Stortingets kontrollfunksjon. I denne sammenhengen trekker også utvalget opp grensen mot tilsyn med forvaltningen:²⁸⁰

«Et spørsmål som har vært diskutert, er om ombudsmannen skal foreta inspeksjoner ved offentlige kontorer og institusjoner uten at det har foranledning i konkrete saker eller forhold som ombudsmannen har til behandling. Utvalget har understreket at forvaltningen selv har tilsynsplikt med sine underliggende organer, og at denne plikt ikke influeres av ombudsmannsordningen. Derimot er det en oppgave for ombudsmannen å påse at tilsynsplikten oppfylles. Etter en undersøkelse utvalget har foretatt, ser det ut til at de fleste sentralmyndigheter fører liten kontroll med hvordan underliggende organer arbeider. Utvalget understreker at verken

²⁷⁹ Dokument nr. 7 (1972–73).

²⁸⁰ Dokument nr. 9 (1977–78).

ombudsmannen eller utvalget kan behandle spørsmål om hvordan forvaltningen bør løse sine tilsynsoppgaver. Ombudsmannens oppgave er å føre en etterfølgende kontroll, og å vurdere hvordan administrasjonen og tilsynet med denne fungerer, og i tilfelle peke på mangler. Han kan, som det er gjort hittil, foreta inspeksjoner når det er rimelig, konkret foranledning til det, – således for å få undersøkt saker nærmere eller for å gjøre seg kjent med forhold i forvaltningen som er i søkelyset, eller når situasjonen i seg selv gjør det naturlig med ettersyn på stedet.

Utvalget har i denne forbindelse pekt på at det er forvaltningsområder, f.eks. innenfor sosialsektoren, helsestellet og kriminalomsorgen, der mange har særlig vanskelig for å vareta sitt tarv og hvor det er særlig grunn for ombudsmannen til å våke over at de sentrale myndigheter fører et forsvarlig tilsyn, at ombudet også kan ta opp slike saker av eget tiltak.»

Som det fremgår her, er utgangspunktet at forvaltningen selv har ansvaret for å føre løpende tilsyn og kontroll med at det ikke skjer feil som rammer den enkelte. Ombudet bør ikke selv innta denne rollen, noe som reelt kan medføre en forskyvning av det primære tilsyns- og kontrollansvaret fra forvaltningen til ombudet. I dette henseende må ombudet likevel kunne føre kontroll med at forvaltningen oppfyller sine tilsynsplikter og har forsvarlig internkontroll. I den grad ombudet på grunnlag av klagesaker eller på andre måter avdekker sviktende tilsyn og kontroll i forvaltningen, må det være ombudets oppgave å undersøke og uttale seg om dette. At ombudet fortsatt bør forholde seg til denne avgrensningen, understrekes også av fremveksten av tilsyns- og kontrollfunksjoner i forvaltningen, sammenholdt med at ombudets kontroll i hovedsak skal være etterfølgende.

Hvis det er indikasjoner som tilsier det, er det en naturlig oppgave for ombudet å føre kontroll med at forvaltningen oppfyller sine kontroll- og tilsynsplikter der dette har betydning for den enkeltes rettsstilling. I den grad det avdekkes at tilsynet og kontrollen ikke har vært tilstrekkelig, og saksforholdet tilsier det, må også ombudet kunne undersøke de underliggende forholdene i forvaltningen, blant annet med henblikk på systemiske feil og svikt som har medført eller kan medføre at det begås urett overfor den enkelte borger. Når ombudet først har holdepunkter for at forvaltningen ikke har overholdt sine tilsyns- og kontrollplikter, tilsier formålet med ombudsordningen at ombudet også må kunne undersøke i hvilken grad dette kan ha medført at det i den underliggende forvaltningen er begått urett overfor den enkelte.

Generelle saker kan ha opphav i én eller flere klagesaker, men kan også være foranlediget av andre forhold eller omstendigheter som ombudet har blitt kjent med. Ombudet må kunne ta opp slike saker av eget tiltak og foreta de undersøkelser og motta den informasjon som ombudet mener er nødvendig. Som de tidligere føringene tilsier, er det naturlig at ombudet i sin prioritering av hvilke generelle saker som skal tas til behandling, særlig ser hen til inngrepsgraden, den berørte personkretsen og i hvilken utstrekning den enkelte har reelle forutsetninger for å ivareta sine interesser på det aktuelle området. Slike saker kan også være relevante for Stortingets kontroll.

Ombudet må ha stor prioriteringsfrihet når det gjelder ressursallokering internt i virksomheten, herunder fordelingen av ressurser mellom behandlingen av klagesaker og saker som tas opp av eget tiltak, herunder generelle saker.

10.11.4 Undersøkelser av eget tiltak

I lovforslaget § 15 er det foreslått en bestemmelse som slår fast at ombudet av eget tiltak kan ta opp, undersøke og uttale sin mening om forhold i forvaltningen. Dette slås fast i paragrafens første ledd, som også angir at undersøkelsene kan gjelde «konkrete eller generelle forhold» – dette for å understreke at ombudet kan iverksette undersøkelsen av spesifikke hendelser så vel som f.eks. undersøkelser for å kartlegge praksis på et bestemt område.

Undersøkelser av eget tiltak kan kun foretas innenfor rammen av ombudets mandat og arbeidsområde, som angitt i lovforslaget §§ 1 og 4. Dette behøver imidlertid ikke eksplisitt fremgå av lovforslaget § 15.

I paragrafens andre ledd er det foreslått en bestemmelse som fastsetter at ombudet selv avgjør hvordan undersøkelsen skal gjennomføres, og at forvaltningen skal tilrettelegge for undersøkelsen. Dette har sammenheng med at mer omfattende og systemiske undersøkelser i forvaltningen kan forutsette en annen metodikk og tilnærming enn ombudets ordinære skriftlige saksbehandling.

I tredje ledd foreslås det en bestemmelse om at forvaltningen skal gis anledning til å uttale seg om ombudets funn, og andre spørsmål saken reiser, før ombudet eventuelt uttaler sin mening om saken, dette for å ivareta grunnleggende krav til kontradiksjon og forsvarlig saksbehandling overfor forvaltningen.

I enkelte tilfeller kan en undersøkelse som foretas av eget tiltak, springe ut av opplysninger ombudet har fått gjennom en klage. I slike tilfeller er det naturlig at den som har sendt klagen, gjøres kjent med dette.

Det vises til lovforslaget § 15.

10.11.5 Avslutning av saker som tas opp av eget tiltak

På samme måte som i klagesaker kan ombudet i saker som tas opp av eget tiltak, uttale sin mening om saken på grunnlag av undersøkelsene som er gjort. Dette innebærer en videreføring av gjeldende § 10 første ledd, som foreslås innført i lovforslaget § 15 første ledd. I bestemmelsen foreslås det en formulering om at ombudet kan innta standpunkt som nevnt i lovforslaget § 12. Ettersom disse standpunktene i stor grad er innrettet mot klagesaker, som regelmessig gjelder den enkeltes rettsforhold, er det ikke gitt at standpunktene i § 12 alltid vil være aktuelle i saker som tas opp av eget tiltak. Om det er aktuelt, kommer an på hvilken type sak som tas opp, og hva undersøkelsene viser. I praksis vil det nok i så fall være standpunkt som nevnt i § 12 første ledd bokstav a. Ombudet kan uansett «uttale sin mening». Rammene for hvilke typer meninger ombudet kan ha, bør være vide. En retningslinje er mandatet, hvoretter ombudet skal hindre at det øves urett mot den enkelte. Ombudet kan blant annet påpeke praksis som ikke er i samsvar med gjeldende rett, uriktig lovforståelse og forhold som skaper betydelig risiko for rettsbrudd overfor den enkelte. På bakgrunn av dette må ombudet også kunne gi anbefalinger om hvordan eventuelle kritikkverdige forhold kan korrigeres eller rettes for å hindre at urett begås i fremtiden.

I lovforslaget § 16 andre ledd foreslås det en bestemmelse om at ombudet underretter de berørte deler av forvaltningen om resultatet av undersøkelsen. Denne plikten inntreer når ombudets undersøkelse er slutført. Etter bestemmelsen kan også ombudet underrette andre forvaltningsorganer enn den delen av forvaltningen undersøkelsen berører direkte. For øvrig vises det til at ombudet kan rapportere om denne typen undersøkelser til Stortinget ved særskilt melding etter lovforslaget § 5 tredje ledd.

10.12 Virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme

10.12.1 Innledning

På samme måte som at bestemmelsene om klagebehandling og saker som tas opp av eget tiltak, foreslås regulert i egne kapitler i loven, foreslås det også at ombudets virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme reguleres i et eget kapittel i loven.

Ombudet har siden 2013 hatt oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme i henhold til tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon («OPCAT»²⁸¹). Kravene til innretning av den nasjonale forebyggende mekanismen etter OPCAT medfører at denne funksjonen står i en viss særstilling i ombudets virksomhet. Blant annet skal funksjonen og personellet, innenfor rammen av ombudets virksomhet, ha funksjonell uavhengighet, jf. OPCAT art. 20. Dette legger i praksis visse begrensninger på ombudets generelle prioriteringsfrihet, blant annet slik at denne oppgaven ikke kan nedprioriteres av hensyn til andre oppgaver. Tilleggsprotokollen oppstiller også særlige krav til hvilken myndighet ombudet må ha for å oppfylle denne funksjonen. En side ved dette er at ombudets arbeidsområde må omfatte alle steder der noen kan være underlagt offentlig frihetsberøvelse, jf. punkt 8.2.2. Det har også betydning for hvilke opplysninger ombudet skal ha tilgang på.

Når det gjelder ombudets virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme, foreslås ikke endringer i den gjeldende ordningen. Det vises til Prop. 159 L (2012–2013).

10.12.2 Tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon

I lovforslaget § 3 bokstav c er det en funksjonell beskrivelse av virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme, som henviser til kapittelet i lovforslaget som gir særlige bestemmelser om denne virksomheten.

I gjeldende lov § 3 a er det nærmere bestemt at ombudet er nasjonal forebyggende mekanisme «som beskrevet i artikkel 3 i valgfri protokoll 18. desember

²⁸¹ Sivilombudsmannsloven § 3a, jf. Prop. 159 L (2012–2013).

2002 til De forente nasjoners internasjonale konvensjon 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff».

Dette foreslås videreført i lovforslaget § 17. Henvisningen til FNs torturkonvensjon i den gjeldende bestemmelsen fremstår omstendelig, og det foreslås at henvisningen i stedet lyder «FNs torturkonvensjon».

Det er uklart om det med henvisningen til tilleggsprotokollen artikkel 3 i gjeldende lov § 3 a har vært meningen å inkorporere bestemmelsene om myndighet og rettigheter i tilleggsprotokollens artikkel 19 og 20 slik at disse gjelder som norsk rett. Grunnforutsetningen i Prop. 159 L (2012–2013) var at den nasjonale forebyggingsmekanismen skulle opprettes i tråd med tilleggsprotokollen. For å sikre at ombudet oppfyller tilleggsprotokollens minimumskrav, foreslås det fastsatt i lovforslaget § 16 første ledd at ombudet har myndighet og rettigheter som beskrevet i tilleggsprotokollens artikkel 19 og 20, overfor offentlige og private. Dette vil ikke innebære en endring i det som er forutsatt som gjeldende rett, men sikre at ombudet reelt har rettigheter og myndighet som tilleggsprotokollen foreskriver.

Sivilombudsmannen, LDO, Barneombudet og NIM har i sine høringsinnspill foreslått enkelte endringer. For det første foreslås det presisert i loven at ombudets virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme omfatter «besøk». For det andre foreslås det at loven gir eksplisitt uttrykk for meningsinnholdet i tilleggsprotokollens art 21. For det tredje foreslås det at loven henviser til «FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff» fremfor «FNs torturkonvensjon». Utvalget er enig i disse innspillene og har endret lovutkastet i tråd med dette.

Det vises til lovforslaget § 17.

10.12.3 Anbefalinger

Gjeldende § 10 syvende ledd fastsetter at ombudet kan gi særskilte anbefalinger som ledd i sin virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme, og at ansvarlig

myndighet skal gjennomgå disse og innlede dialog med ombudet om gjennomføringstiltak. Bestemmelsen er basert på tilleggsprotokollen art. 22, jf. 19 b.²⁸²

Bestemmelsen foreslås videreført i lovforslaget § 18.

10.12.4 Rådgivende utvalg

I gjeldende lov § 3 a andre ledd fremgår det at ombudet skal etablere et rådgivende utvalg for sin virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme. Sammensetningen av utvalget er videre regulert i instruksens § 8a. I arbeidsgrupperapporten på s. 16 holdes det åpent om gjeldende § 3 a skal videreføres i ny lov, og det foreslås å sløyfe bestemmelsen i instruksens § 8a. Utvalget er enig i disse vurderingene, men finner grunn til å videreføre bestemmelsen om det rådgivende utvalget for å synliggjøre og opprettholde denne siden av ombudets virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme. Det foreslås likevel en endring ved at ombudet skal «ha» et rådgivende utvalg, og ikke «etablere» et slikt utvalg.

Utvalget vil også påpeke at ombudet står fritt til å opprette tilsvarende rådgivende utvalg for andre deler av sin virksomhet.

Det vises til lovforslaget § 19.

10.13 Generelle bestemmelser om Sivilombudets virksomhet

10.13.1 Innledning

I lovforslaget kapittel 5 foreslås generelle bestemmelser som gjelder alle sider ved ombudets virksomhet, inkludert ombudets oppgaver, som er særlig regulert i lovforslaget kapittel 2, 3 og 4.

10.13.2 Ombudets tilgang på opplysninger

10.13.2.1 Generelt

²⁸² Prop. 159 L (2012–2013) s. 16–17.

Ombudets rett til opplysninger fra forvaltningen er særlig regulert i gjeldende lov § 7 og instruksen § 6. Ombudet har også alminnelig krav på innsyn etter offentleglova.

Innenfor rammen av sitt mandat, sine oppgaver og sitt arbeidsområde går ombudets virksomhet ut på å foreta objektive og uavhengige undersøkelser i forvaltningen og uttale sin mening på grunnlag av undersøkelsene. Spørsmålet om ombudets tilgang på opplysninger har dermed avgjørende betydning for i hvilken grad ombudet kan føre reell og uavhengig kontroll med forvaltningen.

Siden ombudsordningen ble etablert, har det vært diskusjon om rekkevidden av ombudets tilgang på opplysninger fra forvaltningen. I forvaltningskomiteens opprinnelige forslag om ombudsordningen fra 1958 ble det foreslått at ombudet skulle ha uinnskrenket tilgang på opplysninger fra forvaltningen. Dette ble imøtegått i departementets påfølgende lovproposisjon, hvor det ble fremholdt at det ville skape vanskeligheter i forvaltningen dersom ombudet kunne kreve fremlagt interne dokumenter. Det ble anført at muligheten for at interne dokumenter ville bli utlevert til ombudet, kunne motvirke praksisen for skriftlighet i forvaltningen.²⁸³ Disse betraktningene ble likevel ikke reflektert i lovforslaget i proposisjonen. I sin behandling av saken konkluderte den daværende utenriks- og konstitusjonskomiteen med at «det riktige siktepunktet må være at ombudsmannen har rett til alle opplysninger som har betydning for den sak han har til behandling».²⁸⁴ Med dette fremstod spørsmålet i noen grad uavklart, frem til Schei-utvalgets utredning i 1978 og den påfølgende stortingsbehandlingen av denne. I utredningen ble det lagt til grunn at ombudet hadde krav på å få utlevert forvaltningens interne dokumenter.²⁸⁵ Dette fikk tilslutning av Stortingets justiskomité, men det ble ansett unødvendig med lovendring.²⁸⁶

I nyere tid har Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité flere ganger understreket viktigheten av ombudets tilgang på opplysninger, som forutsetning for å

²⁸³ Ot.prp. nr. 30 (1959–60) s. 19.

²⁸⁴ Innst. O. XV (1961–62) s. 7.

²⁸⁵ Dok. nr. 9 (1977–78) s. 31–33.

²⁸⁶ Innst. O. nr. 15 (1979–80) kapittel 4.

kunne føre kontroll med forvaltningen. Det vises blant annet til Innst. 35 L (2011–2012), som gjaldt spørsmål om hvorvidt tilsvarende bevisforbudsregler som for domstolene skulle gjelde for ombudet. I innstillingen ble det blant annet påpekt at det er «i de saker der forvaltningen arbeider i lukkede rom – de sakene der allmennheten ikke har rett til innsyn – at Sivilombudsmannskontrollen er særlig viktig». Videre la komiteen til grunn at det var uheldig at loven på dette tidspunkt var uklar om hvilken rett ombudet hadde til å få utlevert dokumenter fra forvaltningen, og at dette innebar et rettssikkerhetsproblem, som igjen svekket tilliten til ombudskontrollen.²⁸⁷ I kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling som danner grunnlag for dette lovforslaget, er det videre lagt til grunn at det er «av avgjørende betydning at ombudet har tilgang til relevante opplysninger i en aktuell sak».²⁸⁸ Dette er naturlig å forstå dit hen at det er ombudets mandat og oppgaver som bør være avgjørende for ombudets tilgang på opplysninger fra forvaltningen.

Ombudsinstitusjoners tilgang på opplysninger er også omtalt i Venezia-prinsippene punkt 16:

«The Ombudsman shall have a legally enforceable right to unrestricted access to all relevant documents, databases and materials, including those which might otherwise be legally privileged or confidential.»

Dette understøtter det samme grunnsynet om at ombudet må ha uinnskrenket krav på opplysninger som er nødvendige for ombudskontrollen.

Utvalgets utgangspunkt er at ombudets gjeldende opplysningstilgang overfor forvaltningen videreføres. Etter gjeldende rett har ombudet i utgangspunktet krav på alle opplysninger fra forvaltningen og enhver som er omfattet av ombudets arbeidsområde, som er nødvendige for å utøve oppgaver etter loven. Det er imidlertid enkelte sider ved ombudets tilgang på opplysninger som i dag er omdiskutert, og som utvalget må ta særlig stilling til. Det gjelder spesielt ombudets tilgang til regjeringsnotater, de øvrige av regjeringens dokumenter, og dokumenter relatert til

²⁸⁷ Innst. 35 L (2011–2012).

²⁸⁸ Innst. 223 S (2018–2019.)

disse. Dette diskuteres nedenfor under punkt 10.14.2.3. I ombudets arbeidsgrupperapport s. 29 er det også foreslått enkelte endringer:

«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 ansettelse. 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 regjeringsnotater²⁸⁹.

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, 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.»

Utvalget er i utgangspunktet enig i dette. I stedet for at det fremgår eksplisitt av loven at ombudet kan kreve fremlagt forvaltningens interne dokumenter, kan det

²⁸⁹ Sak 2013/1329 – Spørsmål om innsyn i regjeringsnotat og internt notat som gjenga innhold i regjeringsnotatet
– Kommunal- og regionaldepartementet.

samme oppnås ved formuleringen «enhver opplysning og ethvert dokument». Videre foreslås det presisert i lovforslaget at ombudets tilgang på opplysninger gjelder «uten hinder av taushetsplikt». Generelle eller spesielle lovbestemmelser om taushetsplikt, samt taushetsplikt etter avtale eller annet rettsgrunnlag, vil dermed ikke være til hinder for ombudets informasjonskrav. På bakgrunn av høringsuttalelse fra Advokatforeningen finner utvalget grunn til å presisere at ombudets rett til å kreve utlevert opplysninger og dokumenter også omfatter advokatråd forvaltningen har mottatt under sin forutgående behandling av en sak, fra offentlig ansatte advokater så vel som eksterne privatpraktiserende advokater. Som ellers er naturligvis forutsetningen at slike dokumenter og opplysninger er nødvendige. Utvalget er enig med Advokatforeningen i at forvaltningen har en beskyttelsesverdig interesse i å kunne motta advokatråd i fortrolighet, og at dette tilsier at ombudet ikke videreformidler advokatråd forvaltningen har mottatt i sin forutgående behandling av en sak, hverken gjennom korrespondanse til klageren eller i sin offentlige uttalelse om en sak.

10.13.2.2 *Tilgang på regjeringens dokumenter mv.*

I høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet om *Endringer i offentleglova m.m. – innsyn i elektroniske kalendrar og regjeringsdokument m.m.* av juli 2018, er det fremholdt at det gjelder en ulovfestet regel som innebærer at ombudet ikke har krav på regjeringsdokumenter eller relaterte opplysninger.²⁹⁰ I samme høringsnotat er det også et lovutkast som anføres å kodifisere gjeldende rett:

«Følgende omfattes ikke av Ombudsmannens rett til opplysninger og dokumenter etter første ledd:

- a) protokoller, sakslister og referater fra regjeringskonferanser
- b) notater til regjeringskonferanser
- c) utkast til notater til regjeringskonferanser
- d) merknader til utkast som nevnt i bokstav c
- e) følgedokumenter til dokumenter som nevnt i bokstav a til d

²⁹⁰ Se høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet *Endringer i offentleglova m.m. – innsyn i elektroniske kalendrar og regjeringsdokument m.m.* av juli 2018, s. 17. Ombudsmannens syn fremkommer blant annet i uttalelse til høringsnotatet av 29. august 2018.

f) sitater fra, omtale av og referanser til dokumenter som nevnt i bokstav a til e
g) omtaler i interne notater av politiske prosesser i regjeringen.»

I høringsnotatet gis det blant annet følgende begrunnelse for unntaksbehovet:

«Når det gjeld spørsmålet om innsyn i regjeringsdokument, er det heilt sentralt for arbeidet i ei regjering at slike drøftingar kan gjennomførast og haldast internt. Det er også avgjerande for kvaliteten på saksførebuinga, konklusjonane som blir trekte og oppfølginga av konklusjonane, at sakshandsaminga kan vere skriftleg utan at konfidensialiteten går tapt. På bakgrunn av dette er det svært viktig at regjeringsnotat, utkast til regjeringsnotat og andre dokument som er tilknytte slike notat, ikkje er opne for ålment innsyn. Ei spreining av slike dokument ville vanskeleggjera arbeidet i regjeringa og føre til behov for mindre tenlege arbeidsformer.»

Utvalget er enig i at regjeringen har et legitimt behov for at det ikke er allmenn innsynsrett i regjeringens dokumenter. Etter utvalgets syn har imidlertid disse betraktningene begrenset betydning i spørsmålet om ombudets informasjonstilgang som ledd i sin kontrollvirksomhet. Det vises til at ombudets tilgang på slike dokumenter ikke innebærer noen form for offentliggjøring, og at det dermed heller ikke vil innebære en spredning av opplysninger som skulle gi grunn til å endre regjeringens arbeidsform.

Ombudets syn fremkommer i ombudets høringsvar datert 29. august 2018.²⁹¹ I sitt høringsvar er ombudet «ikke enig i at det gjelder ulovfestet regel om at ombudet ikke har krav på innsyn i regjeringsdokumenter, sitater fra, omtale av og referanser til regjeringsdokumenter og opplysninger om politiske prosesser».

For utvalget er det ikke avgjørende å ta stilling til hva som er gjeldende rett i dette spørsmålet. For utvalget er det et spørsmål om hvorvidt ombudet for fremtiden skal kunne kreve fremlagt regjeringens dokumenter og relaterte opplysninger. I ombudets høringsuttalelse anføres følgende prinsipielle begrunnelse for at ombudet skal kunne kreve fremlagt regjeringsdokumenter:

«Spørsmålet om ombudsmannens rett til å kreve regjeringsdokumenter mv. har ikke kommet på spissen i mange saker. En av grunnen til dette kan være at disse

²⁹¹<https://www.regjeringen.no/contentassets/ed89b9590bfc4326ad8b752c48f3743a/som.pdf?uid=Sivilombudsma>
nnen

dokumentene ofte ikke kaster lys over saker som det er aktuelt for ombudsmannen å undersøke. I denne forbindelse er det også verdt å nevne at det her er lagt til grunn at ombudsmannen som hovedregel ikke skal be om å få oversendt regjeringsdokumenter.

Det er bare når regjeringsdokumenter er av betydning for den klagen som er under behandling her, at det kan være aktuelt å be om slike dokumenter.

Ombudsmannens behov for å se regjeringsdokumenter vil dermed være begrenset til noen få saker. Samtidig kan det forekomme at saker av stor rettssikkerhetsmessig betydning for den enkelte blir behandlet i regjeringskonferanser.

Regjeringskonferansene benyttes ikke bare til politisk rådslagning, men også som et viktig ledd i saksbehandlingen med sikte på å få saker som formelt skal avgjøres av departementet, forhåndsklarert av den samlede regjering. Selv om man må legge til grunn at de standpunkter regjeringen kommer frem til i en regjeringskonferanse, må følges opp av formelle vedtak, kan det ikke være tvilsomt at de hensyn som regjeringens standpunkt bygger på, i praksis også vil måtte bli avgjørende for de senere vedtakene, se Rt. 1994 side 1036 om dette.

Forvaltningen plikter riktignok å gi opplysninger til ombudsmannen om det faktiske grunnlaget for en avgjørelse, de hensynene avgjørelsen bygger på og den reelle begrunnelsen for avgjørelsen. Ved å begrense ombudsmannens rett til å kreve regjeringsdokumenter mv., vil ombudsmannen imidlertid ikke kunne etterprøve den redegjørelsen som forvaltningen gir. Ombudsmannens kontroll vil dermed kunne bli vanskeliggjort eller forhindret dersom det innføres et forbud mot at ombudsmannen kan kreve å få innsyn i regjeringsdokumenter. En begrensning i ombudsmannens rett til å kreve opplysninger og dokumenter som foreslått, kan medføre at ombudsmannen i noen tilfeller ser seg nødt til å måtte avslutte saken uten å behandle klagen, idet ombudsmannen ikke har det nødvendige faktiske grunnlaget for å kunne foreta en reell kontroll.

Det er avgjørende for ombudsmannen å få tilgang til de dokumentene som er nødvendige for å ivareta kontrollfunksjonen. Både klagerne, allmennheten, forvaltningen og Stortinget må ha tillit til at ombudsmannens rettslige kontroll er nøytral og uavhengig, og ombudsmannens rett til å kreve innsyn i forvaltningens dokumenter er helt avgjørende for å bevare denne tilliten.»

Ombudet viser videre til at det parlamentariske ombudet i Danmark har krav på innsyn i regjeringsdokumenter. Når det gjelder regjeringens behov for å kunne drøfte spørsmål i full fortrolighet, vises det til at ombudets tilgang på slike dokumenter ikke vil innebære noen form for spredning av opplysningene som bør kunne føre til mindre tjenlige arbeidsformer i regjeringen.

Utvalget har i sitt arbeid lagt til grunn en klar forutsetning om at det er kontrolløren, og ikke den kontrollerte, som må definere hva de i sitt oppdrag trenger innsyn i. Utvalget mener med det som bakgrunn at det prinsipielt riktige utgangspunktet er at ombudet har tilgang på opplysninger fra forvaltningen, i den grad

disse er relevante og nødvendige for at ombudet skal kunne ivareta sitt mandat og sine oppgaver etter loven.

Utvalget vil likevel understreke at ombudet som klar hovedregel ikke skal be om å få regjeringsnotater (r-notater, tradisjonelt ansett som statsrådenes egne notater), og dokumenter direkte relatert til disse, selv om ombudet i og for seg har krav på det så fremt det anses nødvendig for å kunne utføre sin oppgave etter loven. Slike dokumenter skal kun kreves fremlagt helt unntaksvis i tilfeller hvor det er absolutt nødvendig for å behandle en sak og det er spesielle holdepunkter for at regjeringsnotater eller relaterte dokumenter vil kunne inneholde avgjørende opplysninger. Utvalget forutsetter at ombudet viderefører sin praksis med å være svært tilbakeholdne med å kreve slike dokumenter fremlagt. Videre vil utvalget understreke at ombudets eventuelle tilgang på regjeringens dokumenter ikke innebærer at ombudet skal føre noen form for politisk kontroll av forvaltningen. Utvalget mener derfor at ombudet bør være spesielt varsom med å be om innsyn i regjeringens dokumenter som ledd i undersøkelser av eget tiltak.

Med denne presiseringen anses det unødvendig å fastsette særskilt i loven at ombudet har krav på å få fremlagt regjeringens dokumenter og relatere opplysninger. Dette anses omfattet av formuleringen «enhver opplysning og ethvert dokument».

Høringsinstansene har uttalt seg positivt til prinsippet om ombudets tilgang til «enhver opplysning og ethvert dokument», med unntak av departementene, som mener at ombudet ikke bør ha rett til å kreve innsyn i regjeringsdokumenter, herunder regjeringsnotater og relaterte dokumenter. I hovedsak synes departementene å bygge på tilsvarende hovedsynspunkt som i forannevnte høringsnotat *Endringer i offentleglova m.m. – innsyn i elektroniske kalendrar og regjeringsdokument m.m.* av juli 2018. Utvalget fastholder sitt standpunkt om at ombudet i grunngitte tilfeller kan kreve innsyn i slike dokumenter, i tråd med føringene som er gitt ovenfor. På bakgrunn av departementenes høringssvar ser utvalget likevel grunn til å komme med enkelte ytterligere merknader og presiseringer.

Departementenes begrunnelse synes i stor grad å bygge på hensyn som tilsier at regjeringens dokumenter, og særlig regjeringsnotater, ikke gis til etterfølgende regjeringer eller Stortinget uten vedtak etter Grunnloven § 75 f. Slik utvalget ser det, er

disse hensynene i liten grad relevante for spørsmålet om hvorvidt ombudet som ledd i sin kontrollvirksomhet skal ha tilgang til slike dokumenter. Ombudets kontrollvirksomhet inngår ikke i en politisk kontekst. Dokumenter som gjelder forvaltningens forutgående behandling av en sak, anses utlånt til ombudet for kontrollformål, i den forstand at dokumentene fortsatt tilhører forvaltningen. Ombudet kan derfor ikke videreformidle disse dokumentene eller innholdet i dem, heller ikke til Stortinget. Sivilombudet er et faglig og institusjonelt uavhengig kontrollorgan som skal arbeide for at den enkelte ikke blir utsatt for urett fra forvaltningen. Det dreier seg altså ikke om noen form for politisk kontroll av regjeringen, men om at ombudet reelt skal være i stand til å kontrollere lovligheten av den utøvende makts myndighetsbruk, også hvor myndighetsbruken i det enkelte tilfellet kan være direkte foranlediget av standpunkt eller uformelle beslutninger i regjeringsskonferanser. Et rettsstatlig fundert forhold mellom den utøvende makt og den enkelte forutsetter at den enkelte må ha tilgang på en mekanisme som sikrer reell og uinnskrenket kontroll med at myndighetsutøvelse er lovlig. Det forutsetter igjen mulighet for kontroll med hele den reelle beslutningsprosessen som ligger til grunn for myndighetsbruken.

I departementenes hørings svar fremgår det videre at ombudet i klagesaker rutinemessig ber om oversendelse av «alle relevante dokumenter». Utvalget presiserer at en slik generell anmodning ikke vil omfatte regjeringens interne dokumenter. Den vil imidlertid måtte anses å omfatte relevante dokumenter som omtaler eller refererer til slike dokumenter. Førings utvalget har gitt ovenfor, forutsetter at ombudet særskilt ber forvaltningen oversende regjeringens dokumenter. De legger opp til at ombudet konkret må vurdere om det foreligger helt spesielle omstendigheter som gjør det absolutt nødvendig å kreve regjeringens dokumenter fremlagt. En slik vurdering må nødvendigvis bygge på informasjonen i øvrige dokumenter som forvaltningen allerede har fremlagt på grunnlag av ombudets generelle anmodning. Utvalgets forslag vil dermed ikke medføre at forvaltningen rutinemessig må fremlegge regjeringens dokumenter for ombudet. Det er som nevnt bare helt unntaksvis og under helt spesielle omstendigheter at ombudet skal kunne kreve dette.

Det vises til lovforslaget § 20 første ledd.

10.13.2.3 *Fysisk adgang til steder og lokaler*

I gjeldende lov § 8 er det en særskilt regulering av ombudets fysiske adgang til tjenestesteder og lokaler. Utgangspunktet er at ombudet har adgang til alle fysiske steder som faller inn under ombudets arbeidsområde etter gjeldende lov § 4. Bestemmelsen foreslås videreført i arbeidsgrupperapporten. Utvalget er enig i at bestemmelsen bør videreføres, men med enkelte språklige endringer. Det foreslås videre at bestemmelsen inntas i lovforslaget § 20 andre ledd, slik at loven får en samlet bestemmelse om ombudets tilgang på opplysninger.

Departementene har i sitt høringssvar vist til at retten til fysisk tilgang, særlig i forsvarssektoren, kan komme i strid med sikkerhetslovens bestemmelser om adgang til skjermingsverdige objekter og tilgang til sikkerhetsgradert informasjon. På denne bakgrunn mener departementene at retten til fysisk tilgang bør gjelde med de begrensninger som generelt følger av annen lov. Utvalget viser til at dette vil medføre betydelig begrensninger i ombudets rett til fysisk tilgang. De legislative hensynene bak adgangsbegrensninger i annen lovgivning kan heller ikke anses for å begrunne innskrenkninger i ombudets rett til fysisk tilgang. For så vidt gjelder sikkerhetsloven vises det til at det er foreslått at denne skal gjelde for ombudet, med enkelte unntak. Bestemmelser om krav til sikkerhets- og adgangsklarering gjelder for ombudet og ombudets ansatte. Når det gjelder forsvarssektoren, vises det for øvrig til at utvalget foreslår å justere kompetansefordelingen mellom Sivilombudet og Ombudsnemnda for Forsvaret, slik at Sivilombudet for fremtiden vil kunne behandle flere saker som gjelder forsvarssektoren. Formuleringen i loven «i samme utstrekning» viser tilbake til «den som er omfattet av arbeidsområdet» i § 20 første ledd, og følgelig arbeidsområdet slik det er fastsatt i lovforslaget § 4.

Det vises til lovforslaget § 20 andre ledd.

10.13.3 *Fagkyndig bistand*

I gjeldende instruks § 8 a fremgår det at ombudet kan få bistand fra personer med særlig fagkyndighet i sin virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme. I instruksen § 6 fremgår det at ombudet som ledd i sin klagebehandling kan innhente

uttalelse fra sakkyndige. I arbeidsgrupperapporten foreslås dette videreført i bestemmelsen om ombudets klagesaksbehandling.

Utvalget mener det vil passe bedre med en generell bestemmelse som foreskriver at ombudet kan engasjere fagkyndig bistand dersom det er nødvendig for å få opplyst en sak. Bestemmelsen vil da gjelde generelt, for alle sider av ombudets virksomhet, og den vil omfatte det som nå følger av instruksen.

Det vises til lovforslaget § 21.

10.13.4 *Taushetsplikt*

Bestemmelsen om taushetsplikt i gjeldende lov § 9 andre ledd foreslås videreført, men i en egen bestemmelse og med endringer som foreslått i arbeidsgrupperapporten s. 37:

«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.»

Utvalget er enig i dette. Tilføyelsen om forskerinnsyn foreslås innført i lovforslaget § 22 fjerde ledd om taushetsplikt.

Det vises til lovforslaget § 22.

10.13.5 *Habilitet*

I gjeldende lov § 1 femte ledd fremgår det at Stortingets presidentskap avgjør om ombudet er inhabil i en sak, hvorpå presidentskapet velger et setteombud til å behandle saken.

I arbeidsgrupperapporten er det foreslått å innføre en mer utførlig bestemmelse om habilitet, som henviser til habilitetsbestemmelsene i domstolloven §§ 106 og 108. Det er gitt en omfattende redegjørelse for forslaget om en slik bestemmelse. Der

behandles spørsmål om hvorvidt det bør innføres en bestemmelse i loven som synliggjør dagens praksis, og dernest utformingen av en slik bestemmelse.²⁹²

I arbeidsgrupperapporten konkluderes det med at det bør innføres en mer utførlig bestemmelse om habilitet, som gjenspeiler dagens praksis. De sentrale delene av begrunnelsen for dette gjengis her:²⁹³

«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 domstolloven. I praksis vil det si domstolloven §§ 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

²⁹² Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 50–53.

²⁹³ Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 50–53.

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)) 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 domstolovens habilitetsregler, som er strengere enn forvaltningslovens regler, gjøres gjeldende for ombudsmannen’, jf. Innst. O. nr. 18 (1990–1991).

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 ombudsmannsloven 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.»

Utvalget er enig i ombudets begrunnelse for å innføre en mer utførlig habilitetsbestemmelse og at denne bør gjenspeile dagens praksis. Det vises til at dagens strenge praksis bidrar til å underbygge og opprettholde tilliten til ombudets uavhengighet og upartiskhet, som er sentrale forutsetninger for en effektiv og velfungerende ombudsordning.

Videre i arbeidsgrupperapporten drøftes det om loven eksplisitt bør regulere inhabilitetsgrunnene, avledet inhabilitet og hvem som skal forestå saksforberedelsen dersom ombudet eller en avdelingssjef er inhabil. Drøftelsen gjengis her:

«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.

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 trykterettsloven, som ble revidert i sin helhet ved lovendring 18. desember 2015 nr. 105:

(...)

I veiledning om lov- og forskriftsarbeid 'Lovteknikk og lovforberedelse' 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 domstolnignende 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 foreslår 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.

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.»

Utvalget er enig med arbeidsgruppen i de ovennevnte betraktningene. Det vises særlig til at habilitetsstandarden i domstoloven er streng og dermed gjenspeiler den særlige viktigheten av ombudets upartiskhet. Det vises videre til at habilitetsnormen i domstoloven allerede blir praktisert av ombudet, og at den har fungert godt i praksis.

Utvalget mener likevel at habilitetsnormen bør fremgå direkte av loven, og ikke gjennom en henvisning til de relevante bestemmelsene i domstoloven, som foreslått i arbeidsgrupperapporten. For utformingen av den foreslåtte bestemmelsen har utvalget sett hen til forvaltningslovutvalgets lovutkast § 29.²⁹⁴ Den foreslåtte bestemmelsen innebærer ikke en realitetsendring, og skal anvendes i samsvar med gjeldende praksis, som er basert på domstoloven §§ 106 og 108.

Det vises til lovforslaget § 23.

10.13.6 Offentliggjøring av ombudets vurdering i en sak

I gjeldende lov § 10 sjette ledd fremgår det at ombudet avgjør om og hvordan offentligheten skal gis meddelelse om ombudets behandling av en sak. Bestemmelsen foreslås videreført, men i en egen bestemmelse og med enkelte språklige endringer.

Det vises til lovforslaget § 24.

10.13.7 Særlige meldinger og meddelelser

I gjeldende lov § 12 andre ledd fremgår det at ombudet kan gi særskilt melding til Stortinget og et forvaltningsorgan. I gjeldende § 10 andre ledd første punktum fremgår det at ombudet kan meddele påtalemyndigheten eller ansvarlig tilsettingsmyndighet om forhold avdekket gjennom sine undersøkelser. Hvis det er grunn til det, kan ombudet videre meddele påtalemyndigheten eller tilsettingsmyndigheten hva som bør foretas overfor en offentlig ansatt. Videre fremgår det av gjeldende lov § 11 at ombudet kan underrette vedkommende departement om mangler ved lover, forskrifter og praksis.

Utvalget foreslår at bestemmelsen om særskilt melding til Stortinget flyttes til paragrafen som gjelder forholdet til Stortinget generelt, i lovforslaget § 5.

²⁹⁴ NOU 2019: 5 s. 25.

De øvrige bestemmelsene har det fellestrekk at de institusjonaliserer ombudets kommunikasjon med forvaltningen om særlige forhold. Bestemmelsene foreslås videreført, men samlet i én bestemmelse og med enkelte språklige endringer. I Sivilombudsmannens høringsinnspill foreslås det presisert i lovteksten at gjeldende § 10 andre ledd andre punktum videreføres. Det er opplyst at ombudet aldri har benyttet adgangen til å meddele påtalemyndigheten eller den aktuelle tilsettingsmyndigheten hva som bør foretas overfor en tjenesteperson, men ombudet ønsker likevel denne adgangen videreført. Utvalget viser til at forslaget til § 25 viderefører gjeldende rett etter gjeldende lov § 10. Det er dermed forutsatt at ombudet fortsatt skal ha adgang til å uttrykke en slik mening overfor påtalemyndigheten eller relevant tilsettingsmyndighet. Slik utvalget ser det, er det imidlertid ikke nødvendig at dette fremgår eksplisitt av loven. Hvis ombudet gir påtalemyndigheten eller relevant tilsettingsmyndighet meddelelse om forhold som gjelder en offentlig ansatt, vil det forutsetningsvis være med sikte på at påtalemyndigheten eller tilsettingsmyndigheten i første omgang selv foretar ytterligere undersøkelser og avgjør hva som foretas videre. At ombudet uttaler seg om hva som bør foretas, bør være forbeholdt tilfeller hvor det er helt klart hvilken reaksjon det aktuelle forholdet påkaller eller hvor påtalemyndigheten eller forvaltningen burde ha foretatt seg noe.

Det vises til lovforslaget § 25.

10.13.8 Dokumentoffentlighet

Dokumentoffentlighet hos ombudet er regulert i gjeldende lov § 9 og instruksen § 11. I ombudets arbeidsgrupperapport s. 36 foreslås det å samordne de to bestemmelsene til én bestemmelse i loven, uten at det er ment å medføre realitetsendringer.

Ombudet har i brev til utvalget 17. april 2020 utdypet begrunnelsen for å videreføre bestemmelsen om at ombudet generelt kan unnta sine saksdokumenter fra offentlighet «når særlige grunner tilsier det». Fra brevet gjengis de overordnede delene

«Unntaket fra offentlighet der det foreligger særlige grunner benyttes i all hovedsak av hensyn til klager. I enkelte tilfeller er unntakshjemmelen benyttet av hensyn til ombudsmannens kontroll. Det er utarbeidet nærmere rettesnorer for

dokumentoffentlighet i ombudsmannens saksbehandlerhåndbok. Utdrag fra denne følger vedlagt.

(...)

En rekke lover, slik som forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova, gjelder ikke for ombudsmannen. Ombudsmannen er ikke en del av forvaltningen, men en særskilt instans som er tillagt kontrolloppgaver på vegne av Stortinget. Da bestemmelsene i § 9 annet ledd om taushetsplikt og i instruksen § 11 nr. 2 om unntak av 'særlige grunner' ble foreslått i 1999, ble det vist til at en med bestemmelsene ville ivareta behovet for fleksibilitet i innsynsreglene av hensyn til tillitsforholdet mellom borgerne og ombudsmannen og ombudsmannen kontroll. Etter ombudsmannens syn er det fortsatt behov for regler som ivaretar de særlige hensyn som gjelder ombudsmannens virksomhet. Prinsippene som ligger til grunn for offentleglova, følges så lenge dette ikke kommer i strid med hensyn til klagerne eller ombudsmannens kontroll, slik dette er beskrevet ovenfor. Meroffentlighet vurderes i alle saker der enkeltopplysninger er unntatt av særlige grunner.

Prinsipalt mener ombudsmannen at gjeldende regler om dokumentoffentlighet hos ombudsmannen bør videreføres, inkludert den egne ordlyden for taushetsplikten i § 9 annet ledd og bestemmelsen om at ombudsmannen kan unnta opplysninger av 'særlige grunner'. Ombudsmannen bruker adgangen til å unnta fra offentlighet av 'særlige grunner' bare der det er et reelt og saklig behov. Det vises til praksis som det er redegjort for i dette brevet. Beskrivelsen av denne praksis og hvilke hensyn som kan utgjøre 'særlige grunner', kan omtales i innstillingen for dermed å gjøre det klarere hvordan bestemmelsen skal forstås.»

I saksbehandlerhåndboken som ombudet viser til, er det gitt en detaljert liste over saker som regelmessig vil inneholde taushetsbelagte opplysninger, og saker som regelmessig ikke vil inneholde taushetsbelagte opplysninger. Når det gjelder unntak fra dokumentoffentlighet når det foreligger «særlige grunner», fremgår det at dette unntaket kan brukes dersom det er «følsomme» opplysninger som ikke er taushetsbelagte.

Utvalget er på denne bakgrunn enig med ombudet i at det nevnte unntaket kan videreføres. Forutsetningen må imidlertid være at ombudet sikrer en konsekvent praksis og gir klare retningslinjer for hvilke opplysninger det kan være særlig grunn til å unnta offentlighet. Det bør foreligge tungtveiende grunner, begrunnet i en klagers forhold, ombudets kontroll eller internasjonalt samarbeid, for at ombudet skal unnta dokumenter fra offentlighet etter denne bestemmelsen.

Utvalget vil videre understreke viktigheten av at ombudet vurderer meroffentlighet.

Tilsvarende som i offentleglova § 10 foreslås en bestemmelse om offentliggjøring av journaler og andre dokumenter på internett, for å sikre tilstrekkelig behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen art. 6 og 9.²⁹⁵

I gjeldende instruks for Sivilombudsmannen § 11 nr. 5 fremgår det at arkivloven og arkivforskriften «gjelder tilsvarende så langt de passer på Ombudsmannens virksomhet». Bestemmelsen er foreslått videreført i Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport.²⁹⁶ Utvalget er enig i at arkivlova skal gjelde for ombudet, med tilpasninger som følge av at ombudet er opprettet direkte under Stortinget. Utvalget mener i denne sammenhengen at forslaget til løsning i departementenes hørings svar er hensiktsmessig. Det foreslås derfor at arkivlova kapittel II gjelder for ombudet, med unntak av §§ 7 og 8 om tilsynsansvar og opplysningsplikt. Videre mener utvalget at forskrifter fastsatt i medhold av dette kapittelet i loven bør gjelde så langt de passer for ombudets virksomhet. Utvalget er videre enig i høringsinnspillet fra departementet om at det avgjørende må være at ombudet har et betryggende lagringssystem. Utvalget har fått opplyst at ombudet i dag etterlever arkivlova med tilhørende forskrifter, med unntak av bestemmelser som ikke passer som følge av ombudets rolle og plassering under Stortinget. Forslaget legger opp til at denne praksisen i hovedsak kan videreføres.

Det vises til lovforslaget § 26.

10.13.9 Sivilombudets behandling av personopplysninger

10.13.9.1 Innledning

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport vises det til forholdet mellom ombudet og Datatilsynets tilsynsmyndighet, samt spørsmålet om hvorvidt ombudet bør få enkelte unntak fra personopplysningsloven.²⁹⁷ Tilsvarende og ytterligere problemstillinger er tatt opp i brev 19. juni 2019 fra Sivilombudsmannen til Stortingets presidentskap. Ombudet har

²⁹⁵ Datatilsynets høringsuttalelse til endringer i personopplysningsloven, 5. desember 2019, s. 3 flg.

²⁹⁶ Arbeidsgrupperapporten s. 37–38.

²⁹⁷ Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport.

videre utdypet sine synspunkter i brev til utvalget av 14. april 2020. Utvalget har også fått en vurdering fra Justis- og beredskapsdepartementet om personvernforordningens virkeområde og muligheten for å gjøre unntak fra enkelte av forordningens bestemmelser.²⁹⁸

Forholdet mellom ombudet og Datatilsynet aktualiserer i utgangspunktet de samme generelle problemstillingene som ellers oppstår hvor forvaltningen etter loven kan utøve myndighet overfor ombudet, og hvor alminnelig lovgivning ikke passer for ombudets virksomhet. På grunn av forordning (EU) 2016/679, General Data Protection Regulation («personvernforordningen»), kommer imidlertid spørsmålene her i en annen stilling. Forordningen er del av EØS-retten og er folkerettslig bindende for Norge. Den er også inkorporert i personopplysningsloven, som trådte i kraft 20. juli 2018. Med dette utgjør personvernforordningen en folkerettslig skranke for hvilke tilpasninger som kan gjøres når det gjelder Datatilsynets tilsynskompetanse og virkeområdet for personvernforordningens materielle bestemmelser.

Personvernforordningen åpner ikke selv for generelt å unnta ombudet fra forordningens virkeområde eller fra tilsynsordningen den foreskriver. Den samme rettsoppfatningen synes å ha vært lagt til grunn i både Danmark og Sverige, hvor de parlamentariske ombudsmennene er omfattet av personvernforordningen og den tilhørende tilsynsordningen. Av generell interesse er den danske lovutredningen, hvor følgende fremgår:

«I modsætning til persondataloven må forordningen desuden antages at finde anvendelse for Folketinget og institutioner under Folketinget.»²⁹⁹

Uttalelsen refererer til forordningens virkeområde, slik den også gjelder for Norge. Som hos oss er den danske ombudsmannen underlagt parlamentet. Et lignende

²⁹⁸ Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjoner, datert 7. juli 2020.

²⁹⁹ Justitsministeriet, Databeskyttelsesforordningen – og de rettlige rammer for dansk lovgivning, Betænkning nr. 1565, Del 1 – bind 1, s. 32.
(https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2017/bet_1_1.pdf)

standpunkt er inntatt i engelsk rett, hvor det er lovfestet at forordningen gjelder for parlamentet og underliggende virksomhet.³⁰⁰

I sitt brev til Stortingets presidentskap 19. juni 2019 viser ombudsmannen til at Finland og Island, på grunn av sine konstitusjonelle systemer, har bestemt at ombudsmannen skal være unntatt fra personvernforordningen. På bakgrunn av redegjørelsen ovenfor under punkt 9.1 og 9.2 er det neppe i norsk rett en trinnhøyere konstitusjonell skranke mot at forvaltningen kan utøve myndighet overfor ombudet, selv om det er klare prinsipielle og praktiske betenkeligheter ved dette.

Utgangspunktet er derfor at personvernforordningen gjelder for ombudet.

Dette har betydning for Datatilsynets formelle tilsynskompetanse overfor ombudet og hvilke materielle bestemmelser om personvern som gjelder for ombudet. Det har også betydning for hvilke særlige rettsgrunnlag ombudet må ha for behandling og viderebehandling av personopplysninger. Disse spørsmålene behandles i det følgende.

10.13.9.2 Datatilsynets tilsynsmyndighet

I ombudsmannens brev til Stortingets presidentskap av 19. juni 2019 foreslår ombudsmannen en lovbestemmelse som generelt unntar ombudet fra Datatilsynets tilsyns- og kontrollvirksomhet. Som begrunnelse vises det til de konstitusjonelle og prinsipielle betenkelighetene ved gjensidig kontroll, som er drøftet ovenfor under punkt 9.1 og 9.2.

Datatilsynets tilsynsmyndighet følger av personopplysningsloven § 20, hvor det blant annet fremgår at Datatilsynet er tilsynsmyndighet etter personvernforordningen artikkel 51. Personvernforordningen angir virkeområdet for tilsynet, samt sentrale deler av Datatilsynets tilsynskompetanse.

Innenfor personvernforordningens virkeområde gir ikke forordningen selv grunnlag for å gjøre generelt unntak fra tilsynsfunksjonen og tilsynskompetansen som

³⁰⁰ Data Protection Act 2018, sec. 210 – explanatory notes, s. 78.

(http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/pdfs/ukpgaen_20180012_en.pdf)

tilligger Datatilsynet. I den utstrekning personvernforordningen selv fastsetter det, må derfor Datatilsynet ha formell tilsynskompetanse overfor ombudet.

Datatilsynet har imidlertid enkelte tilsynsbeføyelser som ikke er påkrevet etter personvernforordningen, men som likevel er fastsatt i personopplysningsloven. Etter personopplysningsloven § 26 kan Datatilsynet ilegge offentlige organer overtredelsesgebyr for brudd på sentrale bestemmelser i personvernforordningen. I henhold til personvernforordningen artikkel 83 nr. 7 er det imidlertid opp til nasjonale myndigheter om og i hvilken utstrekning slike overtredelsesgebyrer skal kunne ilegges offentlige organer.³⁰¹ Med dette kan det bestemmes at Datatilsynet ikke skal kunne ilegge ombudet overtredelsesgebyr.

Etter personopplysningsloven § 29 kan Datatilsynet ilegge tvangsmulkt inntil et pålegg tilsynet har fastsatt i medhold av loven, er oppfylt. Personvernforordningen har ingen bestemmelse om tvangsmulkt.³⁰² Ettersom denne kompetansen kun har grunnlag i personopplysningsloven, kan det bestemmes at ombudet ikke skal kunne ilegges tvangsmulkt.

Utvalget foreslo opprinnelig at det burde fastsettes særskilte unntak for dette i medhold av lovforslaget § 6 tredje ledd. Blant annet på bakgrunn av høringsuttalelser fra departementene og Datatilsynet ser imidlertid ikke utvalget grunn til å foreslå slike unntak. Slik utvalget ser det, vil de hensyn som tilsier at Datatilsynet ikke kan utøve slik myndighet overfor ombudet, være tilstrekkelig ivaretatt gjennom utvalgets forslag til § 6 andre ledd.

10.13.9.3 Unntak fra materielle bestemmelser i personvernforordningen

I brevet til Stortingets presidentskap 19. juni 2019 foreslår ombudsmannen unntak fra følgende materielle bestemmelser i personvernforordningen og personopplysningsloven:

- Artikkel 14 om underretningsplikt ved innhenting av opplysninger fra andre enn den registrerte

³⁰¹ Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 20.2 og 2.5.3.

³⁰² Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 24.2 og 24.5.

- Artikkel 15 om den registrertes rett til innsyn
- Artikkel 16 om rett til retting av feilaktige opplysninger
- Artikkel 18 om rett til å kreve begrenset behandling av personopplysninger
- Artikkel 19 om underretting ved sletting, begrenset behandling eller retting av opplysninger

Etter personvernforordningen artikkel 23 kan det i nasjonal rett fastsettes begrensninger og gjøres unntak fra rettighetene og pliktene i forordningens artikkel 12–22, 34 og 5. Begrensninger eller unntak fra disse bestemmelsene må fremgå av lov og være et nødvendig og forholdsmessig tiltak for å sikre nærmere bestemte hensyn eller interesser, som er uttømmende oppregnet i artikkel 23 bokstav a til j. Et ytterligere vilkår er at unntakene eller begrensningene overholder det vesentlige innholdet i menneskerettighetene. På dette punkt vil uansett Grunnloven § 102 om retten til privatliv innebære en absolutt skranke. Dersom det fastsettes unntak eller begrensninger, skal disse, «når det er relevant», inneholde bestemmelser om særlige forhold oppregnet i art. 23 nr. 2 bokstav a til h.

Ombudsmannen har i forannevnte brev anført følgende fellesbegrunnelse for å gjøre unntak fra de nevnte bestemmelsene:

«Klager til ombudsmannen inneholder regelmessig personopplysninger om tredjepart. Ofte er det tale om udokumenterte opplysninger som ikke er relevante for eller inngår i behandlingen her. Det kan være opplysninger om naboer, slektninger, offentlige ansatte eller andre.

Som ledd i klagesaksbehandlingen og forebyggingsvirksomheten innhenter ombudsmannen videre saksmapper fra forvaltningen. Saksmappene er til tider omfattende, og inneholder jevnlig personopplysninger om tredjepart. Opplysninger om en konkret person kan følgelig være spredt i en rekke saker og i et stort antall dokumenter.

Etter personvernforordningen artikkel 15 og 16 kan den registrerte kreve innsyn i og retting av opplysninger som lagres om vedkommende hos den behandlingsansvarlige. Det er ikke et vilkår for innsyn at kravet knyttes til en konkret sak eller dokument. Videre følger det av artikkel 14 nr. 1 at den behandlingsansvarlige innen én måned skal informere den registrerte når opplysningen ikke er samlet inn fra vedkommende selv.

Det er et grunnleggende prinsipp ved ombudsmannsordningen at borgerne skal kunne klage til ombudsmannen i fortrolighet. Informering av tredjeparter i samsvar

med artikkel 14 vil kunne være i strid med dette prinsippet. Det vil også kunne føre til at mange vegrer seg mot eller viser større tilbakeholdenhet med å klage hit.

Etter ombudsmannens syn vil det videre være uforholdsmessig arbeidskrevende å etterkomme både henvendelser om innsyn og retting, og å informere tredjepart.

Ombudsmannen viser til at de aktuelle personopplysningene ofte ikke er relevante for eller inngår i klagesaksbehandlingen her. Det er også et moment at ombudsmannen har begrenset anledning til å undersøke riktigheten av udokumenterte opplysninger vi mottar om tredjepart.

Den registrertes rett til å be om innsyn hos den behandlingsansvarlige er sentral for den registrertes mulighet til å ivareta eget personvern. Dette hensynet er imidlertid også ivaretatt ved at den registrerte kan be om innsyn i konkrete saker og dokumenter, inkludert saker der personopplysninger behandles som ledd i oppgaver knyttet til vedkommende. Videre er ombudsmannen omfattet av de grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger. Blant annet gjelder kravene til formålsbegrensning, forholdsmessighet, integritet, tilgjengelighet og konfidensialitet fullt ut. De foreslåtte unntakene vil derfor, slik ombudsmannen ser det, ha begrenset betydning for den enkeltes personvernrettigheter.»

I samme brev har ombudet videre spesifikt begrunnet hvorfor det bør gjøres unntak fra den enkelte av de forannevnte bestemmelsene i forordningen. Disse sammenfaller i hovedsak med den generelle begrunnelsen som er gjengitt her.

Det er antatt at oppregningen av legitime hensyn for begrensninger og unntak i artikkel 23 er uttømmende.³⁰³ På bakgrunn av disse er det tvilsomt om, og eventuelt i hvilken utstrekning, arbeidsbelastningen ved å etterkomme henvendelser om innsyn og retting, og underrette tredjeparter, kan være en lovlig begrunnelse for å gjøre unntak. I lovgivningen er det enkelte eksempler på at det kan gjøres unntak fra forordningen artikkel 15 på grunn av arbeidsbelastningen ved å behandle innsynsbegjæringer. Etter personopplysningsloven § 17 første ledd bokstav a kan det gjøres helt eller delvis unntak fra innsynsretten dersom personopplysninger behandles for arkivformål i allmennhetens interesse, formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål, i den utstrekning det vil kreve en «uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn», hensyntatt det enkelte innsynskrav og det samlede antall innsynskrav.³⁰⁴ Dette gjelder likevel ikke dersom behandlingen kan ha direkte faktiske

³⁰³ Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 10.1.

³⁰⁴ Prop. 56 LS (2017–2018) s. 217–218.

virksomhet og under andre situasjonsbetingelser enn det som generelt vil gjelde for ombudets behandling av personopplysninger. Med unntak av Riksrevisjonen finnes ikke tilsvarende unntak for andre offentlige organer som er sammenlignbare med ombudet. Det er heller ikke holdepunkter for at arbeidsbelastningen er større for ombudet enn for sammenlignbare private eller offentlige virksomheter som behandler personopplysninger. Etter dette mener utvalget at det ikke er grunnlag for å gjøre unntak etter artikkel 23 nr. 1 bokstav a–j.

Ombudet viser videre til at det er et grunnleggende prinsipp at borgerne skal kunne klage til ombudet i fortrolighet, og at plikten til å underrette tredjeparter i forordningen artikkel 14 kan undergrave dette. Dette anføres som begrunnelse for å gjøre unntak fra artikkel 14 om underretningsplikt ved innhenting av opplysninger fra andre enn den registrerte. De hensyn ombudet peker på, er imidlertid allerede ivaretatt i forordningen artikkel 14 nr. 5, som fastsetter i hvilke tilfeller underretningsplikten i artikkel 14 nr. 1–4 ikke gjelder. Etter artikkel 14 nr. 5 bokstav c gjelder ikke underretningsplikten overfor tredjepersoner dersom

«innsamling eller utlevering er uttrykkelig fastsatt i (...) medlemsstatenes nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt, og som inneholder egnede tiltak for å verne den registrertes berettigede interesser».

Etter gjeldende sivilombudsmannslov § 7 har ombudet krav på alle relevante opplysninger fra forvaltningen, inkludert personopplysninger om tredjepersoner. En tilsvarende bestemmelse foreslås videreført i lovforslaget, med enkelte presiseringer. Dette er et lovgrunnlag for «innsamling». Ombudet og ombudets ansatte har videre taushetsplikt og håndterer taushetsbelagte opplysninger på egnet måte. Videre er

³⁰⁵ Personopplysningsloven § 17 tredje ledd.

³⁰⁶ Lov om informasjonstilgang m.m. for Partnerdrapsutvalget § 4 andre ledd; Lov om informasjonstilgang mv. for utvalget for eksternt gransking av saken knyttet til feilaktig praktisering av adgangen til å motta sykepenger, arbeidsavklaringspenger og pleiepenger ved opphold i et annet EØS-land § 4 andre ledd.

ombudet bundet av personvernforordningen. Dermed må nasjonal rett også anses å «inneholde egnede tiltak» for å beskytte den registrertes interesser. Med dette må det legges til grunn at vilkårene for å gjøre unntak fra underrettelsesplikten vil være oppfylt for ombudets virksomhet. I høringssvar fra Sivilombudsmannen er det problematisert hvorvidt unntaket fra underrettelsesplikten i art. 14 nr. 5 får anvendelse hvor ombudet mottar personopplysninger om tredjeparter fra andre enn forvaltningen, i praksis klager og andre privatpersoner som henvender seg til ombudet. For så vidt gjelder klager, vises det til at «alle» har rett til å klage, og at det er oppstilt nærmere krav til klagens innhold. Dette etablerer en motsvarende lovbestemt plikt for ombudet til å motta klager, som etter omstendighetene kan inneholde personopplysninger om tredjepersoner. Med dette må slik innsamling anses obligatorisk og uttrykkelig fastsatt i nasjonal rett, noe som medfører at ombudet ikke kan anses for å ha underrettelsesplikt etter art. 14.

Etter dette er det ikke behov for å gjøre unntak fra personvernforordningen artikkel 14. En kan heller ikke se at det etter forordningen artikkel 23 er lovlig adgang til å gjøre unntak fra artikkel 15, 16, 18 og 19, med den begrunnelsen som er anført. Utvalget kan heller ikke se at det foreligger andre grunner som tilsier slike unntak.

10.13.9.4 Grunnlag for behandling av personopplysninger

I brevet til Stortingets presidentskap 19. juni 2019 etterspør ombudsmannen en særskilt lovhjemmel for behandling av personopplysninger og viser til riksrevisjonsloven § 17 som modell for en slik bestemmelse.

Utvalget er enig i at det er behov for en særskilt lovhjemmel for ombudets behandling av personopplysninger, men med enkelte modifikasjoner i forhold til bestemmelsen i riksrevisjonsloven.

Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 må behandling av personopplysninger til formål som nevnt i forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e, ha grunnlag i nasjonal rett. Bokstav e gjelder behandling som er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet». Hva som ligger i dette, er ikke nærmere utlagt i forbindelse med den norske implementeringen av forordningen. I lovforarbeidene til implementeringen av personvernforordningen i

Sverige, Prop. 2017/18:105 s. 56–57, fremgår imidlertid følgende om hva som kan anses som en «oppgave i allmennhetens interesse»:

«Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt regeringens mening av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem.»

Ombudet er et offentlig organ med lovbestemt mandat, arbeidsform og arbeidsområde. Å føre kontroll med forvaltningen på grunnlag av klager fra borgerne og egne undersøkelser, må klart anses som en oppgave i allmennhetens interesse, som igjen nødvendiggjør behandling av personopplysninger.³⁰⁷ Alternativet i samme bestemmelse om «offentlig myndighetsutøvelse» er neppe aktuelt for ombudet, idet ombudet ikke har kompetanse til å treffe avgjørelser med bindende virkning.³⁰⁸

Behandling av personopplysninger for å ivareta en oppgave i allmennhetens interesse forutsetter at det er et nasjonalt rettsgrunnlag som angir formålet med behandlingen. Rettsgrunnlaget kan utformes slik at lovteksten viser til at behandlingen er nødvendig for ombudets oppgaver etter loven.³⁰⁹

På grunn av bredden i ombudets virksomhet og sakstilfang, samt ombudets torturforebyggingsvirksomhet, kan det oppstå behov for at ombudet behandler personopplysninger som nevnt i forordningen artikkel 9 og 10. Artikkel 9 gjelder særlig personlige opplysninger, herunder om etnisitet, religiøs og politisk overbevisning, helseopplysninger, mv. Artikkel 10 gjelder opplysninger om straffbare forhold og lovovertridelser. Behandling av slike opplysninger krever særskilt grunnlag, og lovbestemmelsen utformes derfor slik at den gir ombudet grunnlag for behandling av slike opplysninger i den utstrekning det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven.

Stortinget kan etter lovforslaget § 5 fjerde ledd gi utfyllende bestemmelser om behandlingen av personopplysninger, for å imøtekomme eventuelle presiserings- eller

³⁰⁷ Dette harmonerer også med rettsoppfatningen som er lagt til grunn for utlendingsmyndigheten i Prop. 59 L (2017–2018) punkt 4.1.3.1.

³⁰⁸ Prop. 2017/18:105 s. 67.

³⁰⁹ Sml. utlendingsloven § 83a, jf. Prop. 59 L (2017–2018) punkt 4.1.3.2 og 4.1.3.3.

utfyllingsbehov basert på behandlingen av personopplysninger i virksomheten, eller rettslige avklaringer knyttet til personvernforordningen. Slike bestemmelser må anses som «nasjonal rett» i personvernforordningens forstand. Reguleringsmåten anses hensiktsmessig fordi vedtaksprosessen er noe enklere enn for lovvedtak og fordi eventuelle utfyllende bestemmelser passer bedre inn i underliggende regelverk enn i loven. Til sammenligning er det i utlendingsloven § 83a gitt hjemmel for at slike bestemmelser kan gis i forskrift.

10.13.9.5 Viderebehandling av personopplysninger

En betydelig del av personopplysningene som behandles av ombudet, vil opprinnelig være innhentet av forvaltningen og ikke av ombudet selv. Det gjelder blant annet personopplysninger som fremgår av forvaltningens saksdokumenter, som oversendes i forbindelse med ombudets klagebehandling eller behandling av generelle saker. Det kan også gjelde opplysninger ombudet innhenter fra steder hvor personer er frihetsberøvet, f.eks. fengsler, barnevernsinstitusjoner og sykehus.

Etter forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b er det et prinsipp om formålsbegrensning, som innebærer at personopplysninger skal samles inn for et spesifikt formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenelig med det opprinnelige formålet. Viderebehandling som er uforenelig med innsamlingsformålet, kan skje dersom viderebehandlingen har grunnlag i nasjonal rett og er nødvendig og forholdsmessig for å oppnå ett eller flere av formålene i personvernforordningen artikkel 23 nr. 1 bokstav a–j, jf. artikkel 6 nr. 4. Forenelig viderebehandling kan skje uten særskilt grunnlag. Vurderingen av om viderebehandlingen er forenelig, skjer på bakgrunn av momentene angitt i artikkel 6 nr. 4 bokstav a–e.³¹⁰

I den utstrekning det er nødvendig, har ombudet i utgangspunktet uinnskrenket tilgang på opplysninger fra forvaltningen, uten hinder av taushetsplikt, inkludert personopplysninger.³¹¹ Dette videreføres i lovforslaget, med enkelte presiseringer. Hvilke opplysninger som er nødvendige, vil variere ut fra om ombudet behandler en

³¹⁰ Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.6.

³¹¹ Sivilombudsmannsloven § 7, jf. forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 4.

klagesak, en generell sak, eller driver forebyggende virksomhet. Avhengig av saken vil det variere hvilke personopplysninger, og om hvilke personer, det er nødvendig for ombudet å få fra forvaltningen.

I ombudets behandling av klagesaker som gjelder enkeltvedtak, må det antas at formålet med ombudets viderebehandling av personopplysninger ofte vil sammenfalle med forvaltningens opprinnelige innsamlingsformål. Det dreier seg da om opplysninger som først ble samlet inn for å treffe riktig avgjørelse i forvaltningssaken, og som deretter viderebehandles av ombudet for å kontrollere den samme avgjørelsen. For disse tilfellene er det i utgangspunktet ikke behov for en særlig lovbestemmelse for viderebehandling. På bakgrunn av Datatilsynets høringsuttalelse vurderer utvalget det dithen at en slik lovbestemmelse heller ikke vil være nødvendig for utøvelsen av ombudets øvrige oppgaver, herunder saker som behandles av eget tiltak, og virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme.

10.13.9.6 Rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger

I samsvar med det ovennevnte foreslås det at ombudet gis rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger, som angitt i lovforslaget § 27 første ledd.

10.13.9.7 Kopi av personopplysninger i dokumenter som er utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken

For å utføre sine oppgaver etter loven har ombudet tilgang på ethvert dokument og enhver opplysning fra forvaltningen. Etter loven har ikke ombudet adgang til å gi klagere eller andre innsyn i slike dokumenter. Et eventuelt krav om innsyn må derfor fremsettes overfor forvaltningen.

Bakgrunnen for dette er at ombudets informasjonstilgang omfatter dokumenter som klagere og andre ikke har krav på innsyn i overfor forvaltningen, og at ombudets kontrollvirksomhet ikke skal medføre at slike opplysninger og dokumenter likevel blir kjent.

Etter personvernforordningen artikkel 15 nr. 3 har den registrerte rett til å kreve fremlagt kopi av personopplysninger hos den behandlingsansvarlige. Hvis ombudet behandler personopplysninger i dokumenter mottatt fra forvaltningen, kan den

registrerte i utgangspunktet kreve kopi av disse fra ombudet. Dette bryter med det forannevnte prinsippet om at ombudet ikke kan gi innsyn i forvaltningens dokumenter. Dette prinsippet har stor betydning for tillitsforholdet mellom ombudet og forvaltningen og er en reell forutsetning for ombudets uinnskrenkede informasjonstilgang. Prinsippet bør derfor opprettholdes, også hvor det er personopplysninger i dokumentene ombudet har mottatt fra forvaltningen.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at krav på kopi av personopplysninger i dokumenter som er utarbeidet eller innhentet under forvaltningens forutgående behandling, må rettes mot det aktuelle forvaltningsorganet. Dette har ikke betydning for innholdet i den registrertes materielle rettigheter etter personvernforordningen artikkel 15 nr. 3. Hvis den registrerte fremmer et slikt krav overfor ombudet, skal ombudet henvise vedkommende til å fremme kravet overfor det aktuelle forvaltningsorganet, som avgjør saken i medhold av personopplysningsloven og forordningen. I og med at det ikke reduserer den registrertes rettigheter, samtidig som det er av stor betydning for å opprettholde en effektiv ombudskontroll, anses det som et nødvendig og forholdsmessig unntak fra forordningen art. 15 nr. 3, jf. personvernforordningen art. 23 nr. 1. Fordi løsningen avviker fra personvernforordningen artikkel 15 nr. 3, foreslås en egen bestemmelse om dette.

Det vises til lovforslaget § 27 andre ledd.

10.13.10 Sikkerhetslovens anvendelse for Sivilombudet

Stortinget og organer for Stortinget var ikke formelt omfattet av virkeområdet til den tidligere sikkerhetsloven. Ifølge den nye sikkerhetsloven § 1-4 skal loven gjelde for Stortinget og organer for Stortinget i den utstrekning Stortinget bestemmer det.

På bakgrunn av Innst. 252 L (2019–2020) fra Stortingets presidentskap om lovendringer i riksrevisjonsloven og EOS-kontrollloven ble det våren 2020 vedtatt bestemmelser om sikkerhetslovens anvendelse for Riksrevisjonen og EOS-utvalget. Disse ble utformet med utgangspunkt i bestemmelser vedtatt for Stortingets administrasjon, jf. Innst. 122 S (2018–2019), ettersom de konstitusjonelle hensyn i stor grad er likeartede.

Samme løsning som for EOS-utvalget foreslås for Sivilombudet. Dette innebærer at Stortingets administrasjon skal være klareringsmyndighet for Sivilombudet og ombudets ansatte. Det foreslås videre at Stortingets presidentskap er klagemyndighet for avgjørelser truffet av Stortingets administrasjon.

På lik linje med medlemmene av riksrevisjonskollegiet og EOS-utvalget foreslås det at sivilombudet personlig formelt underlegges sikkerhetslovens krav om sikkerhetsklarering og autorisasjon for tilgang til gradert informasjon. Dette må ses i sammenheng med at Sivilombudet i medhold av gjeldende lov og lovforslaget kan kreve innsyn i enhver opplysning og ethvert dokument uavhengig av taushetsplikt. Det vises i denne forbindelse til presidentskapets drøftelse i Innst. 252 L (2019–2020) samt til utenriks- og forsvarskomiteens uttalelse i Innst. 103 L (2017–2018) til ny sikkerhetslov, hvor komiteen peker på at organer for Stortinget sammensatt av andre enn Stortingets representanter må underlegges de samme krav til sikkerhetsklarering og autorisasjon som de loven for øvrig gjelder for.

Forslaget innebærer for øvrig at Sivilombudet underlegges sikkerhetslovens materielle krav til forebyggende sikkerhetsarbeid, men unntas fra bestemmelser som gir forvaltningen tilsyns- eller påleggskompetanse.

Det foreslås at Stortinget kan fastsette bestemmelser om i hvilken grad forskrifter vedtatt i medhold av sikkerhetsloven skal gjelde for Sivilombudet. Det vises til lovforslaget § 28.

10.13.11 Sivilombudets ansatte

10.13.11.1 Generelt

Bestemmelser om ombudets personale er gitt i gjeldende lov § 14. I arbeidsgrupperapporten s. 55–64 er det en omfattende redegjørelse for endringsbehovet. På bakgrunn av dette har arbeidsgruppen fremmet forslag om en ny bestemmelse, med nødvendige tilpasninger, blant annet til ny statsansattelov.

10.13.11.2 Tilsettingsmyndighet

I gjeldende lov § 14 fremgår det at det er Stortingets presidentskap eller et tilsettingsråd som ansetter personalet ved ombudets kontor. I henhold til

personalreglementet § 3 er det Stortingets presidentskap som tilsetter ledende stillinger. Øvrige tilsetninger forestås av ombudets tilsettingsråd.

Hovedregelen etter statsansatteloven er at ansettelse i staten foretas av et ansettelsesråd, for å sikre en betryggende saksbehandling, blant annet for å ivareta kvalifikasjonsprinsippet. Sammensetningen av rådene sikrer også et demokratisk element i ansettelsesprosessen ved at de ansattes organisasjoner er representert.

Arbeidsgruppen som fremmet forslag til endringer i sivilombudsmannsloven, ønsket å videreføre den gjeldende ordningen, herunder at ledende ansatte fortsatt ansettes av Stortingets presidentskap. Arbeidsgruppen viser til at presidentskapets tilsetting gir parlamentarisk forankring, som bidrar til å gi lederstillingene tyngde og legitimitet. Videre er det pekt på at det sikrer at søkerne blir vurdert to ganger. Dette gir trygghet for at avgjørelsen er saklig begrunnet. Det bemerkes imidlertid at presidentskapet aldri har fraveket ombudets innstilling.

Sivilombudsmannen har utdypet sitt synspunkt i brev til utvalget 5. juni 2020. Her vises det til primærstandpunktet om at presidentskapet fortsatt bør ansette de ledende ansatte. For tilfellet at denne ordningen endres, fremholdes det at prinsippet om en totrinns behandling av lederansettelser bør videreføres. Som et alternativ foreslås en tilsvarende løsning som statsansatteloven § 5 fjerde ledd, jf. § 6 første ledd. Dette vil innebære at det ved ansettelse av ledere etableres et innstillingsråd, og at ombudet personlig har ansettelsesmyndigheten. I så fall bør innstillingsrådet bestå av andre personer enn ombudsmannen selv. Ombudsmannen kan da foreta en selvstendig annenhåndsvurdering av rådets anbefaling. I brevet fremgår følgende:

«Det er imidlertid utenkelig at ombudsmannen personlig ikke skal delta i rekrutteringsprosessen av sine nærmeste medarbeidere, og være med på den grunnleggende vurderingen av de ulike kandidatene opp mot hverandre. Jeg har derfor kommet frem til at den beste løsningen for disse ansettelsene er at det etableres et slags innstillingsråd der ombudsmannen selv deltar, og at ombudsmannen personlig får ansettelsesmyndigheten. Etersom ombudsmannen i en slik løsning vil delta i begge trinnene av prosessen, vil realiteten bli at det etableres en ordning der ombudsmannen skal innhente andres syn på saken, før beslutning fattes, men at ombudsmannen personlig har dominerende innflytelse.»

Utvalget mener at det bør etableres et ansettelsesråd som avgir en innstilling, men at det er Sivilombudet selv som ansetter. Ifølge statsansatteloven § 5 (5) skal et innstillingsråd etter fjerde ledd bestå av en person som er oppnevnt av arbeidsgiveren. I tillegg skal rådet bestå av like mange medlemmer fra arbeidsgiversiden som fra arbeidstakersiden. Den løsningen som er foreslått fra ombudsmannen, kan vanskelig synes å være et innstillingsråd i statsansattelovens forstand.

Sivilombudet bør ikke være en del av ansettelsesrådet, men bør ha en rett til å delta i ansettelsesprosessen og intervjuer. Dette innebærer at endelig behandling av innstillingen skjer uten at ombudet selv er til stede. På den måten sikres en reell totrinns prosess.

10.13.11.3 Personalreglement

Sivilombudsmannsloven § 14 gir bestemmelser om tilsettinger og tilsettingsråd. Av bestemmelsen følger det at Stortingets presidentskap «gir nærmere regler om fremgangsmåte ved tilsetning og om rådets sammensetning».

Nærmere bestemmelser om tilsettinger og tilsettingsråd er gitt i ombudets personalreglement, som er fastsatt av Stortingets presidentskap. Ut over det som følger av § 14, fremgår det ikke av loven eller instruksene at det er presidentskapet som skal vedta personalreglementet, men det er likevel dette som er praksis.³¹² Det gjeldende personalreglementet inneholder bestemmelser om krav til utlysninger og innstilling til stillinger, roller og ansvar ved tilsettinger, saksbehandlingsregler i tilsettingssaker, bestemmelser om fri, ferie og permisjon, samt regler om oppsigelse, ordensstraff, avskjed og suspensjon.

I sin arbeidsgrupperapport viser ombudet til at Stortingets presidentskap har gitt signaler om at det er ønskelig at ombudet selv fastsetter personalreglementet.³¹³

Etter statsansatteloven § 2 er det den enkelte virksomhet som skal fastsette personalreglementet. Det er naturlig at denne løsningen også velges for ombudet.

³¹² Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 55.

³¹³ Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 55.

Som en parallell til statsansatteloven § 2 (5) foreslås det en bestemmelse om at Stortingets presidentskap kan ta personalreglementet opp til revisjon.

Det vises til lovforslaget § 29.

10.14 Ombudsvervet

10.14.1 *Innledning*

I det følgende behandles ordningen for oppnevning av sivilombud. Det inkluderer kriteriene og fremgangsmåten for oppnevningen, samt oppnevningsperioden og muligheten for tap av vervet.

For disse spørsmålene tar utvalget blant annet utgangspunkt i vurderingene fra stortingsutvalget som i 2018 vurderte prosessen og valgbarheten til medlemmer i de komiteer, utvalg og nemnder som Stortinget oppnevner.³¹⁴

Grunnlaget og fremgangsmåten for valg av sivilombud har betydning for ombudets uavhengighet, tillit og autoritet. Disse komponentene har igjen betydning for i hvilken grad ombudet kan ivareta sitt grunnlovfestede mandat til å føre kontroll med forvaltningen for å hindre at det begås urett mot den enkelte.

Sivilombudet har en rolle overfor Stortinget, forvaltningen og den enkelte. Et utgangspunkt er at valgprosessen bør bidra til at ombudet uavhengig og på en tillitvekkende måte kan ivareta sitt mandat i samtlige tre relasjoner.

Oppnevning av ombud er blant de sentrale temaene i Venezia-prinsippene, hvor det er gitt anbefalinger om hvilket organ som bør oppnevne ombudet, oppnevningsprosessen, kriteriene for oppnevningen, varigheten av vervet og tap av vervet. Som overordnet føring for oppnevningen fremgår følgende i punkt 5:

«The Ombudsman shall be elected or appointed according to procedures strengthening to the highest possible extent the authority, impartiality, independence and legitimacy of the Institution.»

³¹⁴ Dokument 19 (2017–2018) s. 7–8.

I dette ligger det at oppnevningen i størst mulig grad skal bidra til å styrke ombudets autoritet, upartiskhet og uavhengighet, samt ombudsinstitusjonens legitimitet.³¹⁵ Disse hensynene gjelder i flere relasjoner og står i nær sammenheng med hverandre. Hensynet til autoritet gjelder først og fremst overfor forvaltningen, men i den grad ombudet kan be om at parlamentet behandler saker, må autoritetshensynet trolig også gjelde i den retning. Gitt ombudets rolle må uavhengigheten først og fremst sikres overfor forvaltningen. Det må videre tas hensyn til at ombudet ikke bare skal være reelt uavhengig, men også fremstå uavhengig. Tilsvarende gjelder hensynet til ombudets upartiskhet.

I spørsmålet om ordningen for valg av ombud er det et samspill mellom kompetansekrav, oppnevningsprosessen og muligheten for gjenoppnevning og tap av vervet. Målsettingen er å ivareta disse komponentene på en måte som samlet sett sikrer ombudets autoritet, uavhengighet og upartiskhet, samt tilliten til dette.

10.14.2 *Stortinget velger ombudet for forvaltningen*

Etter Grunnloven § 75 I tilkommer det Stortinget å utnevne en person til å føre kontroll med forvaltningen for at det ikke øves urett mot den enkelte borger. Det er et vilkår for utnevning at vedkommende ikke er medlem av Stortinget. Det er gitt nærmere bestemmelser om valget i gjeldende sivilombudsmannslov § 1.

Begrunnelsen for at Stortinget i plenum utnevner ombudet, springer opprinnelig ut fra betraktninger om ombudsordningen som sådan, jf. Ot.prp. nr. 30 (1959–60) s. 7:

«Det følger av hele grunntanken med ordningen at ombudsmannen må velges av Stortinget. Bare på den måte kan han få den nødvendige uavhengige stilling i forhold til administrasjonen og samtidig gis den autoritet som ligger i at han er Stortingets tillitsmann.»

At ombudet utnevnes av Stortinget, skaper formell avstand og uavhengighet fra forvaltningen, som ombudsmannen kontrollerer. At utnevningen skjer ved Stortingets

³¹⁵ Europarådets parlamentarikerforsamling, *Explanatory memorandum by rapporteur Lord Richard Balfe*, Doc. 14953 Report, 2019, punkt 33.

vedtak, gir ombudet faktisk autoritet, i tillegg til den formelle kompetansen som tilligger vervet.

Selv om ombudet velges med alminnelig flertall, har ombudet i praksis blitt valgt enstemmig, eller tilnærmet enstemmig. Da ordningen ble etablert, var det også en målsetting at valget av ombud hadde bredest mulig oppslutning i Stortinget. I Forvaltningskomiteens innstilling fra 1958 fremgår følgende:³¹⁶

«Dersom den som velges har en god posisjon og anseelse slik at han må aksepteres av alle uten hensyn til parti, vil det ha stor betydning for hans arbeid.»

Dette synes å bygge på tanken om at bred oppslutning eller enstemmighet vil bidra til ombudets autoritet og tillit, og dermed underbygge forutsetningene for at ombudet skal kunne ivareta sitt mandat effektivt. Bred oppslutning vil også bidra til at ombudet fremstår som upartisk og uavhengig utad, samt den allmenne tilliten til ordningen. I lys av de samme hensynene vil det kunne være uheldig dersom politiske skillelinjer avgjør oppslutningen, og ombudet for eksempel velges med knapt flertall av partiene som har regjeringsmakt.

Samme grunntanke gjenfinnes i Venezia-prinsippene fra 2019, hvor det fremgår at ombudet bør utnevnes av parlamentet, med kvalifisert flertall.³¹⁷ I den forklarende rapporten til Venezia-prinsippene er det fremhevet at dette vil bidra til at ombudet får bred politisk og sosial legitimitet, og at det vil understøtte ombudets upartiskhet, uavhengighet, legitimitet og tillit i befolkningen.³¹⁸

I lys av rollen ombudet skal ha, er det likevel ikke uproblematisk at ombudet velges av Stortinget, innenfor rammen av et politisk beslutningssystem. Problemstillingen ble adressert allerede i 1958 i Forvaltningskomiteens innstilling. I forlengelsen av komiteens forslag om at ombudet burde velges av Stortinget, ble det

³¹⁶ Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 14.

³¹⁷ Venezia-kommisjonen *Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution* 2019, punkt 6 andre ledd.

³¹⁸ Europarådets parlamentarikerforsamling, *Explanatory memorandum by rapporteur Lord Richard Balfe*, Doc. 14953 Report, 2019, punkt 33.

understreket at ombudet «må utføre sitt verv helt selvstendig og uavhengig av Stortinget.»³¹⁹ Herunder ble det presisert at ombudet må stå utenfor partipolitikken, og at ombudet ikke skal drive politisk kontroll med forvaltningen, men «først og fremst beskytte den enkelte borgers rettslige stilling».³²⁰ I samme retning ble det lagt til grunn at ombudet bør være en «høyt kvalifisert jurist».³²¹ Samlet sett gir disse føringene uttrykk for et behov for å motvirke betenkeligheter ved at valget skjer i en vedtaksform som bygger på en forutgående politisk prosess. Føringene bidrar til at valget beror på objektive kriterier og hensyn som understøtter ombudsinstitusjonens tiltenkte rolle, og i mindre grad påvirkes av utenforliggende eller partipolitiske hensyn.

Fra ombudsinstitusjonen ble etablert i 1962, har det vært en grunntanke at ombudet ikke skal velges av Stortinget på grunnlag av et fritt politisk skjønn, men på grunnlag av objektive kriterier og hensyn som understøtter institusjonens formål, og som herunder ivaretar ombudets uavhengighet, tillit og autoritet. Det har også vært en målsetting og praksis for at ombudet velges enstemmig eller tilnærmet enstemmig.

På denne bakgrunn mener utvalget at det bør lovfestes at ombudet velges med minst to tredjedels flertall av de avgitte stemmene i Stortinget. Ved å bruke ordet «minst» er det meningen å understreke at den gjeldende praksisen videreføres, hvoretter ombudet velges med størst mulig flertall og helst enstemmig.

Det vises til lovforslaget § 2.

10.14.3 *Oppnevningsperiode og mulighet for gjenoppnevning*

Som hovedregel oppnevnes ombudet av Stortinget «Etter hvert stortingsvalg». Oppnevningen gjelder derfor bare for fire år om gangen.

Dersom ombudet dør, er ute av stand til å utføre sitt verv, sier fra seg vervet, eller to tredjedeler av Stortinget beslutter å frata ombudet vervet, oppnevner Stortinget et nytt ombud for den gjenværende tjenestetiden.³²²

Det er ikke begrenset hvor mange ganger et ombud kan oppnevnes.

³¹⁹ Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 14.

³²⁰ Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 14.

³²¹ Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 14.

³²² Sivilombudsmannsloven § 1 første og tredje ledd.

Spørsmålet om valgperioden og muligheten for gjenvalg er behandlet i Dokument 19 (2017–2018) s. 7–8. Der fremgår følgende:

«Utvalget har vurdert om det bør settes en formell begrensning på hvor lenge ombudsmannen kan fungere i vervet. Utvalget mener det er gode grunner til å ha en slik begrensning. Det ligger i ordningen med valg hvert fjerde år at det i utgangspunktet er ønskelig med en begrenset virkeperiode. Samtidig er fire år kort tid når man leder et organ av den størrelse Sivilombudsmannen etter hvert er blitt, og med det mangfold av oppgaver som skal håndteres.

Utvalget vil anbefale at sivilombudsmannsloven endres slik at ombudsmannen bare kan gjenvelges en gang, (...).»

Hensynet til å begrense varigheten av vervet kan imidlertid også ivaretas på andre måter enn foreslått av utvalget. Et alternativ kan være å fastsette en lengre utnevningsperiode uten mulighet for gjenutnevning.

Venezia-prinsippene gir anbefalinger om varigheten av vervet og muligheten for gjenutnevning. I punkt 10 fremgår det at utnevningsperioden bør være lengre enn for organet som velger ombudet. Når det gjelder varigheten av valgperioden, følger det av den forklarende rapporten til prinsippene at 5–6 år er tilstrekkelig, men at 7–8 år uten mulighet for gjenutnevning er å foretrekke.³²³

Sivilombudsmannen har i brev 3. desember 2019 gitt innspill til utvalget om blant annet utnevningsperioden og muligheten for gjenutnevning. Ombudet viser til de forannevnte Venezia-prinsippene og fremholder for øvrig følgende:

«Ombudsmannen har i utgangspunktet ikke noen innvendinger mot å gå over til en ordning der den enkelte ombudsmann bare kan oppnevnes én gang. Forutsetning må imidlertid være at oppnevningsperioden er tilstrekkelig lang – og vesentlig lenger enn dagens fire år. Ombudsmannen vil foreslå at oppnevningsperioden ikke settes kortere enn åtte år. Det bemerkes i denne forbindelse at en del fremtidige ombudsmenn – til dels uavhengig av oppnevningsperiodens lengde – antagelig vil begynne å lete etter ny jobb når det gjenstår 1–2 år av oppnevningsperioden. Det må derfor påregnes at den faktiske fungeringsperioden kan bli opptil flere år kortere enn det som følger av oppnevningsvedtaket. Med en kortere oppnevningsperiode enn åtte år, risikerer man dermed at faktisk fungeringstid kan bli forholdsvis kort, noe som vil være uheldig blant annet ut fra hensynet til kontinuitet. At den formelle oppnevningsperioden er

³²³ Europarådets parlamentarikerforsamling, *Explanatory memorandum by rapporteur Lord Richard Balfe*, Doc. 14953 Report, 2019, punkt 39.

forholdsvis lang – men med mulighet til å fratre før utløpet av perioden – vil trolig også bidra til å gjøre vervet som ombudsmann attraktivt for personer som innehar de ønskede kvalifikasjoner.

Med lengre oppnevningsperioder enn fire år må man nødvendigvis gå bort fra ordningen med oppnevning etter hvert stortingsvalg. Under alle omstendigheter ser ombudsmannen at det kan være hensiktsmessig å gå bort fra denne ordningen. Dersom en ombudsmann fratrer før utløpet av gjeldende oppnevningsperiode, vil det trolig være fordelaktig for rekrutteringen av ny ombudsmann at oppnevningen ikke må begrenses til å gjelde den resterende del av stortingsperioden.»

Utvalget mener at ombudet bør oppnevnes for fire år av gangen, med mulighet for gjenoppnevning én gang. LDO, Barneombudet og NIM mener at ombudet bare bør kunne oppnevnes én gang, hensyntatt ombudets uavhengighet. Utvalget viser i denne sammenhengen til at ombudets uavhengighet sikres gjennom en rekke mekanismer som virker sammen. Slik utvalget ser det, avhjelpes mulige betenkeligheter ved muligheten for gjenoppnevning ved at oppnevningsperioden løsrives fra stortingsvalget og at ombudet oppnevnes med to tredjedels flertall. Ved gjenoppnevning kan offentlig kunngjøring unnlates.

Det vises til lovforslaget § 2.

10.14.4 *Formelle krav til ombudet*

De formelle kriteriene for oppnevning av ombud følger av gjeldende sivilombudsmannslov § 1. Etter bestemmelsen må ombudet fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer.³²⁴ Det innebærer at vedkommende må være en stemmeberettiget og vederheftig norsk statsborger som har fylt 30 år og har juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap.³²⁵ Av domstoloven følger det videre at den som utnevnes til dommer i Høyesterett, bør tilfredsstillende høye krav til kvalifikasjoner og personlige egenskaper.³²⁶ Den som utnevnes, kan heller ikke være medlem av Stortinget.³²⁷

³²⁴ Sivilombudsmannsloven § 1 andre ledd.

³²⁵ Domstoloven §§ 53 og 54 første ledd, jf. Ot.prp. nr. 102 (2008–2009) punkt 3.5–3.6.

³²⁶ Domstoloven § 55 andre ledd.

³²⁷ Grunnloven § 75 l.

De formelle kravene er ikke uttømmende kvalifikasjonskriterier. I utlysningen av vervet som ombud i 2019 ble det stilt tilleggskrav om at ombudet måtte kunne kombinere svært gode faglige kvalifikasjoner med profesjonell virksomhetsledelse, gode lederegenskaper og evne til tydelig kommunikasjon. At det oppstilles kriterier i tillegg til dem som følger av loven, er neppe problematisk, såfremt kriteriene understøtter ombudsinstusjonens uavhengighet og formål.

I og med henvisningen til vilkårene for å bli høyesterettsdommer følger de viktigste kriteriene for valg av ombud av domstolloven. Endringer i vilkårene for å bli dommer og høyesterettsdommer i domstolloven vil derfor medføre endringer i kriteriene for å bli ombud. Domstollovens vilkår for å bli høyesterettsdommer har også blitt endret en rekke ganger, slik at vilkårene for å bli ombud har endret seg. Vervet som ombud og embetet som høyesterettsdommer er ulike, og det er derfor ikke gitt at kriteriene passer like godt for ombudet. I og med rolleulikheten og at det er ulike organer som utnevner og anvender kriteriene, må det videre antas at de mer skjønsmessige vurderingene har ganske ulikt innhold for et ombud og en høyesterettsdommer. I realiteten er nok derfor kriteriene for å bli høyesterettsdommer og ombud ganske forskjellige.

Schei-utvalget konkluderte med å opprettholde vilkåret om at ombudet må oppfylle kravene for å være høyesterettsdommer. Bakgrunnen for det synes å ha vært hensynet til at ombudet bør være en høyt kvalifisert jurist, og at dagjeldende domstollov stilte krav om beste karakter for å bli høyesterettsdommer. Ombudet burde oppfylle samme faglige kvalifikasjonskrav, og dette var en sentral begrunnelse for å opprettholde karakterkravet og dermed henvisningen til domstolloven.³²⁸ Karaktervilkåret i domstolloven ble imidlertid sløyfet i 2010, og det er ikke lenger et formelt krav om beste karakter for å bli høyesteretts- eller lagdommer.³²⁹

Samlet sett synes det som at begrunnelsen for å opprettholde vilkåret om at ombudet må oppfylle domstollovens vilkår for å bli høyesterettsdommer, ikke i særlig grad gjør seg gjeldende lenger. I tillegg kommer det at ombudsvervet og

³²⁸ Dok. nr. 9 (1977–78) s. 17.

³²⁹ Domstolloven § 54, jf. Ot.prp. nr. 102 (2008–2009) punkt. 3.6.

ombudsinstitusjonen i dag nyter stor respekt og autoritet, slik at det neppe vil bidra til ombudets anseelse at vedkommende formelt oppfyller vilkårene for å bli høyesterettsdommer.

På denne bakgrunn er det også flere grunner til at vilkårene for å bli ombud bør fremgå av ombudsloven. Gitt særegenhetene ved ombudsvervet er det grunn til at loven om ombudet selv oppstiller krav til den som skal inneha vervet. En slik tilpasset bestemmelse vil videre bidra til å sikre at ombudet velges på grunnlag av objektive og saklige hensyn som spesielt gjelder ombudsvervet. Det vil også kunne bidra til å styrke tilliten til at utnevningen skjer på slikt grunnlag.

Da ombudsordningen ble utredet av Forvaltningskomiteen i 1958, ble det lagt til grunn at ombudet måtte være «en høyt kvalifisert jurist». Dette er naturlig å se i sammenheng med ombudets tiltenkte oppgave, som var å styrke og trygge den enkeltes rettsstilling i forholdet til forvaltningen.³³⁰

Spørsmålet om juridisk utdanning ble behandlet av Schei-utvalget i 1978, som konkluderte med å opprettholde kravet. Det ble vist til at lovanvendelse og rettsspørsmål spiller en helt vesentlig rolle i ombudets virksomhet, og at vervet er personlig, blant annet i den forstand at det er ombudet selv som tar standpunkt i sakene som behandles.³³¹

I Venezia-prinsippene punkt 8 fremgår det at kriteriene for å bli ombud må være «sufficiently broad as to encourage a wide range of suitable candidates». Dette utelukker imidlertid ikke at det kan stilles krav om juridiske kvalifikasjoner.³³² Av samme punkt følger det dessuten at passende profesjonell kompetanse og erfaring er et essensielt kriterium. Ettersom ombudsinstitusjonene har ulik innretning i forskjellige land, må kompetansekravene tilpasses den konkrete ombudsinstitusjonen.

Den norske ombudsinstitusjonens arbeidsmåte er fortsatt i dag utpreget juridisk. På grunn av sakstilfanget forberedes ombudets saker av ansatte ved kontoret. Det er imidlertid ombudet selv som formelt avgjør sakene hvor det er aktuelt å kritisere

³³⁰ Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 13–14.

³³¹ Dok. nr. 9 (1977–78) s. 6 og 16.

³³² Europarådets parlamentarikerforsamling, *Explanatory memorandum by rapporteur Lord Richard Balfe*, Doc. 14953 Report, 2019, punkt 31.

forvaltningen, og ansvaret for avgjørelsene ligger hos ombudet. Dette er en naturlig konsekvens av modellen hvor ombudets oppgaver personlig tilkommer den Stortinget utnevner til vervet. Ettersom ombudsinstitusjonens virksomhet er utpreget juridisk, vil det i realiteten være vanskelig å opprettholde den nåværende modellen dersom ombudet ikke har fagkunnskap som muliggjør at vedkommende kan ta selvstendig stilling til saker og saksframleggene fra sine ansatte. Uten gode juridiske kunnskaper vil det også være vanskelig for ombudet å drive faglig ledelse av sitt kontor, som i hovedsak består av jurister. I tillegg kommer det at juridisk kompetanse trolig bidrar til ombudets gjennomslag overfor forvaltningen i rettsspørsmål, som er en helt avgjørende forutsetning for ombudsordningens fungering.³³³ Det er derfor tungtveiende reelle grunner til at ombudet bør være en høyt kvalifisert og erfaren jurist.

Som utlysningen av ombudsvervet i 2019 viser, har ombudets kontor nå blitt en såpass stor og markant institusjon at det er hensiktsmessig at ombudet også innehar andre enn rent faglige kvalifikasjoner. Ombudet er leder for omkring 70 ansatte, og fordi vervet er personlig, må ombudet selv i stor grad opptre utad, blant annet i relasjon til Stortinget, forvaltningen og pressen. Ombudet bør derfor også ha ledelseserfaring og være i stand til å ivareta vervet på en god måte i offentligheten og overfor aktørene ombudet må forholde seg til. Det kan derfor være grunn til at også dette reflekteres i vilkårene for å bli valgt til ombud.

Det vises til lovforslaget § 30.

10.14.5 *Fremgangsmåten for valg av ombudsmann*

Det er i utgangspunktet vide rammer for innretningen av valgprosessen. Det er enkelte normative føringer for hvordan ombudet bør velges, men den konkrete fremgangsmåten har vært overlatt til Stortinget.

Utgangspunktet i Ot.prp. nr. 30 (1959–60) var at det måtte være opp til Stortinget selv å avgjøre hvordan ombudsmannen skulle velges, og at dette eventuelt burde reguleres nærmere i Stortingets forretningsorden. Proposisjonen gir likevel

³³³ Dok. nr. 9 (1977–78) s. 16.

enkelte føringer for hvordan prosessen bør legges opp. Det vises særlig til ordningene i Sverige og Danmark, hvor valget av ombudsmann skjer uformelt bak lukkede dører i et eget utvalg i parlamentet, hvorpå kandidaten ikke debatteres i forbindelse med parlamentets formelle utnevning. I proposisjonen fremholdes det at «Ordningen bør trolig være tilsvarende hos oss».³³⁴

Denne tilnærmingen synes å skrive seg til målsettingen om at ombudet bør velges med størst mulig flertall, som igjen bidrar til ombudets legitimitet og autoritet.³³⁵ Synspunktet er at dette best oppnås ved at mulige kandidater drøftes uformelt mellom partigruppene, og at det oppnås uformell enighet om en kandidat, som da ikke debatteres i plenum og helst enstemmig velges av Stortinget. Tanken synes å ha vært at åpen og eventuelt kritisk debatt om kandidaten, samt at valget ikke er enstemmig, kan bidra til å svekke det utnevnte ombudets stilling.

I sin utredning fra 1978 beskrev Schei-utvalget den tidligere og daværende utnevningprosessen. På bakgrunn av denne beskrivelsen fremstår det som at Stortinget frem til da forholdt seg til de forannevnte føringene:³³⁶

«Valget av ombudsmann har dels vært forberedt av Stortingets presidentskap, dels av Presidentskapet i samarbeid med Stortingets valgkomite. Framgangsmåten har vært at Presidentskapet gjennom underhåndsundersøkelser har søkt å finne fram til egnede kandidater og deretter drøftet personspørsmålet underhånden med partigruppene. Når personspørsmålet har vært avklart, har Presidentskapet fremmet forslag til Stortinget. Ordningen nå er imidlertid at Presidentskapet gir tilråding til Stortingets valgkomite, som så overtar saken og gir innstilling til Stortinget. Stortingets valgkomite, som består av 37 medlemmer (forretningsordenen § 8), har blant sine medlemmer igjen nedsatt et internt underutvalg, der Stortingspresidenten og gruppelederne etter det opplyste er med. Alle undersøkelser og drøftelser før valget foretas, hos oss som i våre naboland, underhånden og er hemmelige. Valget i Stortinget har hittil foregått uten debatt og vært enstemmig.»

³³⁴ Ot.prp. nr. 30 (1959–60) s. 11, jf. særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 14.

³³⁵ Særtrykk av Forvaltningskomiteens innstilling *En norsk ombudsmannsordning* (1958) s. 14.

³³⁶ Dok. nr. 9 (1977–78) s. 17.

Schei-utvalget konkluderte med at denne praksisen burde videreføres, og viste i hovedsak til samme begrunnelse som Forvaltningskomiteen. Attpåtil foreslo utvalget forbud mot å debattere kandidaten i plenum.³³⁷ Praksisen hvor presidentskapet på grunnlag av uformelle undersøkelser gir tilråding til valgkomiteen, som igjen innstiller til Stortinget, synes å ha vært gjeldende frem til 2013.³³⁸

Vervet som ombudsmann ble for første gang kunngjort offentlig i 2013, da mangeårig ombudsmann Arne Fliflet meddelte at han ikke ønsket å ta gjenvalg. Målet med kunngjøringen var å skape oppmerksomhet om vervet og få innspill om flest mulig aktuelle kandidater.³³⁹ Vervet ble ikke kunngjort fire år senere ved utløpet av valgperioden til daværende ombudsmann, Aage Thor Falkanger. I presidentskapets innstilling fremgår det at ombudsmannen «på forespørsel [hadde] erklært seg villig til å motta valg for en ny fireårsperiode».³⁴⁰ På den bakgrunn innstilte presidentskapet på at daværende ombudsmann ble valgt til en ny fireårsperiode. Stortingets valg var enstemmig.

I sistnevnte valgperiode varslet ombudsmann Aage Thor Falkanger Stortinget om at han fra 1. januar 2020 ønsket å fratru vervet og returnere til sitt embete som dommer i Høyesterett. På den bakgrunn ble vervet som ombudsmann offentlig kunngjort, men – til forskjell fra 2013 – i form av en mer ordinær utlysning med nærmere kvalifikasjonskriterier, i tillegg til dem som følger av loven. Dette gjenspeiles i presidentskapets innstilling om valg av Hanne Harlem som ny ombudsmann, hvor blant annet profesjonell virksomhetsstyring, lederegenskaper og evne til tydelig kommunikasjon fremheves som kvalifikasjonskrav.³⁴¹

Fra 2013 har det vært en betydelig utvikling i Stortingets praksis rundt prosessen for valg av ombudsmann. Generelt sett har utviklingen gått i retning av mer åpenhet og offentlighet. Ved angivelse av lovbestemte og supplerende kvalifikasjonskrav i offentlige utlysninger har muligheten for å ettergå valget blitt

³³⁷ Dok. nr. 9 (1977–78) s. 17–18.

³³⁸ Dokument 19 (2017–2018) s. 7.

³³⁹ Dokument 19 (2017–2018) s. 7, jf. Innst. 118 S (2013–2014).

³⁴⁰ Innst. 30 S (2017–2018).

³⁴¹ Innst. 20 S (2019–2020).

styrket. Dette kan i seg selv også bidra til å sikre at valget skjer på grunnlag av relevante og objektive hensyn. I den samme perioden har presidentskapet også benyttet seg av rekrutteringsbyrå, for faglig bistand med utvalg av mulige kandidater og vurderingen av disse. Den nåværende praksisen har betydelige likhetstrekk med rekrutteringsprosessen til andre toppstillinger og verv i det offentlige.

Utviklingen siden 2013 går nok på mange måter på tvers av de hensyn og føringer som opprinnelig og tidligere ble lagt til grunn for valgprosessen. Likevel synes det som at prosessen tilsikter samme overordnede målsetting, som er å sikre ombudsmannens autoritet og tillit. At man oppnår denne målsettingen på en annen måte i dag enn tidligere, må nok ses i lys av samfunns- og rettsutviklingen, både nasjonalt og internasjonalt. Tilliten og autoriteten til uavhengige verv og institusjoner beror i stor grad på at valg- og utnevningprosessen er transparent og basert på objektive kriterier som er etterprøvbare. En relevant sammenligning er utviklingen i prosessen for dommerutnevnelser og innføringen av det uavhengige innstillingsrådet for dommere i 2001.

Når det gjelder fremgangsmåten for valget, fremgår følgende i Venezia-prinsippene punkt 7:

«The procedure for selection of candidates shall include a public call and be public, transparent, merit based, objective, and provided for by the law.»

Et sentralt element er at valgprosessen bør være nærmere regulert. Reguleringen bør for det første ivareta at vervet utlyses offentlig, samt at prosessen er offentlig og transparent. For det andre bør reguleringen av fremgangsmåten bidra til å sikre at valget skjer på grunnlag av kvalifikasjoner og etter en objektiv vurdering.

Det kan gis nærmere bestemmelser om fremgangsmåten for valg av ombudet i ombudsloven. Etersom ombudet velges av Stortinget, må imidlertid sentrale deler av valgprosessen ses i sammenheng med Stortingets interne arbeidsordning, som er mer generelt innrettet. Stortingets forretningsorden har bestemmelser om utforming og tilgjengeliggjøring av innstillinger til Stortinget, samt gjennomføring av debatter og votering i plenum.

I lov av 22. mai 2015 om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, er løsningen at valgprosessen for styret og direktøren følger delvis av loven og instruksene selv, og for øvrig av Stortingets generelle arbeidsordning. Av loven § 7 fremgår det at direktøren oppnevnes av Stortinget «etter ekstern kunngjøring og innstilling fra Stortingets presidentskap». Styret velges av Stortinget, men instruksene § 2 fastsetter at Stortingets presidentskap aktivt skal informere om offentlighetens adgang til å fremme forslag til styrekandidater.

Utvalget mener at en tilsvarende reguleringsmodell fremstår som nærliggende for ombudet. Aspekter ved valgprosessen som er spesifikt begrunnet i ombudsordningen, kan fremgå av loven selv, mens delen av valgprosessen som inngår i Stortingets interne arbeidsordning, følger av Stortingets forretningsorden.

Det vises til lovforslaget § 2 andre ledd.

10.14.6 Tap av ombudsvervet

Etter gjeldende lov § 1 tredje ledd kan Stortinget avsette ombudet «med et flertall på minst to tredjedeler av de avgitte stemmer». Det er ikke oppstilt nærmere vilkår for hva som skal til for at ombudet avsettes. Det har ikke tidligere skjedd at et ombud har blitt avsatt.

Adgangen til å avsette kan videre ses i sammenheng med den gjeldende valgperioden på fire år. Med en såpass kort valgperiode vil det praktiske behovet for å kunne avsette et ombud antageligvis være mindre enn ved en lengre valgperiode.

I Venezia-prinsippene punkt 11 fremgår følgende:

«The Ombudsman shall be removed from office only according to an exhaustive list of clear and reasonable conditions established by law. These shall relate solely to the essential criteria of ‘incapacity’ or ‘inability to perform the functions of the office’, ‘misbehavior’ or ‘misconduct’, which should be narrowly interpreted. The parliamentary majority required for removal – by Parliament itself or by a court on request of Parliament- shall be equal to, and preferably higher than, the one required for election. The procedure for removal shall be public, transparent and provided for by law.»

Det foreslås videreført at avsetting krever et kvalifisert flertall på minst to tredjedeler av de avgitte stemmene. Når det gjelder prosessen for behandling av et

fremsatt forslag om avsetting av ombudet, følger denne de alminnelige saksbehandlingsreglene i Stortingets forretningsorden. Dette må i utgangspunktet anses for å ivareta den prosessuelle siden av anbefalingen, herunder krav til offentlighet og transparens.

Utvalget mener det vil ha lite for seg å fastsette nærmere materielle vilkår for avsetting av ombudet. Ombudets autoritet og stilling forutsetter Stortingets tillit. Denne tilliten vil være tapt dersom to tredjedeler av Stortinget vedtar å avsette ombudet, uavhengig av om begrunnelsen oppfyller lovbestemte krav. Utvalget mener derfor at det vil være lite vunnet ved å oppstille nærmere materielle vilkår for avsetting.

Det vises til lovforslaget § 31.

10.14.7 Vikar og setteombud

I gjeldende lov § 1 fjerde og femte ledd er det bestemmelser om stedfortreder for ombudet og setteombud.

I ombudets arbeidsgrupperapport foreslås det kun en mindre endring, som gjelder bemyndigelse av stedfortreder blant ombudets ansatte ved fravær inntil tre måneder. Utvalget mener at betegnelsen «vikar» er mer dekkende, presis og forståelig enn det gjeldende begrepet «stedfortreder». Det foreslås derfor at begrepet «vikar» erstatter begrepet «stedfortreder».

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende rett.

Det vises til lovforslaget § 32.

10.14.8 Adgang til å delegere

I gjeldende lov, og av lovforslaget, følger det forutsetningsvis at kompetansen etter loven tilkommer ombudet personlig. Det er ombudet personlig som er valgt av Stortinget for å ivareta mandatet og oppgavene etter loven. I instruksens § 9 første ledd fremgår det også at det er ombudet personlig som skal ta standpunkt i alle saker. Det fremgår imidlertid også at myndigheten til å avslutte saker som klart må avvises eller ikke gir tilstrekkelig grunn til nærmere behandling, kan delegeres til ombudets ansatte.

Om dette fremgår følgende i arbeidsgrupperapporten s. 34:

«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.»

Utvalget er enig i disse vurderingene. I og med strukturen i lovforslaget foreslås det at dette fastsettes i en egen bestemmelse i lovforslaget kapittel 6 om ombudsvervet.

Det vises til lovforslaget § 33.

10.14.9 Ombudets lønn og pensjon

10.14.9.1 Generelt

Gjeldende lov § 13 regulerer blant annet lønn for ombudet og setteombud, samt pensjon for ombudet. Ombudets lønn fastsettes av Stortinget, eller den det gir fullmakt. Pensjonen fastsettes ved lov.

Lønn for setteombud som oppnevnes etter gjeldende lov § 1 fjerde ledd første punktum, fastsettes av Stortinget eller den Stortinget gir fullmakt. Stortingets presidentskap fastsetter lønnen for setteombud oppnevnt etter § 1 fjerde ledd andre punktum.

Sivilombudsmannen har i brev til utvalget 3. desember 2019 foreslått enkelte endringer i disse bestemmelsene. Endringsforslagene bygger på retts tekniske hensyn.

10.14.9.2 Ombudets lønn

Gjeldende bestemmelse om at Stortinget eller den Stortinget gir fullmakt, fastsetter sivilombudets lønn, foreslås videreført.

Det vises til lovforslaget § 34 første ledd.

10.14.9.3 Godtgjørelse for setteombud

I Sivilombudsmannens brev til utvalget 3. desember 2019 vises det til at gjeldende lov ikke angir hvem som fastsetter godtgjørelse for setteombud som oppnevnes fordi ombudet er inhabil.

Det foreslås å videreføre ordningen med at Stortingets presidentskap oppnevner setteombud dersom ombudet er inhabil. Det fremstår som naturlig at det også er presidentskapet som i den forbindelse fastsetter godtgjørelsen.

Det vises til lovforslaget § 34 første ledd andre punktum.

10.14.9.4 Ombudets pensjon

For ombudsmenn som ble utnevnt av Stortinget før 1. januar 2011, er pensjonsordningen fastsatt i lov 6. mai 1966 om pensjonsordning for Stortingets ombudsmann for forvaltningen.³⁴² Skjæringstidspunktet i loven ble vedtatt ved endringslov i 2010 på bakgrunn av samtidige endringer i pensjonsordningene for stortingsrepresentanter, statsråder og riksrevisorer.

³⁴² Lov om pensjonsordning for Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 1.

I Innst. 145 L (2010–2011) punkt 2.4 fremgår det at de alminnelige reglene for offentlig tjenstepensjon skal gjelde fullt ut for ombud som er utnevnt etter 1. januar 2011. I sitt brev til utvalget av 3. desember 2019 viser ombudsmannen til at disse endringene ikke er reflektert i gjeldende sivilombudsmannslov § 13. Det vises også til at lov om Statens pensjonskasse ikke inneholder en bestemmelse som uttrykkelig fastslår at ombud, som formelt innehar et verv, er medlem av Statens pensjonskasse.

På denne bakgrunn ser også utvalget behov for å klargjøre lovgrunnlaget for pensjonsordningen for ombud som er utnevnt av Stortinget etter 1. januar 2011. I denne sammenhengen vises det til riksrevisjonsloven § 6 første ledd, som ble endret av samme grunn i 2010. Utvalget foreslår en tilsvarende bestemmelse for ombudet. Den foreslåtte lovendringen innebærer en kodifisering og klargjøring av gjeldende rettstilstand og gjelder derfor for ombud som er utnevnt fra 1. januar 2011.³⁴³

Det vises til lovforslaget § 34 andre ledd.

10.15 Vitneplikt og bevisforbud

10.15.1 *Generelt*

I Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport s. 39–46 foreslås det bestemmelser om bevisforbud, eller bevisfritak, for forhold som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, og om opplysninger som gjelder grunnlaget for ombudets uttalelser og rapporter.

Den generelle bakgrunnen for ombudets forslag er at det har forekommet at ombudsmannen selv eller ansatte ved kontoret har blitt innkalt som vitner i saker som går for domstolene. Ifølge ombudet kan dette være betenkelig fordi en uttalelse eller rapport fra ombudet må anses som et uttømmende uttrykk for den informasjonen ombudet har anledning til å dele om sine undersøkelser, funn og vurderinger.

10.15.2 *Bevisforbud for forhold som er underlagt lovbestemt taushetsplikt*

I ombudets arbeidsgrupperapport s. 40–42 vises det til tvisteloven § 22-3 første ledd og straffeprosessloven § 118, som inneholder alminnelig bevisforbud for vitnemål

³⁴³ Innst. 146 L (2010–2011) punkt 2.4.

som vil krenke lovbestemt taushetsplikt som følge av tjeneste eller arbeid for staten. Ombudet og ombudets ansatte har lovbestemt taushetsplikt i medhold av gjeldende lov § 9, som foreslås videreført i lovforslaget § 22. Opplysninger som er underlagt taushetsplikt for ombudet og ombudets ansatte, vil dels være opplysninger mottatt fra forvaltningen og dels opplysninger fra klagere og egne undersøkelser. I arbeidsgrupperapporten vises det til tvisteloven § 22-3 andre ledd, hvorefter departementet kan samtykke i at beviset likevel føres. Tilsvarende gjelder etter straffeprosessloven § 118 andre ledd. Ettersom ombudet er organisert under Stortinget og ikke er del av forvaltningen, passer denne ordningen dårlig, også konkret hensett til at ombudet skal drive uavhengig kontroll med forvaltningen og at aktuelle taushetsbelagte opplysninger ikke nødvendigvis stammer fra forvaltningen. Det er heller ikke klart hvem som eventuelt kan gi samtykke til at ombudet eller ansatte ved ombudets kontor forklarer seg om forhold underlagt lovbestemt taushetsplikt. Arbeidsgrupperapportens forslag til løsning på denne problemstillingen gjengis her:

«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.

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.»

Forslaget innebærer i utgangspunktet en tilpasning av reglene om bevisforbud for forhold underlagt lovbestemt taushetsplikt i tvisteloven og straffeprosessloven, slik at de passer for ombudet. Det innebærer i utgangspunktet ikke en materiell endring i avveiningen mellom hensynet til taushetsplikten og sakens opplysning for domstolen. Domstolen kan overprøve departementets nektelse av samtykke til bevisføring om taushetsbelagte opplysninger, og følgelig ligger den endelige avgjørelsen hos domstolen. Ettersom ombudet ikke har et overordnet organ som i denne

sammenhengen kan sammenlignes med forholdet mellom et departement og underliggende forvaltning, fremstår det som en hensiktsmessig løsning at det er domstolen som i første omgang treffer avgjørelse om det kan føres bevis om taushetsbelagte opplysninger. I denne sammenhengen bør ombudet gis anledning til å komme med en uttalelse til domstolen, blant annet for å belyse eventuelle konsekvenser av at det føres bevis om taushetsbelagte opplysninger. Justis- og beredskapsdepartementet har kommentert forslaget i sitt brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen av 17. desember 2018. Departementet har ikke innsigelser mot forslaget, men påpeker at en eventuell lovbestemmelse som følger opp forslaget, av pedagogiske hensyn bør inntas i prosesslovgivningen, og ikke i loven for ombudet. I brev til utvalget av 3. desember 2019 fremgår det at Sivilombudsmannen ikke har innvendinger mot en slik løsning. Utvalget er enig i dette.

10.15.3 Bevisforbud for opplysninger som gjelder grunnlaget for ombudets uttalelser og rapporter

I arbeidsgrupperapporten s. 42–45 foreslås det at ombudet og ombudets ansatte unntas vitneplikt for forhold som gjelder grunnlaget for ombudets uttalelser og rapporter utarbeidet som ledd i forebyggingsvirksomheten. Etter gjeldende rett kan ombudet eller ombudets ansatte innkalles som vitne i en rettsak for å gi forklaring om grunnlaget for uttalelser og rapporter, såfremt det ikke dreier seg om opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, jf. direkte over.

Som begrunnelse for bevisforbud for grunnlaget for ombudets uttalelser vises det i arbeidsgrupperapporten til at ombudets virksomhet har likhetstrekk med domstolenes virksomhet, som medfører at det på tilsvarende måte bør oppstilles bevisforbud for grunnlaget for ombudets uttalelser. Som ombudet selv er inne på, er bevisforbudet for dommere særlig begrunnet i at rettsavgjørelser er endelig bindende for partene, med mindre avgjørelsen angripes med lovbestemte rettsmidler. Det er dermed et selvstendig poeng at domsslutningen og begrunnelsen for avgjørelsen uttømmende fremgår av rettsavgjørelsen selv, og ikke kan suppleres med vitnemål fra dommere. Dette må også ses i sammenheng med at det for domstolene er oppstilt relativt detaljerte regler om hvordan rettsavgjørelser skal begrunnes.

Selv om ombudets klagesaksbehandling langt på vei kan tjene som et substitutt for domstolsprøving, er det likevel forskjeller mellom ombudets uttalelser og rettsavgjørelser, som medfører at det vil være betenkelig å innføre bevisforbud for grunnlaget for ombudets uttalelser. Det vises særlig til at ombudets uttalelser ikke er rettslig bindende, og at saksforholdet uttalelsene gjelder, kan prøves av domstolene. Et tungtveiende hensyn som taler mot et slikt bevisforbud, er at domstolene bør ha best mulige forutsetninger for å komme til materielt riktig resultat. Utvalget har forståelse for ombudets begrunnelse for å innføre bevisforbud for grunnlaget for uttalelser, men mener likevel at det ikke er tilstrekkelige grunner for å begrense domstolenes forutsetninger for å treffe materielt riktige rettsavgjørelser, og partenes forutsetninger for å få en materielt riktig avgjørelse.

I arbeidsgrupperapporten s. 43–45 vises det videre til at det for virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme er særlige grunner til at ombudet bør unntas fra forklaringsplikt om grunnlaget for sine rapporter:

«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 samtaler 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.»

Forrangsbestemmelsene i tvisteloven § 1-2 og straffeprosessloven § 4 innebærer at henholdsvis tvisteloven § 22-3 første ledd og straffeprosessloven § 118 ikke kan anvendes i strid med OPCAT, herunder art. 21. Retten kan ikke pålegge ombudet eller ombudets ansatte forklaringsplikt i strid OPCAT. Med dette mener utvalget at de særlige hensyn ombudet viser til når det gjelder virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme, er ivaretatt. For øvrig vises det til vurderingen over om at det ikke foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å innføre et generelt bevisforbud for grunnlaget for ombudets uttalelser.

10.16 Merknader til de enkelte paragrafene

Til § 1

Paragrafen fastsetter Sivilombudets overordnede mandat, som skal være styrende for alle deler av ombudets virksomhet. Det vises til kapittel 10.6.2.

Til § 2

Paragrafen fastsetter at Sivilombudet oppnevnes av Stortinget. Paragrafen gir også nærmere bestemmelser om oppnevningen.

At ombudet må oppnevnes med «minst to tredjedels flertall», innebærer at det er tilstrekkelig med to tredjedeler av de avgitte stemmer i Stortinget. Det vises til kapittel 10.14.2. Sivilombudet kan bare oppnevnes for fire år om gangen. Oppnevningsperioden er uavhengig av stortingsperiodene. Oppnevningstiden beregnes i utgangspunktet fra vedtakstidspunktet. I oppnevningsvedtaket kan det imidlertid fastsettes at oppnevningen gjelder fra et senere tidspunkt. I så fall løper oppnevningstiden fra oppnevningen er virksom i henhold til vedtaket.

I paragrafens andre punktum fremgår det at ombudet bare kan gjenoppnevnes én gang. Dette innebærer at ombudet maksimalt kan være oppnevnt i åtte år til sammen. Normalt vil oppnevningsperiodene være suksessive, men bestemmelsen er ikke til hinder for at periodene er separate. At en person har vært vikarombud eller setteombud, har ikke betydning for adgangen til å oppnevne vedkommende som ombud etter denne bestemmelsen, eller for oppnevningsperioden. Det vises til kapittel 10.14.3.

Etter paragrafens tredje punktum skal oppnevningen skje etter offentlig kunngjøring. Offentlig kunngjøring kan unnlates dersom Stortingets presidentskap gir innstilling om å oppnevne ombudet til en ny fireårsperiode, direkte påfølgende den første. Kunngjøringen skal ivareta at det i god tid før den forestående oppnevningen blir offentlig kjent at det skal oppnevnes nytt sivilombud. Kunngjøringen bør videre angi kvalifikasjonskrav og ønskede kvalifikasjoner. Formålet med kunngjøringen er å oppnå et best mulig utvalg av kvalifiserte kandidater til vervet.

Opprinnelig oppnevning og gjenoppnevning skjer etter innstilling fra Stortingets presidentskap.

Øvrige bestemmelser om ombudsvervet, herunder kvalifikasjonskrav, fremgår i lovforslaget kapittel 6.

Til § 3

Paragrafen konkretiserer hvordan Sivilombudet ivaretar sitt overordnede mandat i § 1, og må tolkes i lys av dette. Det vises til kapittel 10.6.3. Bestemmelsen fastsetter ombudets generelle arbeidsform, som består i å føre kontroll med forvaltningen gjennom å undersøke og uttale sin mening om forhold som faller innenfor oppgavebeskrivelsen i paragrafens bokstav a–c og arbeidsområdet i § 4. At ombudet «kan» foreta slike undersøkelser og uttale sin mening, fastsetter prinsippet om at det er opp til ombudet selv å bestemme hvilke undersøkelser som skal foretas, og om ombudet skal uttale sin mening i en sak.

Til § 4

Paragrafen fastsetter Sivilombudets arbeidsområde, som angir rammene for hvem og hva Sivilombudet kan føre kontroll med. Det vises til kapittel 7.

Paragrafens første ledd gir en positiv angivelse av kontrollområdet. Angivelsen er autonom, slik at innholdet er uavhengig av hvordan tilsvarende begreper er definert i øvrig lovgivning og i andre sammenhenger.

«Den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste» omfatter generelt hele statsforvaltningen og kommunalforvaltningen, og andre som ikke anses som forvaltningsorganer, men som utøver forvaltningsmyndighet, samt den som opptrer for

disse, herunder fysiske personer og rettssubjekter. Hvem eller hva som er omfattet av arbeidsområdet, er ikke uttømmende definert, og den nærmere grensegangen kan måtte bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Sentrale momenter er om virksomheten gjelder et offentlig ansvarsområde, om den er offentlig finansiert, om den er underlagt særskilt offentlig regelverk, styring eller kontroll, og om hensynene bak ombudskontrollen tilsier at den bør være omfattet av arbeidsområdet. Det vises til kapittel 10.7.2.1.

Paragrafens første ledd andre punktum har bakgrunn i ombudets virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme, i henhold til valgfri tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon («OPCAT»). Det operative vilkåret «offentlig frihetsberøvelse» har samme meningsinnhold som tilleggsprotokollen art. 4. Vilkåret omfatter da frihetsberøvelse som 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. Arbeidsområdet omfatter «alle tilfeller» hvor noen kan være underlagt slik frihetsberøvelse. Det innebærer at offentlige frihetsberøvelser er omfattet av arbeidsområdet uavhengig av øvrige situasjonsbetingelser, og at arbeidsområdet da kategorisk omfatter alle steder som er omfattet av norsk jurisdiksjon og kontroll, inkludert steder underlagt privat eiendoms- eller råderett. Det er ikke et vilkår for undersøkelser mv. at ombudet har positiv kunnskap om at det foregår offentlig frihetsberøvelse på et bestemt sted. Det er tilstrekkelig at ombudet finner grunn til å undersøke det aktuelle stedet, eventuelt for å avklare om noen er underlagt offentlig frihetsberøvelse. Det vises til kapittel 10.7.2.2 og 10.12.2.

Paragrafens andre ledd bokstav a til e inneholder dels presiseringer og dels unntak fra hovedregelen i første ledd. Det vises til kapittel 10.7.3.

Til § 5

Paragrafen regulerer sentrale sider av forholdet mellom Stortinget og Sivilombudet. Det vises til kapittel 10.8.

I første ledd slås det fast at ombudet utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Det innebærer at Stortinget ikke kan gi ombudet konkrete instruksjoner om

hvordan vervet skal utføres, herunder hvilke undersøkelser som skal foretas, hvilke klagesaker som skal behandles, eller hva ombudet skal eller bør mene i en sak.

Stortinget skal også avstå fra å bruke mer indirekte virkemidler for å påvirke utøvelsen av ombudsvervet, f.eks. gjennom utøvelsen av budsjettmyndigheten eller på andre måter. At ombudet er uavhengig og selvstendig fra Stortinget, er likevel ikke til hinder for at det er dialog mellom ombudet og Stortinget, blant annet om undersøkelser som kan være av interesse for Stortingets kontroll med forvaltningen.

Andre ledd slår fast at ombudet skal gi årlige meldinger til Stortinget om sin virksomhet. Meldingene skal redegjøre for ombudets virksomhet generelt og særskilt omtale virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme.

Tredje ledd fastsetter at ombudet kan gi særskilte meldinger til Stortinget.

Fjerde ledd innebærer at Stortinget ved alminnelig vedtak kan gi utfyllende bestemmelser om ombudets virksomhet. Slike bestemmelser kan ikke fravike loven, med mindre annet er særskilt bestemt. Det vises til kapittel 10.8.4.

Til § 6

Paragrafen gjelder Sivilombudets uavhengighet fra forvaltningen, herunder forvaltningens adgang til å utøve myndighet overfor ombudet. Det vises til kapittel 10.9.

Første ledd fastsetter at Sivilombudet er uavhengig av forvaltningen. At ombudet er organisert under Stortinget og ikke er del av forvaltningen, medfører i seg selv at ombudet er uavhengig fra forvaltningen. Bestemmelsen synliggjør dette.

Andre ledd begrenser forvaltningens adgang til å utøve myndighet overfor ombudet, av hensyn til at ombudets kontroll med forvaltningen skal være uavhengig og upartisk. Bestemmelsen innebærer at ombudet kan nekte forvaltningen å utøve myndighet som reelt kan være til skade for den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet, og tilliten til dette. Begrepet «myndighet» omfatter faktiske handlinger, så vel som vedtak og beslutninger. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil, og terskelen for å nekte forvaltningen å utøve myndighet skal generelt sett være høy, særlig på områder der forvaltningen skal ivareta vitale samfunnsinteresser eller individinteresser. Normalforutsetning er at ombudet og forvaltningen finner frivillige

og tilpassede løsninger hvor forvaltningen kan ivareta sine funksjoner overfor ombudet uten at det påvirker den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet. Normalt sett vil det ikke være grunnlag for å nekte myndighetsbruk som retter seg mot den rent administrative delen av ombudets virksomhet, med mindre dette indirekte er egnet til å påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet. Forvaltningen kan ikke overprøve ombudets beslutning om å nekte utøvelse av forvaltningsmyndighet.

Tredje ledd gir Stortinget adgang til å fastsette nærmere bestemmelser om forvaltningens lovfestede myndighet overfor ombudet, ved alminnelig stortingsvedtak. Dette er for tilfellet at det skulle oppstå behov for nærmere regulering av i hvilken utstrekning og på hvilken måte forvaltningen skal kunne utøve myndighet overfor ombudet på en måte som er forenelig med den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet. Bestemmelsen gir også adgang til å fastsette hvem som skal kunne utøve lovfestet kompetanse overfor ombudet, f.eks. slik at tilsynsmyndighet på et avgrenset område tillegges et annet organ, også utenfor forvaltningen. For tilfellet at det utøves myndighet i henhold til slike bestemmelser, kan ombudet fortsatt motsette seg myndighetsbruk i medhold av paragrafens andre ledd, men dette vil da være forbeholdt helt særskilte tilfeller.

Til § 7

Første ledd gir «alle» klagerett. Det omfatter fysiske så vel som juridiske personer, uavhengig av stedlig eller formell tilknytning til Norge. Det avgjørende er at vedkommende mener seg urettmessig behandlet av den norske forvaltningen. Klage kan inngis etter skriftlig fullmakt. Advokater behøver ikke fremlegge skriftlig fullmakt, med mindre ombudet ser grunn til å kreve det.

Andre ledd oppstiller minimumskrav til klagen. Disse skal tolkes liberalt. Det vises til kapittel 10.10.2. Det gis også anvisning på at klageren bør fremlegge relevant «dokumentasjon» i saken. Dette omfatter eventuelle dokumenter klageren har mottatt fra forvaltningen, men også andre dokumenter eller bevis som kan opplyse saken.

Fjerde ledd foreskriver at ombudet kan gi veiledning og bistå med å utforme klagen. Hvilken veiledning og bistand som gis, avgjøres av ombudet selv. Et utgangspunkt er likevel at alle skal ha en reell mulighet til å fremme en klage til

ombudet, uavhengig av personlige forutsetninger, som for eksempel språkbeherskelse eller funksjonsnedsettelse. Ombudet må særlig tilrettelegge for å kunne motta klager fra barn, hensyntatt barns særlige behov, blant annet med utgangspunkt i relevante føringer fra FNs barnekomité.³⁴⁴

Femte ledd innebærer at den som er frihetsberøvet, kan kommunisere med ombudet uten at andre enn ombudet eller ansatte ved ombudets kontor får kjennskap til innholdet i kommunikasjonen. Slik kommunikasjon kan være en klage til ombudet og etterfølgende korrespondanse i anledning saken. Det omfatter også andre forhold som den som er frihetsberøvet kan mene det er grunn til å formidle til ombudet, f.eks. tips om at det kan være grunn til undersøkelser. Bestemmelsen er teknologinøytral og omfatter elektroniske og fysiske kommunikasjonsformer, herunder e-post, brev eller muntlig kommunikasjon via telefon eller på andre måter. Den som forestår frihetsberøvelsen, skal tilrettelegge for at slik kommunikasjon er mulig.

Til § 8

Første ledd er en konkretisering av hovedregelen om at Sivilombudet fører etterfølgende kontroll med forvaltningen. Det vises til kapittel 10.10.3. Uavhengig av hva klagen gjelder, må klageren som hovedregel ha brukt alle tilgjengelige klagemuligheter i forvaltningen.

Andre ledd innebærer at ombudet skal veilede klageren om hva som er riktig klageinstans i forvaltningen, dersom klagemulighetene ikke er uttømt.

Tredje ledd oppstiller unntak fra hovedregelen i første ledd. Unntaket for «særlige grunner» skal i utgangspunktet tolkes strengt. Anvendelsen av unntaket vil være særlig aktuelt i tilfeller hvor en rent etterfølgende kontroll ikke kan anses tilstrekkelig for å «hindre» at det skjer urett mot den enkelte. Dette må videre vurderes i sammenheng med hvilken betydning det kan ha for den enkelte at ombudet behandler saken uten at klagemulighetene i forvaltningen er oppbrukt, herunder om myndighetsbruken i motsatt fall kan få potensielt alvorlige og irreversible konsekvenser som vanskelig lar seg reparere gjennom en rent etterfølgende kontroll.

³⁴⁴ Se blant annet FNs barnekomité, General comment no. 5 (2003) avsnitt 25.

Til § 9

Paragrafen regulerer fristen for å klage til Sivilombudet. Det vises til kapittel 10.10.4. Klagens anses inngitt når ombudet har mottatt klagen, med mindre det er klare holdepunkter for at klagen ble sendt tidligere. I så fall anses klagen inngitt da den ble sendt. Fristen beregnes fra et av de alternative starttidspunktene i paragrafens andre og tredje ledd.

Andre ledd gjelder klage over forvaltningsavgjørelser. Fristen beregnes fra avgjørelsestidspunktet.

Tredje ledd gjelder klage over andre forhold enn forvaltningsavgjørelser. Her løper fristen senest fra klageren «måtte» være kjent med forholdet. Fristen begynner da å løpe fra da det ville representert et markant avvik fra vanlig aktsom fremferd at klageren ikke var kjent med forholdet. Dette er i utgangspunktet en objektiv vurdering, men det må også tas hensyn til individuelle forhold. Gjelder klagen et sakskompleks hvor det underliggende forholdet ikke er en forvaltningsavgjørelse, men forvaltningen også har truffet én eller flere avgjørelser i sakskomplekset, beregnes fristen fra forvaltningens siste avgjørelse i saken. Fjerde ledd innebærer at ombudet kan ta en sak til behandling selv om klagefristen er oversittet. Dette må ses i sammenheng med at ombudet uansett kan ta en sak opp av eget tiltak. Forutsetningen er at det foreligger «særlige grunner». Dette vilkåret kan være oppfylt i tilfeller hvor det er spesielle omstendigheter som gjør at den ordinære klagefristen ikke er oppfylt, f.eks. at klageren ikke har blitt rettidig informert om en forvaltningsavgjørelse, eller at det har skjedd unnskyldelige feil rundt inngivelsen av klagen. Vilkaåret kan også være oppfylt hvis klagen gjelder spesielt alvorlige eller prinsipielle forhold hvor hensynene bak ombudskontrollen gjør seg sterkt gjeldende. Videre vil unntaket kunne være aktuelt i tilfeller der klageren har hatt langvarig påfølgende dialog med forvaltningen om den påklagde avgjørelsen eller forholdet, og dette har medført oversittelse av den ordinære klagefristen.

Til § 10

Paragrafen gjelder Sivilombudets behandling av klager. Det vises til kapittel 10.10.5. Bestemmelsen bygger på prinsippet om at ombudet selv avgjør om en sak skal

realitetsbehandles, og hvordan den i så fall skal behandles. Det innbefatter hvilke undersøkelser som skal foretas, og at ombudet på et hvilket som helst tidspunkt kan avslutte behandlingen av en sak.

Paragrafens andre ledd andre punktum fastsetter at ombudet bør varsle og be om uttalelse fra tredjepersoner, herunder enkeltpersoner eller upersonlige rettssubjekter, dersom klagen gjelder forhold som kan ha betydning for deres rettsforhold eller andre tungtveiende interesser. Eksempler vil være hvor klageren ikke er part i forvaltningssaken klagen gjelder, eller hvor klagen gjelder et forhold som på annen måte har direkte betydning for andre enn klageren. En grunnforutsetning for å varsle og be om uttalelse er at klagen tas til realitetsbehandling. Ombudet avgjør om og eventuelt på hvilket trinn i saksbehandlingen det vil være hensiktsmessig å varsle og be om uttalelse. Vurderingen vil blant annet måtte bero på i hvilken utstrekning tredjepersoners synspunkter kommer til uttrykk i forvaltningens saksdokumenter, hvilke rettsforhold eller interesser saken gjelder, og hva som er nærliggende utfall av klagebehandlingen. I varselet og anmodningen om uttalelse skal det fremgå hva klagen gjelder. Ombudet bør konkret angi hvilke forhold det særlig kan være grunn til at vedkommende uttaler seg om. Det bør fastsettes en frist for å gi uttalelse. Det skal også opplyses om at uttalelsen vil være omfattet av klagerens rett til å gjøre seg kjent med opplysninger og uttalelser i saken etter lovforslaget § 11.

Til § 11

Paragrafen fastsetter kontradiksjonsprinsippet, hvoretter klageren som hovedregel har rett til å gjøre seg kjent med opplysninger og uttalelser i saken og selv uttale seg om disse. Det vises til kapittel 10.10.6.

Paragrafens første ledd bokstav a–c fastsetter unntak fra klagerens rett til opplysninger. Bokstav a og b er utslag av at Sivilombudets informasjonstilgang overfor forvaltningen bygger på forutsetningen om at den mottatte informasjonen tilhører forvaltningen og ikke kan videreformidles av Sivilombudet. Bokstav a gjelder forvaltningens dokumenter i den påklagde saken. Klageren vil i utstrakt grad ha innsyn i slike dokumenter fra forvaltningen, men kan ikke kreve dem fremlagt fra ombudet. Bokstav b gjelder opplysninger fra forvaltningen som klageren «ikke får innsyn i» hos

forvaltningen. Hvis klageren ikke har fått innsyn i de aktuelle opplysningene fra forvaltningen, kan heller ikke ombudet gi klageren tilgang på opplysningene. Dersom ombudet mener at klageren har rett på slike opplysninger fra forvaltningen, kan ombudet gi uttrykk for dette overfor forvaltningen.

Paragrafens andre ledd gir klageren rett til å uttale seg om forvaltningens uttalelser i saken. Dette kan likevel unnlates hvis det «åpenbart» vil være uten betydning for behandlingen av saken. Hva som vil være åpenbart, må ses i sammenheng med at ombudet etter § 10 bestemmer hvordan en sak skal behandles, hvilke undersøkelser som skal foretas, og om saken skal avsluttes.

Til § 12

Paragrafen angir særskilte standpunkt som Sivilombudet kan innta i klagesaker og saker som tas opp av eget tiltak, jf. § 16 første ledd. Det vises til kapittel 10.10.7. Bestemmelsen gir ikke en uttømmende angivelse av hvilken mening ombudet kan ha, eller hvilke konklusjoner ombudet kan komme til. Første ledd bokstav a–d fastsetter mulige og standardiserte standpunkt ombudet kan innta overfor forvaltningen. Bokstav b inneholder to alternativer knyttet til forvaltningsavgjørelser. Det første er at avgjørelsen er «ugyldig». Dette refererer til den forvaltningsrettslige ugyldighetslæren, som i utgangspunktet ekskluderer ombudet fra å overprøve forvaltningsskjønnet. Det andre er at avgjørelsen er «klart urimelig». Dette gir ombudet kompetanse til å kritisere forvaltningsskjønnet i tilfeller hvor avgjørelsen i og for seg er gyldig. At avgjørelsen må være «klart» urimelig, innebærer at det ikke er tilstrekkelig at ombudet er uenig i forvaltningens skjønnsutøvelse. Det må foreligge en kvalifisert grad av urimelighet. Ombudets praksis viser at standpunktet kan være begrunnet i til dels ulike forhold, blant annet vektingen av relevante hensyn i skjønnsutøvelsen, spesielle og atypiske faktiske forhold i saken og feil eller mangler som har hatt betydning for skjønnsutøvelsen.

– Andre ledd gir ombudet adgang til å gi uttrykk for hvordan forvaltningen bør følge opp ombudets standpunkt som nevnt i paragrafens første ledd bokstav a–d.

Til § 13

Paragrafen gjelder underretning om resultatet av klagesaksbehandlingen. Det vises til kapittel 10.10.7. Klageren skal underrettes om ombudets behandling. Dette gjelder uavhengig av hvordan klagen er behandlet, jf. § 10. Underretningen er starttidspunktet for ny søksmålsfrist etter § 14 andre ledd.

Til § 14

Paragrafen innebærer at særskilte lovbestemte frister for å anlegge søksmål mot forvaltningen avbrytes ved klage til Sivilombudet. Paragrafen gjelder ikke søksmålsfrister som gjelder mellom private parter, sml. forbrukerklageloven § 22. Det vises til kapittel 10.10.8. Ved søksmål må domstolene, som ledd i sin prøving av prosessforutsetningene, ta stilling til om vilkårene for fristavbrudd er oppfylt, og om fristen for å anlegge søksmål er overholdt.

Tredje ledd tar sikte på å ramme de rene misbrukstilfellene. Det må blant annet tas hensyn til at den som klager til Sivilombudet, ikke alltid vil ha gode forutsetninger for å vurdere sin egen sak. Det må være klare holdepunkter for at den eneste grunnen til å fremme klagen var å oppnå fristavbrudd. Dette medfører likevel ikke bortfall av fristavbruddet hvis saken fører til realitetsavgjørelse ved at ombudet uttaler sin mening om saken.

Til § 15

Paragrafen gir nærmere bestemmelser om Sivilombudets undersøkelser av eget tiltak. Det vises til kapittel 10.11.1–4.

Andre ledd er en tilpasning av prinsippet i § 10. Andre punktum fastsetter at forvaltningen skal tilrettelegge for ombudets gjennomføring av sin undersøkelse. Slik tilrettelegging skal skje etter anmodning fra ombudet, hvor ombudet angir hvilken tilrettelegging som er nødvendig for å gjennomføre undersøkelsen.

Tilretteleggingsplikten må ses i sammenheng med ombudets rett til opplysninger og fysisk tilgang i § 20.

Tredje ledd gir forvaltningen rett til å uttale seg om ombudets funn og vurderinger, før ombudet uttaler sin mening.

Fjerde ledd gjelder underretning til klagere. Hvis undersøkelsen springer ut av én eller flere klart identifiserte klagesaker, er utgangspunktet at klagerne underrettes, såfremt de har en legitim interesse i saken. I andre tilfeller, hvor det ikke er en klager, eller en avgrenset gruppe identifiserte klagere, er utgangspunktet at underretning kan unnlates.

Til § 16

Paragrafen gjelder avslutning av saker som tas opp av eget tiltak. Det vises til kapittel 10.11.5.

Første ledd gjenspeiler at saker som tas opp av eget tiltak, ikke nødvendigvis er naturlig å avslutte på samme måte som klagesaker. Standpunkter som nevnt i § 12 vil ikke alltid passe for mer generelle undersøkelser i forvaltningen. Slike undersøkelser kan resultere i funn som ombudet uttaler sin mening om, uten å innta standpunkt som nevnt i § 12. Ombudet kan likevel innta standpunkt som nevnt i § 12, i den utstrekning «saken gir grunnlag for det». Dette må vurderes i lys av hva saken og undersøkelsen gjelder og hvilket standpunkt det er aktuelt å innta. Hvis ombudet inntar standpunkt som nevnt i § 12, skal referat av forvaltningens uttalelse etter § 15 tredje ledd fremgå i ombudets avsluttende uttalelse, jf. § 13.

Andre ledd gjelder underretning til forvaltningen om det endelige resultatet av undersøkelsen. Resultatet av slike undersøkelser kan etter omstendighetene også fremlegges som særskilt melding til Stortinget, jf. § 5 tredje ledd.

Til § 17

Paragrafen fastsetter at Sivilombudet er nasjonal forebyggende mekanisme, og at ombudet som ledd i denne virksomheten har enkelte særkompetanser basert på tilleggsprotokoll 18. desember 2002 til FNs torturkonvensjon. Det vises til kapittel 10.12.1 og 10.12.2. Andre ledd gir ombudet kompetanse som beskrevet i tilleggsprotokollen artikkel 19 og 20 overfor forvaltningen og private rettssubjekter. Henvisningen fra artikkel 19 til artikkel 4 ivaretar at kompetansen kan utøves innenfor arbeidsområdet tilleggsprotokollen foreskriver. Dette sikrer at ombudets virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme oppfyller tilleggsprotokollens minimumskrav

for tilfellet at det skulle oppstå en situasjon hvor lovens øvrige bestemmelser ikke er tilstrekkelige. Den konkrete angivelsen av besøk, undersøkelser, krav på informasjon og tilgang overfor forvaltningen og private er en delvis kodifisering av tilleggsprotokollen art. 19 og 20 og synliggjør sentrale deler av ombudets kompetanse i medhold av disse bestemmelsene.

Andre ledd siste punktum er en transformasjon av tilleggsprotokollen art. 21 om kildebeskyttelse.

Til § 18

Paragrafen gjelder anbefalinger Sivilombudet gir som ledd i virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme. Det vises til kapittel 10.12.3.

Til § 19

Paragrafen fastsetter at Sivilombudet skal ha et rådgivende utvalg for virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme. Det vises til kapittel 10.12.4.

Til § 20

Paragrafen gjelder Sivilombudets tilgang på opplysninger overfor forvaltningen og andre som er omfattet av ombudets arbeidsområde etter § 4. Det vises til kapittel 10.13.2.

Første ledd gir ombudet krav på enhver opplysning og ethvert dokument, uavhengig av om opplysningene eller dokumentene er underlagt lov- eller avtalebestemt taushetsplikt. Det er ingen dokumenttyper eller opplysninger som ombudet ikke kan kreve fremlagt. Forutsetningen er at opplysningen eller dokumentet er «nødvendig for å utføre oppgaver etter loven». Her siktes det til ombudets oppgaver som er fastsatt i § 3 og nærmere regulert i loven kapittel 2, 3 og 4, og som utføres innenfor arbeidsområdet som er fastsatt i § 4. Ombudet avgjør hvilke opplysninger eller dokumenter som er nødvendige for å utføre oppgaver etter loven.

Andre ledd gir ombudet tilgang til fysiske steder og systemer i samme utstrekning som ombudet har tilgang på opplysninger og dokumenter etter første ledd. Med «systemer» siktes det til datasystemer.

Til § 21

Paragrafen innebærer at ombudet kan innhente fagkyndig bistand dersom det er nødvendig for å opplyse en sak. Det vises til kapittel 10.13.3.

Til § 22

Paragrafen gjelder taushetsplikt for sivilombudet, ombudets ansatte og eventuelle andre som bistår med utførelsen av ombudets oppgaver, samt forskere. Paragrafens første og andre ledd er en videreføring av gjeldende rett. Det vises til kapittel 10.13.4. Taushetsplikt for informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen, er tatt ut av denne paragrafen, da denne taushetsplikten nå følger av § 28 om sikkerhetslovens anvendelse for ombudet.

Til § 23

Paragrafen fastsetter habilitetskrav for sivilombudet og ansatte ved sivilombudets kontor. Det vises til kapittel 10.13.5. Habilitetsstandarden er streng og skal praktiseres i tråd med habilitetsstandarden som kommer til uttrykk i domstoloven §§ 106 og 108.

Første ledd omtaler «særegne forhold». Dersom det foreligger grunner som angitt i domstoloven § 106, anses dette vilkåret og de øvrige vilkårene for inhabilitet oppfylt. For øvrig skal bestemmelsen tolkes i samsvar med den relative habilitetsstandarden i domstoloven § 108, såfremt forhold som rammes av denne bestemmelsen, er relevante for ombudets upartiskhet og saklighet og tilliten til dette.

Andre ledd gir en overordnet føring for den nærmere habilitetsvurderingen.

Tredje ledd gjelder virkningen av inhabilitet og avledet inhabilitet. Den som er inhabil, kan hverken forberede eller avgjøre en sak, mens den som er avledet inhabil, kun er avskåret fra å treffe avgjørelser i saken. Dersom sivilombudet selv er inhabil, vurderer likevel setteombudet om saken kan forberedes av ansatte ved ombudets kontor.

Til § 24

Paragrafen gjelder Sivilombudets offentliggjøring av behandlede saker. Begrepet «vurdering» innbefatter ombudets begrunnelse og konkrete mening og

standpunkt i saken, og erstatter det tidligere begrepet «uttalelse». At offentliggjøringen skal skje på «den måten» som anses formålstjenlig, innebærer at ombudet avgjør hvor og på hvilken måte vurderingen skal offentliggjøres. Det innbefatter også hva som skal fremgå i den offentliggjorte vurderingen, blant annet av hensyn til taushetsplikt, at vurderingen bygger på opplysninger fra forvaltningen som det ikke gis offentlig innsyn i, eller hensynet til klageren.

Til § 25

Paragrafen gjelder særlige meldinger og meddelelser som Sivilombudet kan gi til forvaltningen, inkludert påtalemyndigheten. Det vises til kapittel 10.13.7.

Til § 26

Paragrafen regulerer dokumentoffentlighet hos Sivilombudet. Bakgrunnen for dette er at offentleglova ikke får anvendelse for Sivilombudet, jf. offentleglova § 2 tredje ledd. Bestemmelsen fastsetter også at deler av arkivlova gjelder for ombudet. Det vises til kapittel 10.13.8.

Til § 27

Paragrafen gjelder Sivilombudets behandling av personopplysninger. Det vises til kapittel 10.13.9.

Første ledd gir ombudet rett til å behandle personopplysninger som er nødvendige for å utøve oppgaver etter loven. Dette omfatter ombudets oppgaver som beskrevet i § 4, og administrative oppgaver.

Andre ledd er utslag av prinsippet om at ombudet ikke kan videreformidle forvaltningens dokumenter. Krav på kopi av personopplysninger i dokumenter som nevnt i andre ledd, må rettes mot vedkommende forvaltningsorgan. Ombudet skal ikke imøtekomme et slik krav, men henviser til at kravet må rettes mot forvaltningsorganet.

Til § 28

Paragrafen gjelder sikkerhetslovens anvendelse for Sivilombudet og ansatte ved ombudets kontor. Det vises til kapittel 10.13.10.

Til § 29

Paragrafen regulerer ulike sider ved ombudets personale, herunder ansettelse, forholdet til statsansatteloven, personalreglement, mv. Det vises til kapittel 10.13.11.

Første ledd tredje punktum innebærer at statsansatteloven §§ 4–7 gjelder for ombudet, med forbehold om at de må anvendes med henblikk på at Sivilombudet er uavhengig fra forvaltningen og underlagt Stortinget. Bestemmelser som spesifikt gjelder forvaltningen eller som gir forvaltningen direkte beslutningskompetanse, gjelder ikke.

Til § 30

Paragrafen oppstiller formelle krav for å bli oppnevnt som sivilombud. Det vises til kapittel 10.14.4.

I tillegg til de formelle kravene i bestemmelsene kan det i den offentlige kunngjøringen av vervet etter § 2 angis ytterligere ønskede kvalifikasjoner og presiseringer av hvilke momenter som vil bli vektlagt i vurderingen av om en kandidat oppfyller de mer skjønnspregede kvalifikasjonskravene i paragrafens andre ledd.

Til § 31

Paragrafen gjelder ulike situasjoner hvor ombudet fratrer eller avsettes i løpet av oppnevningsperioden. Det kan være at ombudet blir syk eller dør, han eller hun kan frasi seg vervet, eller ombudet kan avsettes av Stortinget. For å avsette et ombud kreves det to tredjedels flertall, på samme måte som det kreves to tredjedels flertall for å oppnevne et ombud. Det vises til kapittel 10.14.6.

I de tilfeller et ombud fratrer vervet eller avsettes før perioden er ute, må Stortinget oppnevne et nytt ombud etter reglene i § 2. Inntil et nytt ombud er på plass, oppnevner Stortinget en vikar etter § 32.

Til § 32

Paragrafen gjelder vikarombud og setteombud for tilfellet at Sivilombudet har henholdsvis midlertidig fravær eller er inhabil. Det vises til kapittel 10.14.7.

Til § 33

Paragrafen gir Sivilombudet adgang til å delegere sin myndighet etter loven til sine ansatte. Det vises til kapittel 10.14.8. Utgangspunktet er at kompetansen etter loven tilkommer sivilombudet personlig, med mindre annet er bestemt. At ombudet likevel må ta personlig standpunkt i saker hvor det er aktuelt å kritisere forvaltningen eller å gi anbefalinger etter § 18, er ikke til hinder for at saken fullt ut forberedes av ombudets ansatte.

Til § 34

Paragrafen gjelder sivilombudets lønn, pensjon og sidegjøremål. Det vises til kapittel 10.14.9.

Tredje ledd er ment å ivareta tilliten til ombudets uavhengighet og upartiskhet, og redusere risikoen for at ombudet skal bli inhabil.

Til § 35

Paragrafen fastsetter lovens ikrafttredelse og samtidige opphevelse av gjeldende lov og instruks. På grunn av nye bestemmelser om oppnevning og oppnevningsperiode for sivilombudet foreslås en overgangsbestemmelse som tar sikte på at den nye ordningen i realiteten blir gjeldende for den som er sivilombudsmann ved lovens ikrafttredelse. Det innebærer at den som er sivilombudsmann når loven trer i kraft er sivilombud i fire år fra vedkommende ble oppnevnt som sivilombudsmann, uavhengig av varigheten av den opprinnelige oppnevningen. Fra lovens ikrafttredelse gjelder § 31 om fratreden og avsetting for den som blir sivilombud. Hvis vedkommende er sivilombud frem til utløpet av perioden på fire år fra det opprinnelige oppnevningstidspunktet, kan vedkommende oppnevnes en gang etter § 2, men kan ikke deretter gjenoppnevnes etter § 2.

10.17 Lovforslag

Lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven)

Kapittel 1. Mandat, oppgaver, arbeidsområde og forholdet til Stortinget og forvaltningen

§ 1 Mandat

Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet) skal føre kontroll med den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste for å hindre at det øves urett mot den enkelte, og for å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene.

§ 2 *Oppnevning*

Sivilombudet oppnevnes av Stortinget, med minst to tredjedels flertall, for en periode på fire år. Ombudet kan bare gjenoppnevnes én gang.

Oppnevningen skjer etter offentlig kunngjøring av vervet, med mindre ombudet oppnevnes på nytt. Oppnevningen skjer etter innstilling fra Stortingets presidentskap.

§ 3 *Oppgaver*

Sivilombudet kan undersøke og uttale sin mening om

- a) klager mot forvaltningen, jf. kapittel 2,
- b) forhold som ombudet selv tar opp, jf. kapittel 3, og
- c) alle tilfeller hvor noen kan være underlagt offentlig frihetsberøvelse, for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. kapittel 4.

§ 4 *Arbeidsområde*

Sivilombudets arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste. Det omfatter også alle tilfeller hvor noen kan være underlagt offentlig frihetsberøvelse.

Ombudets arbeidsområde omfatter ikke

- a) forhold Stortinget har tatt standpunkt til, herunder saker behandlet av Stortingets utvalg for rettferdsvederlag,
- b) virksomheten i Stortingets eksterne organer og klagesaker som hører under disse,
- c) avgjørelser truffet i statsråd,
- d) domstolenes virksomhet, og
- e) avgjørelser som er truffet av kommunestyret eller fylkestinget, som etter lov bare kan treffes av disse organene. Slike avgjørelser kan ombudet likevel ta opp

til behandling når det er nødvendig av hensyn til rettssikkerheten eller andre særlige grunner.

§ 5 Forholdet til Stortinget

Sivilombudet utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Ombudet skal gi Stortinget årlige meldinger om sin virksomhet, jf. § 3.

Meldinger skal gis innen 1. april hvert år og omfatte virksomheten i perioden 1. januar til 31. desember det foregående året.

Ombudet kan gi særskilte meldinger til Stortinget.

Stortinget kan gi utfyllende bestemmelser om ombudets virksomhet.

§ 6 Uavhengighet fra forvaltningen

Sivilombudet er uavhengig av forvaltningen.

Forvaltningen kan ikke utøve myndighet overfor ombudet som kan påvirke den uavhengige og upartiske utøvelsen av ombudsvervet.

Stortinget kan fravike og gi egne bestemmelser om forvaltningens lovfestede myndighet overfor ombudet.

Kapittel 2. Klage til Sivilombudet og behandling av klage

§ 7 Klage til Sivilombudet

Alle som mener seg utsatt for urett fra den offentlige forvaltningen, kan klage til Sivilombudet.

Klagen skal være skriftlig og angi

- a) klagerens navn,
- b) hva det klages over, og
- c) hvorfor det klages.

Sammen med klagen bør det fremlegges dokumentasjon i saken.

Ombudet kan gi veiledning og bistå med å utforme klagen.

Den som er frihetsberøvet, har rett til å kommunisere med ombudet i fortrolighet.

§ 8 Vilkår for behandling av klage

For å kunne få klagen behandlet av Sivilombudet, må klageren ha brukt alle mulighetene for å klage til forvaltningen.

Hvis ikke alle mulighetene for å klage til forvaltningen er brukt, skal ombudet henwise klageren til riktig klageinstans i forvaltningen.

Ombudet kan alltid behandle klagen hvis Kongen i statsråd er eneste klageinstans, eller hvis det er særlige grunner til det.

§ 9 Fristen for å klage

Fristen for å klage til Sivilombudet er ett år.

Dersom klagen gjelder en forvaltningsavgjørelse, løper klagefristen fra forvaltningens endelige avgjørelse i saken.

Gjelder klagen andre forhold, løper klagefristen fra det tidspunktet forholdet fant sted eller opphørte, eller fra tidspunktet da klageren måtte vært kjent med dette.

Hvis fristen ikke er overholdt, kan ombudet likevel ta saken til behandling hvis det er særlige grunner til det.

§ 10 Sivilombudets behandling av klagen

Sivilombudet avgjør om det er grunn til å foreta undersøkelser som følge av en klage, hvilke sider av saken som skal undersøkes, og omfanget av undersøkelsene.

Undersøkelse av en klage skjer normalt ved at ombudet stiller skriftlige spørsmål til forvaltningen, som bes uttale seg innen en gitt frist. Ombudet bør be tredjepersoner uttale seg om en klage som gjelder deres rettsforhold eller tungtveiende interesser.

Ombudet kan når som helst beslutte å avslutte undersøkelsene av en klagesak på grunnlag av forklaringene som gis, hvis forvaltningen retter opp feil eller beslutter å behandle saken på nytt, eller dersom ombudet av andre grunner finner at det ikke er tilstrekkelig grunn til videre behandling av saken.

§ 11 Klagerens rett til dokumentinnsyn og til å uttale seg

Klageren har rett til å gjøre seg kjent med dokumenter i klagesaken og uttalelser og opplysninger som er gitt i saken. Dette gjelder likevel ikke

- a) dokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens opprinnelige behandling av saken,
- b) opplysninger som klageren ikke får innsyn i hos forvaltningen, og
- c) ombudets interne saksdokumenter.

Klageren skal gis anledning til å uttale seg om forvaltningens uttalelser i saken, med mindre det åpenbart vil være uten betydning for ombudets behandling av saken.

§ 12 *Avslutning av klagesaksbehandlingen*

På grunnlag av behandlingen av en klagesak kan Sivilombudet uttale sin mening om saken og innta standpunkt om

- a) at forvaltningen har gjort feil, handlet uforsvarlig eller optrådt i strid med god forvaltningsskikk,
- b) at en avgjørelse er ugyldig eller klart urimelig,
- c) at det foreligger begrunnet tvil om forhold av betydning for saken, eller
- d) at det foreligger forhold som kan medføre erstatnings- eller oppreisningsansvar.

Dersom Sivilombudet har gitt uttrykk for et standpunkt som nevnt i første ledd, kan ombudet videre gi uttrykk for at feil bør rettes, at saken bør behandles på nytt, eller at det bør ytes erstatning eller oppreisning.

§ 13 *Underretning om avslutning av klagesaksbehandlingen*

Sivilombudet skal underrette klageren eller dem saken angår, om resultatet av sin behandling av saken.

Når Sivilombudet avslutter en sak som nevnt i § 12, skal et referat av forvaltningens uttalelse fremgå i ombudets avsluttende brev eller uttalelse.

§ 14 *Avbrudd av spesielle søksmålsfrister*

Spesielle lovbestemte frister for å anlegge søksmål mot forvaltningen avbrytes når saken klages inn for Sivilombudet.

Den aktuelle fristen for å anlegge søksmål løper på nytt fra ombudets melding om avsluttet behandling er kommet frem til klageren, eller fra klageren blir varslet om forvaltningens svar på ombudets anmodning om fornyet behandling.

Søksmålsfristen avbrytes ikke hvis klagen åpenbart bare ble fremmet for å oppnå fristavbrudd og den ikke fører til realitetsavgjørelse hos ombudet.

Kapittel 3. Saker som tas opp av eget tiltak

§ 15 Undersøkelser av eget tiltak

Sivilombudet kan av eget tiltak ta opp, undersøke og uttale sin mening om konkrete eller generelle forhold i forvaltningen.

Ombudet avgjør hvordan undersøkelsene skal gjennomføres. Forvaltningen skal tilrettelegge for gjennomføringen av undersøkelsene.

Forvaltningen skal gis anledning til å uttale seg om Sivilombudets funn og andre spørsmål saken reiser, før ombudet uttaler sin mening.

Dersom undersøkelsene springer ut av opplysninger i en klage til ombudet, bør ombudet underrette klageren om at undersøkelse er iverksatt.

§ 16 Avslutning av saker ombudet tar opp av eget tiltak

Sivilombudet kan uttale sin mening på grunnlag av undersøkelser som er gjort. Hvis saken gir grunnlag for det, kan ombudet innta standpunkt som nevnt i § 12.

Ombudet skal sørge for at de berørte delene av forvaltningen underrettes om resultatet av undersøkelsene. Dersom ombudet finner det hensiktsmessig, kan også andre forvaltningsorganer underrettes.

Kapittel 4. Nasjonal forebyggende mekanisme

§ 17 Tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon

Sivilombudet er nasjonal forebyggende mekanisme i henhold til artikkel 3 i tilleggsprotokoll 18. desember 2002 til FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Som nasjonal forebyggende mekanisme har ombudet myndighet og rettigheter som beskrevet i tilleggsprotokollen artikkel 19 og 20, blant annet til å gjennomføre besøk, foreta undersøkelser og kreve informasjon og tilgang overfor forvaltningen og

private. Ingen skal holdes ansvarlig for eller utsettes for represalier som følge av at vedkommende har kommunisert eller delt informasjon med ombudet.

§ 18 *Anbefalinger*

I sin virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme kan Sivilombudet gi anbefalinger for 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 ombudet om mulige gjennomføringstiltak.

§ 19 *Rådgivende utvalg*

Sivilombudet skal ha et eget rådgivende utvalg for arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

Kapittel 5. Generelle bestemmelser om Sivilombudets virksomhet

§ 20 *Rett til opplysninger og fysisk tilgang*

Sivilombudet kan, uten hinder av taushetsplikt, pålegge den som er omfattet av arbeidsområdet i § 4, å gi enhver opplysning og ethvert dokument som er nødvendig for å utøve oppgaver etter loven her. Ombudet kan fastsette en frist for å etterkomme et slikt pålegg.

Ombudet har i samme utstrekning tilgang til fysiske steder og systemer.

Ombudet kan kreve bevisopptak ved domstolene etter reglene i domstoloven § 43 annet ledd. Rettsmøtene går for lukkede dører.

§ 21 *Fagkyndig bistand*

Ombudet kan engasjere fagkyndig bistand hvis det er nødvendig for å få opplyst en sak.

§ 22 *Taushetsplikt*

Sivilombudet har taushetsplikt om opplysninger mottatt i utøvelsen av vervet om forhold av personlig karakter og drifts- og forretningshemmeligheter.

Taushetsplikten vedvarer etter ombudets fratreden.

Den samme taushetsplikten påhviler ombudets ansatte og andre som bistår ved utførelsen av ombudets oppgaver, samt den som mottar taushetsbelagte opplysninger til bruk for forskning.

Til bruk for forskning kan det uten hinder av taushetsplikt gis innsyn i ombudets saksdokumenter. Ombudet bestemmer om, i hvilket omfang og på hvilke vilkår slikt innsyn kan innvilges.

§ 23 *Habilitet*

Sivilombudet eller en ansatt ved ombudets kontor er inhabil dersom det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til at saken vil bli behandlet på en upartisk og saklig måte.

I vurderingen skal det legges vekt på om behandlingen av saken kan innebære en fordel eller ulempe for vedkommende eller noen som han eller hun har nær tilknytning til.

Den som er inhabil, kan ikke forberede eller treffe avgjørelse i saken. En ansatt kan ikke treffe avgjørelse i saken dersom ombudet eller en medarbeider i direkte overordnet stilling er inhabil.

§ 24 *Offentliggjøring av ombudets vurdering i en sak*

Sivilombudets vurdering i en sak offentliggjøres på den måten det er formålstjenlig.

§ 25 *Særlige meldinger og meddelelser*

Sivilombudet kan rette særskilte meldinger til et forvaltningsorgan.

Hvis det er særlig grunn til det, kan ombudet meddele påtalemyndigheten eller ansvarlig tilsettingsmyndighet om forhold avdekket gjennom sine undersøkelser.

Ombudet kan underrette forvaltningen om mangler ved lover, forskrifter eller forvaltningspraksis.

§ 26 *Dokumentoffentlighet*

Dokumenter utarbeidet som ledd i Sivilombudets virksomhet er offentlige.

Følgende er unntatt offentlighet hos ombudet:

- a) dokumenter og opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, og
- b) dokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens forutgående behandling av saker som nevnt i kapitlene 2–4.

Ombudets interne saksdokumenter og dokumenter som utveksles mellom ombudet og Stortinget om budsjett og intern administrasjon, kan unntas offentlighet. Ombudet kan unnta andre dokumenter og opplysninger fra offentlighet hvis særlige grunner tilsier det.

Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som ombudet fører for registrering av dokumenter i sakene som opprettes.

Ombudet kan gjøre journaler og andre dokumenter allment tilgjengelig på internett.

Ombudet avgjør om et dokument helt eller delvis skal unntas offentlighet. Arkivlova kapittel II gjelder for Sivilombudets virksomhet, med unntak av §§ 7 og 8. Tilhørende forskrifter gjelder så langt de passer.

§ 27 Behandling av personopplysninger

Sivilombudet kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for å utøve oppgaver etter loven her.

Krav på kopi av personopplysninger i saksdokumenter som er utarbeidet eller innhentet under forvaltningens opprinnelige behandling av en sak, jf. personvernforordningen artikkel 15 nr. 3, rettes mot vedkommende forvaltningsorgan.

§ 28 Sikkerhetslovens anvendelse for Sivilombudet

Sikkerhetsloven gjelder for sivilombudet og ombudets ansatte med de unntak og presiseringer som følger av denne loven.

Følgende bestemmelser i sikkerhetsloven gjelder ikke for Sivilombudet: §§ 1-3, 2-1, 2-2 og 2-5, kapittel 3, § 5-5, § 7-1 andre til sjette ledd, § 8-3 første ledd andre punktum, § 9-4 andre til femte ledd, kapittel 10 og §§ 11-2 og 11-3.

Sivilombudet skal innenfor sin virksomhet utpeke, klassifisere og holde oversikt over skjermingsverdige objekter og infrastruktur og melde inn til sikkerhetsmyndigheten med angivelse av sikkerhetsgrad, jf. sikkerhetsloven § 7-1 andre ledd.

Sivilombudet kan innenfor sin virksomhet fatte vedtak om krav til adgangsklarering for tilgang til hele eller deler av skjermingsverdige objekter eller infrastruktur og bestemme at personer med sikkerhetsklarering for et bestemt nivå også er klarert for adgang til et bestemt skjermingsverdig objekt eller en bestemt skjermingsverdig infrastruktur, jf. sikkerhetsloven § 8-3.

Stortingets administrasjon er klareringsmyndighet for sivilombudet og Sivilombudets ansatte. Stortingets presidentskap er klagemyndighet for avgjørelser truffet av Stortingets administrasjon.

Stortinget kan fastsette i hvilken grad forskrifter fastsatt i medhold av sikkerhetsloven skal gjelde for Sivilombudet.

§ 29 Personalet

Øverste ledernivå under sivilombudet ansettes av ombudet selv etter innstilling fra ombudets ansettelsesråd. Øvrige medarbeidere ansettes av ombudets ansettelsesråd. Statsansatteloven §§ 4 til 7 om utlysning, innstilling og ansettelse gjelder. Tvister om fortrinnsrett etter statsansatteloven § 13 avgjøres av den som har ansettelsesmyndighet.

Personalreglementet fastsettes av Sivilombudet. Stortingets presidentskap kan ta personalreglementet opp til revisjon.

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

Forvaltningsloven gjelder i saker om ordensstraff, oppsigelse, suspensjon eller avskjed. Klageorganet er Stortingets presidentskap.

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister gjelder for ansatte i ombudets virksomhet.

Kapittel 6. Ombudsvervet

§ 30 Krav til sivilombudet

Sivilombudet må ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap.

Ombudet må tilfredsstillte høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper og inneha betydelig relevant erfaring.

§ 31 *Fratreden og avsetting*

Dersom sivilombudet dør i oppnevningsperioden, permanent blir ute av stand til å utføre sitt verv, frasier seg vervet eller avsettes av Stortinget med to tredjedels flertall, oppnevner Stortinget nytt ombud etter § 2 for en ny periode. Inntil nytt ombud har tiltrådt vervet, kan Stortinget oppnevne en vikar etter § 32 første ledd.

§ 32 *Vikar og setteombud*

Er sivilombudet midlertidig forhindret fra å utføre sitt verv, kan Stortinget oppnevne en vikar blant ombudets ledende ansatte så lenge fraværet varer.

Ved fravær inntil tre måneder kan ombudet selv utpeke en vikar blant de ledende ansatte ved sitt kontor.

Anser ombudet seg inhabil etter § 23 eller det er andre grunner til at en sak bør behandles av et setteombud, orienteres Stortingets presidentskap, som oppnevner et setteombud til å behandle saken.

§ 33 *Adgang til å delegere*

Sivilombudets fullmakter etter denne loven kan delegeres til ansatte ved ombudets kontor. Ombudet må likevel ta personlig standpunkt i saker hvor det er aktuelt å kritisere forvaltningens avgjørelser eller handlemåte eller å gi anbefalinger som nevnt i § 18.

§ 34 *Lønn, pensjon og sidegjøremål*

Sivilombudets lønn fastsettes av Stortinget eller den det gir fullmakt. Det samme gjelder godtgjørelse til vikar som oppnevnes etter § 32 første ledd. Stortingets presidentskap fastsetter godtgjørelse for setteombud antatt etter § 32 tredje ledd.

Ombudet skal være medlem av Statens pensjonskasse med rettigheter og plikter etter lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse.

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

§ 35 *Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser*

Loven trer i kraft xx.xx.xxxx. Samtidig oppheves lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsloven) og Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Den som er sivilombudsmann når loven trer i kraft er sivilombud i fire år fra vedkommende ble oppnevnt som sivilombudsmann, med mindre ombudet fratrer eller avsettes i medhold av § 31. Vedkommende kan bare oppnevnes én gang i medhold av § 2.

11. Ny lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret

11.1 Bakgrunn

Ombudsmannen og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret ble opprettet av Stortinget i 1952 og var Norges første ombudsordning. De politiske ungdomspartiene var pådrivere for opprettelsen. De var opptatt av den særstillingen vernepliktige står i, ved at staten kan kreve at de stiller seg til disposisjon og i ytterste konsekvens ofrer livet. Ombudsordningen skulle sikre de «allmennmenneskelige rettigheter» for Forsvarets personell og omfattet alle ansatte i Forsvaret.

Stortingets instruks for Ombudsmannen og -nemnda for Forsvaret beskriver formål og oppgaver og utgjør det formelle grunnlaget for ordningen. Instruksen har stort sett stått uforandret siden 1952.³⁴⁵ Instruksen legger opp til at Ombudsmannen og -nemnda selv skal finne ut hvordan arbeidet gjennomføres og organiseres.

Stortinget la til grunn i 1952 at Ombudsmannen skulle ha en nemnd som kunne gi råd i saker av prinsipiell betydning eller av allmenn karakter. Derfor er institusjonen organisert som en ombudsmannsnemnd, med Ombudsmannen som leder av nemnda. Ombudsmannen har vervet på heltid, mens nemndsmedlemmene får honorar

³⁴⁵ Den eneste endringen som har skjedd i instruksen etter 1952, er at antallet medlemmer i nemnda har økt fra 5 til 7. En periode omfattet også ombudsmannsordningen de sivile vernepliktige.

for nemndsmøter og befaringer. Ombudsmannen og de øvrige medlemmer av nemnda velges for en fireårsperiode som faller sammen med Stortingets valgperiode. Det er ingen begrensninger for hvor mange ganger de kan velges. Det har vært seks ombudsmenn siden 1952.

Da instruksen ble vedtatt i 1952, ble det forutsatt at ordningen med Ombudsmannen og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret skulle evalueres etter noe tid. Utvalget satte derfor ut et oppdrag om ekstern evaluering av ordningen, og evalueringsrapporten forelå i august 2020.³⁴⁶

11.2 Beskrivelse av dagens ordning

Formålet med ombudsmannsordningen er å «å sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret». Oppgavene som er beskrevet konkret i instruksen, er knyttet til tjenestetidens utnyttelse og de vernepliktiges forhold under tjenesten. Sentrale eksempler er økonomiske og sosiale rettigheter, undervisnings- og velferdsarbeid, kantine, pensjon, utrustning, bekledning, kosthold og husrom. Når det gjelder ansatte i Forsvaret, kan ombudsmannen behandle henvendelser som ikke kan gå tjenestevei.

Det er ombudsmannen og dennes kontor som mottar, forbereder og behandler alle henvendelser til ombudet. Ombudsmannen tar direkte kontakt med de myndigheter som han eller hun anser er nærmest til å løse sakene. Ombudsmannen gir videre veiledning om hvor en person kan henvende seg for å få saken løst. Ombudsmannen opererer som et lavterskeltilbud som intervenserer raskt og søker å løse saker på laveste nivå. Ombudsmannen har dermed en rolle i å forebygge konflikter. Ombudsmannen driver også informasjonsarbeid og deltar blant annet på kurs for tillitsvalgte for vernepliktige. En annen viktig funksjon er å tilrettelegge for dialog mellom ulike aktører. Ombudsmannen har også mulighet til å ta opp saker på eget initiativ.

³⁴⁶ Rambøll fikk oppdraget og leverte en rapport som følger av vedlegg 2 til rapporten.

Saker skal ifølge instruksen forelegges nemnda dersom de er av prinsipiell karakter eller har allmenn interesse. I praksis forelegges ikke saker for nemnda, men nemnda er med på befaringer og er med på å utarbeide årsmeldingen til Stortinget.

Ombudsmannens årsberetning oversendes Stortinget, og Ombudsmannen har mulighet til å sende særmelding til Stortinget.

Nemnda kan av Stortinget, Stortingets forsvarskomiteé, forsvarsministeren eller forsvarssjefen forelegges saker til uttalelse, se instruksens § 5³⁴⁷. I praksis blir ombudsmannen og nemnda sjelden konsultert.

11.3 Evalueringen av Ombudsnemnda og -mannen for Forsvaret

Det fremgår av evalueringen at ombudsmannen nyter respekt, oppfattes som tilgjengelig og blir sett på som en ressurs og støttespiller for flere aktører i forsvarssektoren. Ombudsmannens uavhengighet fra Forsvaret ble fremhevet som viktig. Ombudsmannen søker å finne løsninger innenfor Forsvarets behov for effektivitet og rasjonalitet og krav til en allmennmenneskelig og ivaretagende behandling av personell.

Evalueringen avdekket et behov for å forbedre og strukturere arbeidsformer og arbeidsprosesser i ombudsordningen samt kompetanseheving som sikrer at ordningen drives i tråd med de krav som stilles til et offentlig organ.

Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret ble evaluert ut fra velkjente kriterier for god organisasjon, ledelse og styring. Ordningen oppfyller flere krav til transparens og ansvarlighet, men bør ifølge evalueringen bli bedre på systematikk, registrering og dokumentasjon i saksbehandlingen. Ordningen oppfyller flere krav til uavhengighet, men på grunn av manglende tydelighet knyttet til mandat og målgrupper blir grensen mellom ombudsmannen og enkelte samarbeidsparter uklar, som for eksempel tillitsvalgtordningen i Forsvaret og andre ombud. Bedre dokumentasjon vil kunne fjerne eventuell usikkerhet om hvorvidt ombudsmannen er likebehandlende og upartisk. Manglende dokumentasjon gjør det vanskelig å

³⁴⁷ Instruksen er ikke oppdatert, slik at det vil være utenriks- og forsvarskomiteen som i dag har mulighet til å forelegge saker for Ombudsmannen.

konkludere entydig om ombudsmannens effektivitet. Ombudsmannens daglige arbeidsform ble vurdert som mindre systematisk og planmessig enn det som er normalt og hensiktsmessig for et offentlig organ.

Evalueringen konkluderte med at ordningen bør videreføres ut fra den etiske begrunnelsen bak ordningen: at den ivaretar interessene til svært unge mennesker i en utsatt posisjon. Videre ble det pekt på at et oppdatert mandat for ordningen, med tydelig definerte formål og målgrupper, ville bidra til å imøtekomme forbedringspunktene som det ble pekt på i evalueringen.

11.4 Behovet for en særskilt ordning for Forsvaret

Utvalget mener på bakgrunn av evalueringen at ombudsordningen bør videreføres. Kjernen i begrunnelsen bak ordningen står seg godt fortsatt: Det trengs et ombud oppnevnt av Stortinget som ivaretar interessene til unge mennesker i en utsatt posisjon.

Flere forhold gjør at Forsvaret skiller seg fra den offentlige forvaltningen for øvrig. Forsvarets virksomhet og mål er å avskrekke og forhindre krig. Dersom krig oppstår, skal landet forsvares. I krig har soldater en plikt til å risikere livet og kan straffes dersom de forsøker å unndra seg denne plikten.³⁴⁸

Forsvaret er statens ytterste maktapparat og skal ha beredskap for krise og krig. Det betyr at forsvaret i fredstid forbereder seg på krig og trener for krig. All slik aktivitet er preget av risiko. Alle tjenestepliktige i Forsvaret har en plikt til å følge ordre. Ytringsfrihet og lojalitetsplikt kan være utfordrende i Forsvaret, og det forventes at oppdraget blir løst med tilgjengelige ressurser.

I 2019 sysselsatte det norske Forsvaret mer enn 23 330 personer. Disse er fordelt på 11 597 militært ansatte, 4 320 sivilt ansatte og 7 413 vernepliktige. De arbeidsmessige forholdene er regulert gjennom et eget rammeverk som hensyntar de spesielle forholdene i Forsvaret.

³⁴⁸ Militær Straffelov § 26 og § 77.

Forsvaret er basert på allmenn verneplikt for alle.³⁴⁹ Verneplikten gjelder fra det året en person fyller 19 år, frem til utgangen av det året personen fyller 44. De som kalles inn til førstegangstjeneste, er svært unge. Forsvaret bestemmer hvor verneplikten skal avtjenes, og hvilke oppgaver som skal utføres. De vernepliktige har begrensede rettigheter og er underlagt et disiplinærsystem som kan føre til at de kan få svært alvorlige straffer.³⁵⁰ I siste instans kan de bli drept i krig. De vernepliktige utgjør en særlig sårbar gruppe. Utvalget mener at det er behov for å ivareta disse gruppenes rettigheter og interesser. I neste avsnitt gjør utvalget rede for sitt syn på hvilke andre grupper ombudsordningen bør omfatte.

Styringen av Forsvaret er et av regjeringens prerogativer. Etter Grunnloven § 25 første ledd første setning er det kongen som har den høyeste befalingen over forsvarsmakten i riket. Det er forsvarssjefen som har kommandomyndighet over militært personell.³⁵¹ Forsvarssjefen kan bruke kommandomyndigheten i det omfang som er påkrevd og tillatt. Stortingets politiske beslutninger gir rammene for hva som er tillatt. Regjeringen styrer for øvrig nasjonens styrker på den måten som den mener er best for landet. Hva som anses påkrevd, vil avhenge av den sikkerhetspolitiske situasjonen og hvilke ressurser som er tilgjengelige.

Utvalget mener det bør være en ombudsordning oppnevnt av Stortinget som skal se til at disse sårbare gruppenes rettigheter, velferd og interesser ivaretas på en god måte, slik at kritikkverdige forhold eller svakheter rapporteres til Stortinget.

Utvalget foreslår kjønnsnøytrale titler, slik at ordningen som sådan vil kalles Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret og lederen av nemnden vil ha tittelen forsvarsombud. Utvalget mener at nemndas rolle bør styrkes i utøvelsen av funksjonen.

11.5 Hvem bør ordningen gjelde for?

11.5.1 Vernepliktige, heimevernssoldater og militært personell

³⁴⁹ Grunnloven § 119 og forsvarsloven.

³⁵⁰ Forsvarsloven kap. 8, disiplinærloven og Militær Straffelov.

³⁵¹ Forsvarstilsatteforskriften § 3.

Vernepliktige trenger et særlig vern, som omtalt i forrige avsnitt.

Utvalget mener alle som har tjenesteplikt etter forsvarsloven, bør omfattes av ordningen, siden det er tjenesteplikten som hovedsakelig begrunner et særlig vern. Tjenesteplikten omfatter vernepliktige, militært ansatte, heimevernsoldater og andre som har inngått kontrakt om tjeneste i Forsvaret.³⁵² Tjenesteplikten innebærer at en er forpliktet til å utføre de oppgavene en tildeles, både i krig og i fred. Brudd på ordre kan føre til disiplinærtiltak. Disse gruppene utgjør etter utvalgets syn kjernen av hvem som skal omfattes av ordningen.

Enkelte militært ansatte kan av forsvarssjefen beordres til å gjøre tjeneste utenfor Forsvaret, for eksempel i virksomhetene Forsvarsmateriell eller Forsvarsbygg. Disse etatene er skilt ut fra Forsvaret, men er lagt under Forsvarsdepartementet som selvstendige etater. Siden forsvarssjefen har kommandomyndighet over militært personell som beordres til å arbeide for en av disse etatene, bør slikt personell omfattes av ordningen.³⁵³

11.5.2 Sivilt ansatte

De sivilt ansatte i Forsvaret har ansatterettigheter og ordninger som vernepliktige og væpnede styrker ikke har. De har dermed en annen status i Forsvaret enn de vernepliktige og militært ansatte, som har tjenesteplikt og kan beordres.

I dag dekker ombudsmannsordningen også sivilt ansatte. I fredstid er sivilt ansatte i Forsvaret som øvrige statsansatte og omfattes således av statsansatteloven og arbeidsmiljøloven. De kan for eksempel når som helst si opp i Forsvaret og bytte jobb.

De sivilt ansatte i Forsvaret arbeider side om side med militært personell, og deres overordnede er ofte offiserer. De sivilt ansatte vil kunne være lovlige mål i krig. De har en lydighetsplikt og kan straffes for ordrenekt, jf. Militær Straffelov § 46.³⁵⁴

Enkelte sivilt ansatte har i sine arbeidskontrakter at de kan beordres til å tjenestegjøre i internasjonale operasjoner. Dette er ansatte i bestemte

³⁵² Forsvarsloven § 2 og kap. 3.

³⁵³ Forsvarstilsatteforskriften § 3.

³⁵⁴ I fredstid er ikke denne bestemmelsen brukt.

stillingskategorier, som helsepersonell og brannkonstabler.³⁵⁵ Utvalget mener at disse sivilt ansatte også bør omfattes av ordningen når de er beordret til deltagelse i internasjonale operasjoner.

Sivilt ansatte i Forsvaret som er en del av styrkestrukturen, vil ha samme folkerettslige status som resten av de væpnede styrker. Det innebærer at de har immunitet mot rettsforfølgelse, men er også lovlige mål. For å ivareta distinksjonsprinsippet skal også de sivilt ansatte bære anerkjent norsk uniform i krig.

I tidligere lov om verneplikt § 8 var det hjemmel for å pålegge alle sivilt ansatte tjenesteplikt ved mobilisering eller krig. Denne hjemmelen er ikke videreført i gjeldende forsvarslov. Sivilt ansattes kompetanse er nødvendig i hele krisespekteret. I dag er over 80 pst. av de sivile stillingene i produksjonsstrukturen en del av styrkestrukturen. Sivilt ansatte er dermed avgjørende for Forsvarets stridsevne. Dersom de ikke kan pålegges tjenesteplikt, kan de sivilt ansatte si opp i en mobiliseringssituasjon. Det er derfor grunn til å tro at det vil komme en presisering av forsvarsloven som gir en klar hjemmel for å pålegge også sivilt ansatte tjenesteplikt. Utvalget mener at sivilt ansatte som får tjenesteplikt i en mobiliseringssituasjon, skal omfattes av ordningen.

I en mobiliseringssituasjon og i krig vil Forsvarsdepartementets underliggende etater bli underlagt forsvarssjefen, og de ansatte vil da blir underlagt tjenesteplikt. Dette gjelder Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt. Ansatte i disse etatene vil i en situasjon der de underlegges forsvarssjefen, omfattes av ombudsordningen.

Utvalget mener at sivilt ansatte, som en hovedregel, ikke omfattes av Ombudsnemndas ansvarsområde i fredstid. Det kan likevel være problemstillinger knyttet til en *mulig* tjenesteplikt som kan være relevant å ta opp med Ombudsnemnda for Forsvaret.

11.5.3 Veteraner

³⁵⁵ Forvarstilsatteforskriften § 15 jf vedlegg A.

Utvalget er bedt om å vurdere om ordningen også skal omfatte interessene til veteraner. De har tjenestegjort i Forsvaret, hatt belastende tjenester som kan ha ført til fysisk eller psykisk skade, og har tatt en personlig belastning på vegne av fellesskapet.

Det er ca. 100 000 nordmenn som har deltatt i militære operasjoner i utlandet og som omtales som veteraner.³⁵⁶ Mange av disse har sluttet i Forsvaret, mens andre er fortsatt ansatt i Forsvaret. Noen har opplevd alvorlige hendelser og har blitt påført psykiske eller fysiske lidelser. Det finnes ordninger i Forsvaret som ivaretar veteraners interesser, som Forsvarets veteransenter og Forsvarets veteraninspektør. Det finnes også ulike veteranorganisasjoner og et kompetansemiljø for veteransaker ved Nav Elverum.

Det er likevel bred politisk enighet om at ombudsmannsordningen også skal omfatte veteraner, uten at dette så langt har ført til endringer i mandatet og instruksen til ombudsmannsordningen.³⁵⁷ Ombudsmannen har arbeidet med veteranene over flere år. Utvalget mener at ombudsordningen bør omfatte veteraner selv om de ikke lenger er under tjenesteplikt. Mange veteraner har slitt med å nå frem i det ordinære hjelpeapparatet og kan ha nytte av en ombudsnemnd som kan henvise dem til riktig instans. Stortinget bør dessuten på selvstendig grunnlag få informasjon om veteraner.

Som nevnt er veteranbegrepet i alminnelighet brukt om de som har tjenestegjort i operasjoner i utlandet. Tjeneste for Forsvaret i Norge kan også ha medført skader, fysisk eller psykisk. Disse tidligere tjenestepliktige kan også ha et visst behov for bistand. Dette innebærer ikke at Ombudsnemnda skal ivareta rettighetene til enhver som har gjort førstegangstjeneste eller har tjenestegjort i Forsvaret. Meningen er at alle som har fått skader i forbindelse med tjenesten i Norge, så vel som i utlandet, fysisk eller psykisk, eller har andre problemstillinger knyttet til tjenesten, kan henvende seg til ombudsordningen.

11.5.4 Studenter ved Forsvarets høyskole

³⁵⁶ <https://www.forsvaret.no/veteraner>

³⁵⁷ Brev fra Forsvarsdepartementet til Stortingets presidentskap 20.03.2020.

Det er fremmet forslag om at ombudsordningen også skal omfatte studenter ved Forsvarets høyskole. Evalueringen frembrakte grunner til at ombudsordningen ikke skal omfatte studentene. Studentene selv ønsker heller ikke denne løsningen. Utvalget støtter dette.

11.5.5 Begrepsbruk i lovteksten

Det å bruke ordet veteraner i loven om Ombudsnemnda for Forsvaret kan ha en viss symbolverdi. Veteranene er en gruppe som har sterke interesser å ivareta, og kan ha behov for å bli sett særskilt. Utvalget mener likevel at ordet veteraner ikke bør benyttes i selve lovteksten.

Utvalget mener det er hensiktsmessig å bruke egne autonome betegnelser som gjør at ordningens innhold ikke endres ved at annen lovgivning endres, og at begrepet «nåværende og tidligere militært personell og sivilt ansatte som har tjenesteplikt» dekker de grupper som ordningen bør ivareta.

11.6 Rettigheter og interesser som omfattes av ordningen

11.6.1 Innledning

Det er grunn til å gå bort fra ordbruken allmennmenneskelige rettigheter, slik det til nå har vært formulert i instruksene. Ordlyden gir liten veiledning om hva Ombudsnemnda skal drive med. Det er målgruppens *rettigheter og interesser* Ombudsnemnda skal fremme og beskytte, både i fred og i krig.

11.6.2 Velferdsmessige forhold

Ombudsnemnda skal etter dagens ordning prioritere henvendelser som gjelder tjenestetidens utnyttelse og mannskapenes forhold under tjenesten, så som økonomiske og sosiale rettigheter, undervisnings- og velferdsarbeid, kantinevirksomhet, pensjoner, utrustning, bekledning, kosthold og husrom. Utvalget mener dette gir en god indikasjon på velferdsmessige rettigheter og interesser ordningen skal ivareta også i fremtiden.

De målgruppene som er beskrevet, har ikke samme rettsvern eller selvråderett som andre yrkesgrupper. Ivaretakelsen av deres velferdsmessige interesser avhenger i

stor grad av ressursene i Forsvaret. At Ombudsnemnda skal beskytte deres interesser, betyr ikke at Ombudsnemnda skal for enhver pris skal argumentere for økte ressurser uten tanke på effektiviteten i Forsvaret. I den nåværende instruks er denne balansegangen presisert i teksten, uten at dette har vært et hensyn ombudsmannen har hatt et selvstendig fokus på. Det er etter utvalgets syn ikke nødvendig å nevne hensynet til effektivitet i lovteksten. Det forutsettes at Ombudsnemnda ivaretar interessene til persongruppen som omfattes av ordningen, på en balansert og overordnet måte.

11.6.3 Allmenne rettigheter og interesser

Ombudsnemnda skal videre ivareta rettigheter og interesser som er mer generelle og allmenne enn de rent velferdsmessige. Ombudsnemnda skal bidra til å ivareta persongruppens integritet. Forsvaret er hierarkisk oppbygget, og den enkeltes rettigheter og interesser kan bli skjøvet til side. I saker om trakassering, overgrep, misbruk av autoritet og diskriminering har Ombudsnemnda en klar rolle i å ivareta en svak parts interesser.

Forsvaret har et omfattende regelverk gitt ved lov, forskrifter og instruks. Ombudsnemnda bør se til at anvendelsen av regelverket praktiseres slik at det ikke fører til usaklig eller urimelig forskjellsbehandling eller diskriminering. Ombudsnemnda skal sikre at reaksjoner og tiltak er forholdsmessige, og påpeke det overfor de ansvarlige dersom det ikke er slik.

11.7 Funksjoner

11.7.1 Ordningens forebyggende og veiledende funksjon

Utvalget mener at den viktigste oppgaven til Ombudsnemnda for Forsvaret er å virke forebyggende. Arbeidet bør være fremtidsrettet. Dette er samme rolle som flere andre ombud har overfor sine målgrupper, slik som NIM, Likestillings- og diskrimineringsombudet eller Barneombudet.

Utvalget mener at alle i målgruppen skal ha mulighet til å kontakte Ombudsnemnda. Mange problemstillinger kan løses raskt gjennom dialog med ulike

aktører og god veiledning og informasjon. For veteraner vil veiledning være det viktigste.

I Forsvaret er det en rekke lover, forskrifter og instruksjoner som regulerer rettighetene og interessene til de vernepliktige og ansatte. Mengden interne regelverk er så stor at tilgjengeligheten kan være vanskelig, særlig for de vernepliktige. Disse regelverkene griper inn i personelletts rettssfære og kan få administrative og disiplinærmessige konsekvenser. Ombudsnemnda vil ha en rolle i å veilede om hva som er relevant regelverk for bestemte problemstillinger.

Når det gjelder militært ansatt personell, skal Ombudsnemnda ikke behandle enkeltsaker som kan behandles tjenestevei. Ved slike henvendelser har Ombudsnemnda et veilederansvar om tjenestevei. På generelt grunnlag kan Ombudsnemnda likevel ta opp problemstillinger som behandles tjenestevei.

11.7.2 Pådriver for endringer

Ombudsnemnda skal overvåke og rapportere om personelletts forhold og gi anbefalinger for å sikre at deres interesser ivaretas. Dersom Ombudsnemnda blir klar over kritikkverdige forhold, kan Ombudsnemnda påpeke det overfor de som er ansvarlige. Det samme gjelder dersom Ombudsnemnda oppdager at det er feil eller mangler ved et regelverk. Det kan være Forsvaret, departementet eller Stortinget. Ombudsnemnda må melde fra til.

Veiledningsoppgaven, dialogen med Forsvaret og tilsynene vil gi innblikk i hvilke områder nemnda bør prioritere i en pådriverfunksjon.

Årsmeldingen til Stortinget er et viktig verktøy, hvor Ombudsnemnda kan påpeke risikoer og feil og gi anbefalinger.

Ombudsmannen deltar i internasjonalt samarbeid om militære ombudsordninger. Særlig overfor nye demokratier kan Ombudsnemnda ha en rolle med å beskrive og anbefale tiltak som er i tråd med generelle retningslinjer for ombudsordninger internasjonalt.

11.8 Særlig om klager over forvaltningsavgjørelser

Ombudsordningen har i praksis ikke drevet med etterfølgende rettslig kontroll og overprøving.³⁵⁸ Dersom Ombudsnemnda i fremtiden skulle ta stilling til om det foreligger brudd på rettigheter og plikter i enkeltsaker, måtte institusjonen være rustet til det, både kapasitets- og kompetansemessig. Det er den ikke i dag. Utvalget har kommet til at det bør klargjøres at ordningen i fremtiden ikke skal befatte seg med rettslig etterfølgende kontroll med beslutninger tatt av Forsvarsdepartementet eller dets underliggende organer. Ombudsnemnda skal derfor ikke ta stilling til om det foreligger brudd på rettigheter eller plikter i enkeltsaker.

Ombudsnemnda skal for eksempel ikke behandle enkeltsaker som omfattes av Forsvarets tre klagenemnder.³⁵⁹ Klager over disse vedtakene går for domstolene. Klager på sikkerhetsklarering av personell behandles i dag av EOS-utvalget og er dermed heller ikke saker Ombudsnemnda skal befatte seg med. Ombudsnemnda kan derimot reise generelle problemstillinger på bakgrunn av saker for nemndene eller EOS-utvalget.

Hva gjelder rettslig kontroll, er det et spørsmål om det bør åpnes for at Sivilombudet kan behandle klager over vedtak i Forsvarets forvaltning. I dag kan Sivilombudet ikke behandle saker som faller innenfor ombudsmannsordningens arbeidsfelt. Det er ikke noe prinsipielt i veien for at forvaltningsvedtak i Forsvaret behandles av Sivilombudet. Til støtte for det synet viser utvalget til at Diskrimineringsnemnda allerede behandler klager fra Forsvaret. Forsvaret har i stor grad rettsliggjort sin virksomhet over flere år, og det er derfor et behov for at klager over avgjørelser i Forsvaret kan få en rettssikker behandling, noe en behandling hos Sivilombudet vil gi. At disse gruppene per i dag er avskåret fra å få sine saker behandlet hos Sivilombudet, svekker deres rettsstilling. Utvalget vil derfor foreslå at Sivilombudet kan behandle rettslige klagesaker fra vernepliktige, militært og sivilt ansatte og heimevernsoldater i Forsvaret.

³⁵⁸ Det eneste eksempelet som er trukket frem, var da ombudet engasjerte seg i en sak om hjemmevernsoldaters rett til feriepenger. Dette var en sak der ombudet engasjerte eksterne jurister og var aktiv i rettsprosessen.

³⁵⁹ Klagenemnda for disiplinærsaker, klagenemnda for krav om kompensasjon og erstatning for psykiske belastningsskader etter deltakelse i internasjonale operasjoner og forsvarsdepartementets klagenemnd i vernepliktsaker.

11.9 Arbeidsmetodikk

11.9.1 Henvendelser

Det er viktig at Ombudsnemnda får informasjon fra de vernepliktige og øvrig personell. Alle skal derfor ha mulighet til å kontakte Ombudsnemnda og gjøre nemnda kjent med egne forhold eller forhold som gjelder andre. I hovedsak bør de fleste henvendelser som har et materielt innhold, besvares skriftlig. Dette gjelder ikke informasjon og veiledning, men slike henvendelser må likevel registreres og kategoriseres. Over tid vil registre over henvendelser gi Ombudsnemnda relevant informasjon som kan danne grunnlag for prioriteringer.

Normalt skal alle muligheter til å ta opp en sak tjenestevei i Forsvaret være uttømt før en henvendelse seg til Ombudsnemnda. Et unntak kan være der Forsvaret ikke har gitt svar innen rimelig tid. En viktig rolle for Ombudsnemnda blir å sikre at de som har en sak, henvender seg til riktig instans.

Dersom henvendelsen avdekker kritikkverdige forhold, må Ombudsnemnda ta dette opp med rett instans i Forsvaret og prøve å løse problemet på laveste nivå. Nemnda kan gjøre dette gjennom dialog med dem som henvender seg, og instanser i Forsvaret.

11.9.2 Tilsyn

Ombudsnemnda kan selv velge å undersøke saker av eget initiativ. Valget av problemstillinger bør være basert på en risikovurdering der rettighetene og interessene til målgruppen for ordningen kan være under press eller i fare. Ombudsnemnda kan ha fått kunnskap om forholdene de ønsker å undersøke, via henvendelser eller på annen måte. Et tilsyn kan skje gjennom en befaring, at de ber om innsyn i dokumenter eller ber om informasjon på annet vis.

Det er naturlig at det er nemnda som foretar en prioritering om å undersøke et forhold. Når Ombudsnemnda har bestemt seg for å foreta et tilsyn, må Ombudsnemnda ha tilgang til den informasjonen som nemnda mener er nødvendig. Ombudsnemnda skal derfor ha tilgang til alle dokumenter og alle steder Forsvaret har ansatte, og Ombudsnemnda skal kunne snakke med alle ansatte i fortrolighet.

Innenfor sitt ansvarsområde bør derfor Ombudsnemnda uten hinder av taushetsplikt ha rett til enhver opplysning og ethvert dokument som er nødvendig for å ivareta oppgaver etter loven. Ombudsnemnda skal ha tilgang til alle dokumenter den ber om, uavhengig av taushetsplikt eller om dokumentene er gradert.

Sikkerhetsgraderte opplysninger bør Ombudsnemnda være tilbakeholden med å be om, med mindre det er helt nødvendig. Graderte opplysninger må behandles etter de regler som gjelder, og ikke deles med noen som ikke er sikkerhetsklarert, autorisert eller har tjenstlig behov for opplysningene.

Resultatet av et tilsyn bør være en rapport som sendes til Forsvarsdepartementet, og til Stortinget som en særlig melding dersom nemnda mener det er formålstjenlig. Rapporten bør være offentlig med mindre gradert informasjon er til hinder for det.

11.9.3 Meldinger til Stortinget

Ombudsnemnda skal utarbeide en årlig melding til Stortinget. Denne bør omtale aktivitet og utviklingstrekk og komme med mulige anbefalinger. Videre bør prinsipielle problemstillinger vies plass i årsmeldingene.

Disiplinærsystemet er for tiden til revisjon med mål om å forenkle kontrollsystemet. I dag har både Krigsadvokaten og Generaladvokaten en rådgivende funksjon og skriver innstillinger. I praksis fører de kontroll med refselsene. Hvem som skal føre kontroll med refselsene i det nye systemet, er ennå ikke klart. Hvem som har disiplinærmyndighet, vil fremdeles være de samme. Antall disiplinærsaker har sunket betraktelig de senere år, men de få sakene som finnes, er mer alvorlige.³⁶⁰ Status på bruk av refs pleier å være omtalt i årsmeldingen. Dette bør videreføres. Ombudsnemnda bør i årsmeldingen også se på systemet og praktiseringen av refs for å kunne rapportere til Stortinget når det er behov for det.

I tillegg til årsmelding kan Ombudsnemnda gi særskilte meldinger til Stortinget ved behov. Dette foreslås lovfestet i den nye loven.

³⁶⁰ Forsvarssjefen har suspendert bruk av arrest som refs i fredstid. Det utmåles nå bare bøter i tillegg til muntlig refs.

11.9.4 Foreleggelse av saker for Ombudsnemnda

I dagens instruks kan «Stortinget, Stortingets forsvarskomiteé, Forsvarsministeren og Forsvarssjefen» forelegge saker til uttalelse for nemnda. Muligheten for å forelegge saker for Ombudsnemnda kan være en viktig informasjonskanal for de organene som skal fatte beslutninger for de gruppene som omfattes av ordningen. Denne muligheten er i liten grad blitt benyttet frem til i dag, og utvalget mener at flere saker bør forelegges for Ombudsnemnda.

11.10 Organisering

Utvalget mener Stortingets eksterne organer bør ledes av et styre eller en form for kollegialt organ utnevnt av Stortinget, og medlemmene bør utnevnes for fire år av gangen, se kapittel 6. Kompetansen til medlemmene vil variere. For noen organer bør det kollegiale organet reflektere det politiske styrkeforholdet på Stortinget. Partiene står fritt til å utnevne personer med særskilt relevant kompetanse.

Når det gjelder det øverste organet for Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret, vil utvalget videreføre dagens benevnelse – nemnd. Nemnda skal ha det øverste ansvaret for organisering, fastsetting av planer, strategier og budsjetter og påse at virksomhet og regnskap er gjenstand for betryggende kontroll. Nemnda skal videre behandle alle viktige og prinsipielle saker.

Medlemmene i nemnda bør reflektere det politiske styrkeforholdet på Stortinget. Det er en fordel om medlemmene har god kjennskap til Forsvaret. Ingen medlemmer av nemnda bør ha militære stillinger, være ansatt i Forsvarsdepartementet eller inneha nasjonale politiske verv, som stortingsrepresentant eller statsråd.

Utvalget mener fem er et riktig antall medlemmer i nemnda. Det er det samme antallet som i kollegiet hos Riksrevisjonen og i styret for NIM. EOS-utvalget har flere medlemmer, men der er det særlig behov for fagpersoner innenfor teknologi og juss. Stortinget bør påse at ikke flere enn tre medlemmer byttes ut om gangen, for å sikre kontinuitet i nemnda.

I dag har ordningen personlige varamedlemmer. Utvalget mener det ikke er nødvendig med varamedlemmer. Dersom noen har forfall til et møte, bør nemndas

leders stemme være avgjørende. Det må være minst tre av nemndas fem medlemmer til stede for å være vedtaksdyktig. Ved leders fravær ledes møtet av nestleder.

Den administrative leder av kontoret ansettes av nemnda på åremål for seks år med mulighet til forlengelse én gang. Maksimal ansettelseslengde blir tolv år.

Utvalget mener at leder av nemnda skal ha tittelen forsvarsombudet. Forsvarsombudet representerer ombudsordningen utad og kan arbeide i en stillingsprosent avtalt med Stortinget.

11.11 Oppnevning, avskjed, mv.

I tråd med hva utvalget har anbefalt for Stortingets eksterne organer, bør medlemmer av nemnda oppnevnes for fire år om gangen med mulighet til å gjenoppnevnes én gang.

Nemnda skal være et selvstendig kontrollorgan og arbeide uavhengig av Stortinget. De prioriterer selv hvilke oppgaver de skal arbeide med innenfor rammen av loven og eventuelle senere bestemmelser Stortinget måtte gi.

På grunn av hensynet til nemndas uavhengighet av Stortinget skal nemndas medlemmer i løpet av en periode ha en viss beskyttelse og ikke lett kunne byttes ut. Enkeltmedlemmer eller nemnda i sin helhet kan bare avsettes av Stortinget. Dersom noen medlemmer dør, blir varig ute av stand til å ivareta vervet eller frasier seg vervet, vil Stortinget utnevne et nytt medlem.

11.12 Forholdet til andre forvaltningsorganer

I forbindelse med en drøfting om Stortingets eksterne organer har utvalget funnet at det kan være problematisk dersom regjeringsoppnevnte tilsynsorganer skal kunne pålegge eller til og med sanksjonere noen av Stortingets organer. Derfor har utvalget utarbeidet en egen bestemmelse i lov om Sivilombudet som omhandler dette.

Når det gjelder Ombudsmannen og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret, er det ingen slike instanser i forsvarssektoren som har tilsyn med institusjonen i dag. Det er derfor ikke noe behov for å ha en tilsvarende bestemmelse i lov om Stortingets ombud for Forsvaret, da Ombudsnemnda aldri vil kontrollere et organ som samtidig har kontrollopgaver overfor dem.

11.13 Økonomiske og administrative konsekvenser

I dag arbeider leder av nemnda selv fulltid på kontoret og leder den daglige driften. I tillegg har kontoret tre ansatte. Innenfor de økonomiske rammene står nemnda fritt til å organisere virksomheten.

Ettersom utvalget anbefaler at Ombudsnemnda ikke skal behandle rettslige klager, mener utvalget at det per i dag ikke er behov for å styrke kontoret med økte økonomiske rammer ut over vanlig kostnads- og lønnsvekst.

11.14 Navn på ordningen og titler

I tråd med generelle politiske føringer for kjønnsnøytrale titler i offentlig forvaltning vil utvalget foreslå at nemnda kalles ombudsnemnda eller nemnda, og leder av nemnda for forsvarsombudet. Ordningen som sådan heter Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret, med kortform Ombudsnemnda. Den administrative lederen er benevnt administrativ leder, ikke direktør.

11.15 Merknader til den enkelte lovbestemmelse

Merknader til § 1:

Paragrafen angir det overordnede formålet og mandatet til Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret. Den beskriver for det første personkretsen Ombudsnemnda skal arbeide for å sikre rettighetene og interessene til. Den sentrale gruppen er militært personell som er i tjeneste, både vernepliktige og ansatt militært personell, også de på midlertidige kontrakter. Videre gjelder ordningen for tidligere militært personell når de har rettigheter eller interesser knyttet til den tidligere tjenesten. Den store endringen i målgruppen i forhold til dagens ordning er at sivilt ansatte som hovedregel ikke omfattes av ordningen. De vil omfattes kun i den grad de får tjenesteplikt. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 11.5.

Bestemmelsen definerer hva som menes med «personell» når begrepet benyttes i loven.

Videre er formålet beskrevet. Det er å «fremme og beskytte» rettighetene og interessene til målgruppen. Hvilke rettigheter og interesser ombudnemnda har et særlig ansvar for å fremme og beskytte, fremgår av kapittel 11.6.

Hvordan Ombudsnemnda skal fremme og beskytte disse rettighetene og interessene, følger av arbeidsoppgavene som er beskrevet i § 2. I dette arbeidet mener utvalget at Ombudsnemnda i hovedsak vil fylle to funksjoner. For det første skal ordningen ha en forebyggende og veiledende funksjon. Nemnda skal gi tilstrekkelig og korrekt informasjon og kan gå i dialog mellom ulike aktører. Den andre funksjonen er å være pådriver for endringer som Ombudsnemnda blir klar over behovet for, for eksempel mangler i lovgivningen eller regelverk eller andre forhold av betydning for målgruppen. Nemndas uavhengige stilling som et av Stortingets eksterne organer er av betydning, fordi de råd og anbefalinger nemnda kommer med, vil ha en særlig tyngde.

Merknader til § 2:

Bestemmelsen angir hvilke oppgaver Ombudsnemnda har. Hvordan oppgavene skal utføres og prioriteres, må vurderes i lys av formålet og mandatet i § 1. Med personell menes den målgruppen som er definert i § 1, herunder de sivilt ansatte med tjenesteplikt.

Nemnda skal etter første ledd bokstav a overvåke og rapportere om personells forhold, herunder også tidligere personells forhold. Særlig viktig i forbindelse med denne oppgaven er den årlige meldingen som avgis til Stortinget.

Videre skal nemnda etter første ledd bokstav b av eget tiltak foreta undersøkelser eller ta opp saker. Nemnda kan beslutte å foreta egne undersøkelser for eksempel på bakgrunn av henvendelser den har fått. Videre kan nemnda foreta risikoanalyser og ut fra dem beslutte å foreta undersøkelser. Disse undersøkelsene kan kunne ut i rapporter som avgis til de myndigheter de måtte gjelde.

En av arbeidsoppgavene er å informere og veilede personell om de rettigheter de har, og hvordan disse kan ivaretas, jf. første ledd bokstav c. Det å henvise personell til riktig instans med sine problemstillinger er en sentral oppgave.

Etter første ledd bokstav d skal nemnda legge til rette for samarbeid og gå i dialog med personell og Forsvaret for å løse saken. Dagens ombud har meglet mellom personell og ulike instanser i Forsvaret med stort hell. Denne arbeidsoppgaven videreføres, likevel slik at det vil være opp til nemnda å avgjøre hvordan dette skal gjennomføres i fremtiden.

Dagens ombud deltar i en rekke internasjonale samarbeidsorganer for tilsvarende ordninger og har pekt på at han anser det som viktig. Ombudsmannen deltar i dag i *The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* og den årlige konferansen *International Conference of Ombuds Institutions for the Armed Forces*. Det kan være andre relevante internasjonale møteplasser Ombudsnemnda bør delta på. Denne arbeidsoppgaven videreføres, jf. bokstav e.

Når det står at Ombudsnemnda ikke kan ta stilling til om det foreligger brudd på rettigheter eller plikter i enkeltsaker, vises det til det som er skrevet om dette i punkt 11.8. Ved henvendelser som gjelder klager over enkeltvedtak, skal Ombudsnemnda informere om egnet klageorgan, som for eksempel klageordningene i Forsvaret, Diskrimineringsnemnda eller Sivilombudet. På bakgrunn av slike henvendelser kan imidlertid nemnda gjøres oppmerksom på generelle problemstillinger nemnda ønsker å reise av eget tiltak.

Merknader til § 3:

Et viktig virkemiddel for at Ombudsnemnda skal kunne utføre sine oppgaver, er å få tilstrekkelig og relevant informasjon om personellets situasjon. Alle skal derfor kunne henvende seg til Ombudsnemnda om forhold som gjelder nåværende og tidligere militært personell, også foresatte til vernepliktige eller sivilt ansatte, så lenge henvendelsen gjelder forhold som berører nåværende eller tidligere militært personell eller sivilt ansatte som pålegges tjenesteplikt. Når det ikke er snakk om rettslige klager, er det ikke behov for å begrense persongruppen som kan henvende seg.

Ombudsnemnda avgjør selv hvilke henvendelser som følges opp, og på hvilken måte. Alle henvendelser skal imidlertid registreres og katalogiseres og gi nemnda et grunnlag for prioriteringer.

På bakgrunn av henvendelsene kan Ombudsnemnda velge å enten gi råd og veiledning, påpeke kritikkverdige forhold, delta i en dialog mellom de ulike aktørene eller gi anbefalinger om hvordan interessene til personellet bør ivaretas.

Dersom nemnda mener det er en henvendelse som bør følges opp skriftlig overfor Forsvaret, må den som første henvendte seg til nemnda, få anledning til å uttale seg om svaret som gis fra Forsvaret, for å ivareta kontradiksjon. Ombudet må ha

en skriftlig behandling av saken, og underretningen fra nemnda skal meddeles både den som henvendte seg, og ansvarlig myndighet i Forsvaret. Samme myndighet må senere meddele hvordan uttalelsen er fulgt opp.

Ombudsnemnda skal ikke behandle henvendelser som skal gå tjenestevei. Dette er en videreføring av hvordan ordningen fungerer i dag.

Merknader til § 4:

Ombudsnemnda gjennomfører i dag befaringer. Befaringene er alltid varslet på forhånd, og besøkene er godt forberedt.

I bestemmelsen som nå er foreslått, er det understreket at Ombudsnemnda skal ha tilgang på all informasjon den etterspør. Nemnda skal ha tilgang til alle steder der Forsvaret har utplassert materiell eller personell, og nemnda skal kunne snakke i fortrolighet med alt stedlig personell, også sivilt ansatte. Sivilt ansatte kan ha informasjon som kan være relevant for nemnda. Forsvaret plikter å legge til rette for at nemnda får de opplysninger og den tilgang som de ber om.

Det er i domstolloven § 43 en adgang for Ombudsnemnda til å begjære bevisopptak. Det henvises ikke til denne regelen her i loven, men den gjelder like fullt.

I etterkant av et tilsyn skal nemnda skrive en rapport. De bør bestrebe seg på å skrive den slik at den kan offentliggjøres. Rapportene sendes Forsvarsdepartementet og kan danne grunnlag for en særskilt melding til Stortinget eller omtales i årsmeldingen.

Merknader til § 5:

Årsmeldingen er viktig for å informere Stortinget om forholdene for Forsvarets personell. Meldingen bør derfor forsøke å gi et så godt bilde av situasjonen for nåværende og tidligere militært personell samt sivilt ansatte med tjenesteplikt som mulig. Det bør, som nå, innhentes informasjon om situasjonen fra tillitsvalgtordningen (TVO).

Bestemmelsen setter frist for når meldingen skal leveres Stortinget. Meldingen skal gjelde det foregående kalenderår.

I tillegg til årsmeldingen presiseres det at Ombudsnemnda også har anledning til å avgi særskilte meldinger.

Merknader til § 6:

Bestemmelsen presiserer at Ombudsnemnda skal fungere uavhengig av Stortinget. Den uavhengige rollen gir nemnda legitimitet og troverdighet. Nemnda avgjør selv innenfor loven og eventuelle utfyllende bestemmelser gitt av Stortinget, hvordan den skal oppfylle sitt mandat.

Stortinget kan gi utfyllende bestemmelser til loven, likevel slik at sentrale endringer i mandat eller arbeidsform bør skje gjennom lovendring.

Selv om Ombudsnemnda er uavhengig, er det ikke noe i veien for at Stortinget, Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé, Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen skal kunne forelegge saker innenfor nemndas ansvarsområde for Ombudsnemnda. Da vil nemnda være en særlig kyndig instans disse kan forhøre seg med før en beslutning tas. På den måten kan Ombudsnemnda sikre personellens rettigheter og interesser i beslutningsprosesser.

Uavhengigheten er heller ikke til hinder for at kontroll- og konstitusjonskomiteen i sin dialog med Ombudsnemnda ved overlevering av årsmeldingen tar opp saker de mener Ombudsnemnda bør fokusere særskilt på. Det er en del av den dialogen Stortinget kan ha med sine eksterne organer.

Merknader til § 7:

Det vises til utredningen kapittel 11.10 om organisering. Det er Stortinget i plenum som oppnevner medlemmene i nemnda etter innstilling fra presidentskapet.

Når det gjelder leder av nemnda, skal han eller hun benevnes forsvarsombudet og vil opptre på vegne av nemnda utad overfor Stortinget og media. Hvorvidt leder av nemnda skal ta del i kontorets daglige virke, får være en vurdering nemnda som helhet gjør. I så fall kan leder av nemnda ansettes i en stillingsprosent fastsatt av Stortinget.

Bestemmelsen sier videre hva som vil skje dersom noen medlemmer av nemnda faller fra, slutter eller blir avsatt. Om vilkårene for å bli avsatt er til stede, vurderes og avgjøres av Stortinget alene etter en innstilling fra Stortingets presidentskap.

Merknader til § 8:

Det vises til kapittel 11.10 om organisering. Nemnda skal være øverste organ i virksomheten og i større grad enn tidligere ha ansvaret for virksomheten, både faglig og praktisk. Hensikten med endringen er å tydeliggjøre nemndas ansvar for prioriteringer og ansvarsfordeling. Nemnda avgjør selv hvor ofte de skal møtes.

Merknader til § 9:

Det vises til merknadene til §§ 8 og 7. Forsvarsombudets rolle bør avklares i nemnda. Nemnda bør avklare med Stortinget om og i hvilken grad forsvarsombudet skal være engasjert i det daglige arbeidet, og i tilfelle med hvilken stillingsprosent. Lønn for leder skal ikke være lønnsdrivende i tråd med Stortingets føringer. Godtgjørelse for nemndsmedlemmene vil normalt følge statlige regulativer.

Når det står at det er Stortinget som fastsetter stillingsprosent, lønn og godtgjørelse, er dette oppgaver som normalt vil bli delegert til Stortingets presidentskap eller administrasjon.

Merknader til § 10:

Bestemmelsen beskriver den administrative leders oppgaver. Det følger av bestemmelsen at det er kontoret som utfører de daglige oppgavene for nemnda og at det er den administrative leder som leder dette arbeidet. Den administrative leder ansettes på åremål på seks år, med mulighet til forlengelse én gang. Nemnda ansetter lederen og fastsetter også lønn. Lønnen bør ikke være lønnsdrivende i statlig sektor.

Merknader til § 11:

Paragrafen regulerer ulike sider ved ombudets personale, herunder ansettelse, forholdet til statsansatteloven, personalreglement, mv.

Hovedregelen etter statsansatteloven er at ansettelse i staten foretas av et ansettelsesråd for å sikre en betryggende saksbehandling, blant annet for å ivareta kvalifikasjonsprinsippet. Her er det nemnda som vil fungere som et ansettelsesråd. Ansettelsene skal normalt skje på bakgrunn av en innstilling. Reglene i § 5 (4) om innstillingsråd gjelder ikke direkte, jf. § 1 (4). Det er ikke hensiktsmessig å pålegge

denne virksomheten å ha et innstillingsråd, da det er for få ansatte i virksomheten til at denne bestemmelsen er hensiktsmessig. Den administrative leder innstiller til nemnda.

Andre ledd innebærer at statsansatteloven §§ 4–7 gjelder for Ombudsnemnda, med forbehold om at de må anvendes med henblikk på at Ombudsnemnda er uavhengig fra forvaltningen og underlagt Stortinget. Bestemmelser som spesifikt gjelder forvaltningen, eller som gir forvaltningen direkte beslutningskompetanse, gjelder derfor ikke.

Når det gjelder personalreglement, vil det være nemnda som fastsetter reglementet etter avtale med tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten, jf. statsansatteloven § 2 (1). Det vil naturlig inneholde bestemmelser om krav til utlysninger og innstilling til stillinger, roller og ansvar ved tilsetninger, saksbehandlingsregler i tilsettingssaker, bestemmelser om fri, ferie og permisjon samt regler om oppsigelse, ordensstraff, avskjed og suspensjon.

Som en parallell til statsansatteloven § 2 (5) foreslås det at Stortinget kan ta personalreglementet opp til revisjon. Nemnda kan etter bestemmelsen selv endre personalreglementet, slik at Stortinget ikke behøver å gjøre enhver revisjon, men skal ha mulighet til det. Stortinget har mulighet til å delegere denne typen oppgaver til presidentskapet eller administrasjonen.

Den samme delegasjonsadgangen vil Stortinget ha i henhold til femte ledd om at Stortinget er klageorgan for saker om ordenstraff, oppsigelse, suspensjon og avskjed.

Merknader til § 12:

Paragrafen gjelder taushetsplikt for medlemmer av nemnda, ansatte på nemndas kontor og eventuelle andre som bistår med utførelsen av Ombudsnemndas oppgaver. Taushetsplikten i bestemmelsen er en parallell til forvaltningslovens regler om taushetsplikt.

Merknader til § 13:

Spørsmål om habilitet vil sjelden være aktuelt blant annet fordi nemnda ikke behandler klager over forvaltningsavgjørelser. Habilitet vil ikke være et tema der nemnda eller ansatte driver ren informasjonsvirksomhet.

Det kan likevel hende at enkelte av nemndas medlemmer eller ansatte på kontoret har slike bindinger til en person eller etat at de ikke bør behandle saken. Det kan være fordi de selv er berørt av saken, har familiære bånd til noen som vil bli berørt av saken, eller har en økonomisk interesse i utfallet.

Situasjoner der habilitet kan bli et tema, kan for eksempel være i tilfeller der Ombudsnemnda involverer seg i en dialog mellom aktører som de har binding til, særlig dersom de inntar en aktiv meklerrolle. Andre eksempler kan være der et familiemedlem av et nemndsmedlem har søkt jobb på Ombudsnemndas kontor, eller der en anbefaling vil kunne berøre et nemndsmedlems økonomiske interesser.

I den grad habilitet blir et tema, skal habilitetsstandarder skal praktiseres i tråd med forvaltningsloven § 6 og eventuelt ny forvaltningslov når den trer i kraft.

Det er nemnda som må ta stilling til spørsmålet om habilitet dersom det kommer på spissen i en konkret sak.

Merknader til § 14:

Paragrafen regulerer dokumentoffentlighet hos Ombudsnemnda. Bakgrunnen for dette er at offentleglova ikke får anvendelse for nemnda, jf. offentleglova § 2 tredje ledd.

Den tidligere instruksjonen har hatt omfattende regler om dokumentoffentlighet, se instruksjonen § 8. I den nye bestemmelsen gjøres reglene om offentlighet klarere og har konkrete unntak. Forslaget følger prinsippene i offentleglova. Unntak fra offentlighet må begrunnes.

Ombudsnemndas informasjonstilgang omfatter dokumenter som de som henvender seg, og andre ikke har krav på innsyn i overfor forvaltningen. Ombudsnemndas kontrollvirksomhet skal ikke medføre at slike opplysninger og dokumenter likevel blir kjent. Det foreslås derfor en regel om at krav om innsyn i dokumenter utarbeidet av forvaltningen, det vil hovedsakelig si Forsvarsdepartementet og dets underliggende etater, må stiles direkte til dem. Dette prinsippet har stor

betydning for tillitsforholdet mellom Ombudsnemnda og forvaltningen og er en reell forutsetning for Ombudsnemndas uinnskrenkede informasjonstilgang.

Det presiseres at Ombudsnemnda, på samme måte som andre offentlig organer, plikter å praktisere meroffentlighet der det er grunn til det. Det vises i denne forbindelse til offentleglova § 11.

Tilsvarende som i offentleglova § 10 foreslås en bestemmelse om offentliggjøring av journaler og andre dokumenter på internett for å sikre tilstrekkelig behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen art. 6 og 9.

Arkivloven gjelder ikke direkte for Stortinget og de eksterne organene. I lys av høringsvaret til departementene til ny lov om Sivilombud, og forslaget som tas til følge der, bør arkivloven i samme grad også gjelder Ombudsnemnda for Forsvaret. Dette innebærer at arkivlova kapittel II med unntak av §§ 7 og 8 om tilsynsansvar og opplysningsplikt, vil gjelde for Ombudsnemnda. Videre mener utvalget at forskrifter fastsatt i medhold av dette kapittelet i loven bør gjelde så langt de passer for ombudsnemndas virksomhet. Utvalget er videre enig i høringsinnspillet fra departementet til utkast til ny lov om Sivilombudet, om at det avgjørende må være at ombudet har et betryggende lagringssystem. Det er uklart for utvalget i hvilken grad ombudsnemnda har det per i dag.

Merknader til § 15:

(EU) 2016/679, General Data Protection Regulation

(«personvernforordningen»), er folkerettslig bindende for Norge. Den er inkorporert gjennom personopplysningsloven, som trådte i kraft 20. juli 2018 og kommer til anvendelse også for Ombudsnemnda for Forsvaret. Datatilsynet er tilsynsmyndighet.

Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 må behandling av personopplysninger til formål som nevnt i forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e, ha grunnlag i nasjonal rett. Bokstav e gjelder behandling som er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet». Å føre tilsyn og kontroll med militært personells rettigheter og interesser er klart en oppgave i allmennhetens interesse. Det er derfor nødvendig å gi Ombudsnemnda en egen hjemmel for å behandle personopplysninger.

Artikkel 9 gjelder særlig personlige opplysninger, herunder om etnisitet, religiøs og politisk overbevisning, helseopplysninger, mv. Artikkel 10 gjelder opplysninger om straffbare forhold og lovovertridelser. Behandling av slike opplysninger krever særskilt grunnlag, og lovbestemmelsen er derfor utformet slik at den gir nemnda grunnlag for å behandle slike opplysninger i den utstrekning det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven.

Etter artikkel 14 har den behandlingsansvarlige plikt til å underrette den registrerte om ulike forhold. Unntak fra underretningsplikten følger av artikkel 14 nr. 5. Etter artikkel 14 nr. 5 bokstav c gjelder ikke underretningsplikten overfor tredjepersoner dersom:

«innsamling eller utlevering er uttrykkelig fastsatt i (...) medlemsstatenes nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt, og som inneholder egnede tiltak for å verne den registrertes berettigede interesser».

Etter lovforslaget har Ombudsnemnda krav på alle relevante opplysninger, inkludert personopplysninger om tredjepersoner. Dette er et lovgrunnlag for «innsamling». Ombudsnemnda og dens ansatte har videre taushetsplikt og håndterer taushetsbelagte opplysninger på egnet måte. Videre er ombudet bundet av personvernforordningen. Dermed må nasjonal rett anses å «inneholde egnede tiltak» for å beskytte den registrertes interesser. Det legges derfor til grunn at vilkårene for å gjøre unntak fra underrettelsesplikten vil være oppfylt for Ombudsnemndas virksomhet.

En betydelig del av personopplysningene som behandles av Ombudsnemnda, vil opprinnelig være innhentet av Forsvarsdepartementet og dets underliggende etater og ikke av Ombudsnemnda selv. Det gjelder blant annet personopplysninger som fremgår av saksdokumenter, som oversendes i forbindelse med behandling av henvendelser og generelle saker.

Etter forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b er det et prinsipp om formålsbegrensning, som innebærer at personopplysninger skal samles inn for et spesifikt formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenelig med det opprinnelige formålet. Viderebehandling som er uforenelig med innsamlingsformålet,

kan skje dersom viderebehandlingen har grunnlag i nasjonal rett og er nødvendig og forholdsmessig for å oppnå ett eller flere av formålene i personvernforordningen artikkel 23 nr. 1 bokstav a–j, jf. artikkel 6 nr. 4. Forenelig viderebehandling kan skje uten særskilt grunnlag. Vurderingen av om viderebehandlingen er forenelig, skjer på bakgrunn av momentene angitt i artikkel 6 nr. 4 bokstav a–e.

Ombudsnemndas behandling av personopplysninger kan medføre en viderebehandling, for eksempel der det er grunn til å sammenligne en avgjørelse med andre avgjørelser for å vurdere om det har forekommet usaklig forskjellsbehandling. I generelle saker som Ombudsnemnda tar til behandling av eget tiltak, er det nok i praksis også større mulighet for at det er nødvendig for Ombudsnemnda å viderebehandle personopplysninger på en måte som ikke er forenelig med det opprinnelige innsamlingsformålet.

På denne bakgrunn er det behov for at Ombudsnemnda har lovgrunnlag for viderebehandling av opplysninger fra forvaltningen som opprinnelig ble innhentet til et annet formål.

Siste setning i bestemmelsen henger sammen med § 14 om offentlighet, der det fremgår at begjæring om innsyn i dokumenter, må fremmes for det organet eller den etaten som har utarbeidet dem.

Merknader til § 16:

Stortinget og organer for Stortinget var ikke formelt omfattet av virkeområdet til den tidligere sikkerhetsloven. Ifølge den nye sikkerhetsloven § 1-4 skal loven gjelde for Stortinget og organer for Stortinget i den utstrekning Stortinget bestemmer det.

På bakgrunn av Innst. 252 L (2019–2020) fra Stortingets presidentskap om lovendringer i riksrevisjonsloven og EOS-kontrolloven ble det våren 2020 vedtatt bestemmelser om sikkerhetslovens anvendelse for Riksrevisjonen og EOS-utvalget. Disse ble utformet med utgangspunkt i bestemmelser vedtatt for Stortingets administrasjon, jf. Innst. 122 S (2018–2019), ettersom de konstitusjonelle hensyn i stor grad er likeartede. Tilsvarende regler foreslås for Sivilombudet i ny lov.

Samme løsning foreslås ikke for Ombudsnemnda for Forsvaret. Grunnen til dette er at nemnda ikke har klarerte it-systemer, de har ikke graderte møterom og

behandler i liten grad gradert materiale, og da normalt kun informasjon som er gradert opp til «konfidensielt». Dersom sikkerhetsloven skulle komme til anvendelse for Ombudsnemnda som sådan, ville en rekke bestemmelser om gjennomføring av risikoanalyser og rapportering til sikkerhetsmyndigheten gjelde, og det ville medføre et behov for kompetanse og ressurser som nemnda ikke har eller har behov for per i dag. Kun regler om behandling av sikkerhetsgradert informasjon vil derfor gjelde for nemnda og deres ansatte.

Dersom Ombudsnemnda skulle få endrede behov, vil loven lett kunne endres i tråd med hvordan lovene lyder for de øvrige eksterne organene som behandler sikkerhetsklarert informasjon.

Ombudsnemnda underlegges sikkerhetslovens krav om sikkerhetsklarering og autorisasjon for tilgang til gradert informasjon. Dette må ses i sammenheng med at nemnda i medhold av lovutkastet kan kreve innsyn i enhver opplysning og ethvert dokument uavhengig av taushetsplikt, også de som er gradert på et høyere nivå enn konfidensielt. Det vises i denne forbindelse til presidentskapets drøftelse i Innst. 252 L (2019–2020) samt til utenriks- og forsvarskomiteens uttalelse i Innst. 103 L (2017–2018) til ny sikkerhetslov, hvor komiteen peker på at organer for Stortinget sammensatt av andre enn Stortingets representanter må underlegges de samme krav til sikkerhetsklarering og autorisasjon som de loven for øvrig gjelder for.

Stortingets administrasjon skal være klareringsmyndighet for nemndas medlemmer og ansatte på kontoret. Det foreslås videre at Stortingets presidentskap er klagemyndighet for avgjørelser truffet av Stortingets administrasjon. Dette er samme løsning som gjelder eller vil gjelde for de øvrige eksterne organene.

Merknader til § 17:

Loven trer i kraft 1. juli 2021. På samme tid vil da dagens instruks for Ombudsmannsnemnda oppheves.

Den eneste loven der Ombudsmannsnemnda for Forsvaret er nevnt, er lov om Sivilombudsmannen. Denne loven er foreslått endret, slik at det ikke er behov for endringer i øvrig lovverk før denne loven trer i kraft.

11.16 Lovutkastet

Lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret

Kapittel 1. Mandat, oppgaver og arbeidsformer

§ 1 *Formål og mandat*

Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret (Ombudsnemnda) skal fremme og beskytte rettighetene og interessene til Forsvarets nåværende og tidligere militært personell samt sivilt ansatte som blir pålagt tjenesteplikt.

§ 2 Oppgaver

Ombudsnemnda har følgende oppgaver:

- a) å overvåke og rapportere om personellets forhold, herunder legge frem anbefalinger for å sikre at deres interesser ivaretas,
- b) av eget tiltak foreta undersøkelser og ta opp problemstillinger som gjelder personellets interesser,
- c) å informere og veilede personell,
- d) å legge til rette for samarbeid og dialog mellom personell og Forsvaret og
- e) å delta i internasjonalt samarbeid.

Ombudsnemnda kan ikke ta stilling til om det foreligger brudd på rettigheter eller plikter i enkeltsaker.

§ 3 *Henvendelser og oppfølgingen av disse*

Enhver kan henvende seg til Ombudsnemnda om forhold som gjelder personell som nevnt i § 1. Ombudsnemnda avgjør hvordan henvendelser følges opp, og hvilke undersøkelser som foretas.

Hvis Ombudsnemnda følger opp henvendelsen skriftlig overfor Forsvaret, skal den som henvendte seg, gis anledning til å uttale seg om Forsvarets tilbakemelding i saken. Ombudsnemnda avslutter behandlingen ved å gi en skriftlig uttalelse som underrettes både den som henvendte seg, og ansvarlig myndighet i Forsvaret. Ansvarlig myndighet skal meddele Ombudsnemnda hvordan uttalelsen er fulgt opp.

Ombudsnemnda skal ikke behandle henvendelser som skal gå tjenestevei.

§ 4 Tilsyn

Ombudsnemnda kan utføre tilsyn med Forsvaret.

Innenfor sitt ansvarsområde etter § 1 har Ombudsnemnda, uten hinder av taushetsplikt og gradering, rett til enhver opplysning og ethvert dokument som Ombudsnemnda mener er nødvendig for å ivareta sine oppgaver etter loven.

Ombudsnemnda har tilgang til ethvert sted under Forsvarets kontroll.

Forsvaret skal tilrettelegge for at Ombudsnemnda får opplysninger og tilgang som nevnt i andre og tredje ledd. Ombudsnemnda har rett til å motta forklaringer fra stedlig personell. Forklaringene og hvem som har gitt disse, er underlagt taushetsplikt.

I etterkant av et tilsyn skal Ombudsnemnda skrive en rapport. Rapporten bør påpeke eventuelle kritikkverdige forhold og gi anbefalinger om det er behov for det. Rapporten offentliggjøres, i den grad den ikke inneholder taushetsbelagte eller graderte opplysninger, og sendes til Forsvarsdepartementet.

§ 5 Årsmelding og særskilte meldinger

Ombudsnemnda skal gi Stortinget årlig melding om sin virksomhet. Meldingen bør gjøre rede for utviklingstrekk og de konkrete anbefalinger ombudet har kommet med i løpet av året. Meldingen skal gis innen 1. april hvert år og omfatte virksomheten i perioden 1. januar til 31. desember det foregående året. Meldingen skal offentliggjøres i den grad den ikke inneholder taushetsbelagte eller graderte opplysninger.

Ombudsnemnda kan gi særskilte meldinger til Stortinget.

Kapittel 2. Forholdet til Stortinget, oppnevning, organisering, mv.

§ 6 Forholdet til Stortinget

Ombudsnemnda utfører sine oppgaver selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Innenfor rammen av denne loven kan Stortinget gi utfyllende bestemmelser om Ombudsnemndas virksomhet.

Stortinget, Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé, Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen kan forelegge saker innenfor nemndas ansvarsområde til uttalelse for Ombudsnemnda.

§ 7 *Oppnevning, fratreden og avskjed*

Ombudsnemnda skal bestå av fem medlemmer, som alle oppnevnes av Stortinget. Ett av medlemmene oppnevnes til Stortingets forsvarsombud og er leder av nemnda, og en annen oppnevnes til nestleder.

Medlemmene i nemnda oppnevnes for fire år av gangen. De kan bare gjenoppnevnes én gang. Det bør unngås at flere enn tre medlemmer skiftes ut samtidig.

Dersom noen av medlemmene i nemnda dør i løpet av perioden, permanent blir ute av stand til å utføre sitt verv, frasier seg vervet eller blir avsatt av Stortinget, oppnevner Stortinget nytt medlem.

Et nemndsmedlem kan bare fratras sitt verv av Stortinget.

§ 8 *Nærmere om Ombudsnemndas virksomhet*

Ombudsnemnda har det overordnede ansvaret for den faglige virksomhet, økonomi og drift av Ombudsnemndas kontor.

Ombudsnemnda skal ta stilling i alle saker av viktighet eller som er av prinsipiell betydning.

Ombudsnemnda bestemmer selv hvor mange møter som skal avholdes. Ved stemmelikhet i nemndas møter er forsvarsombudets stemme avgjørende. Nemnda kan ikke treffe avgjørelser med mindre minst tre medlemmer er til stede. Ved forsvarsombudets fravær ledes nemndas møte av nestleder.

§ 9 *Lønn og godtgjørelse*

Forsvarsombudet kan engasjeres i en nærmere fastsatt stillingsprosent. Stillingsprosent, lønn til forsvarsombudet og godtgjørelse for nemndsmedlemmene fastsettes av Stortinget.

§ 10 *Administrativ leder*

Ombudsnemnda ansetter administrativ leder ved Ombudsnemndas kontor.

Den administrative lederen har ansvaret for den daglige drift, personalmessige forhold og institusjonens interne organisering innenfor de rammer som nemnda

fastsetter. Den administrative lederen er sekretær for nemnda og er ansvarlig for å utføre de oppgaver og prioriteringer nemnda vedtar.

Den administrative lederen ansettes på åremål på seks år, med mulighet til forlengelse én gang.

§ 11 *Personalet*

Personalet på Ombudsnemndas kontor ansettes av nemnda.

Statsansatteloven §§ 4 til 7 om utlysning, innstilling og ansettelse gjelder, med unntak av § 5 (4). Tvister om fortrinnsrett etter statsansatteloven § 13 avgjøres av nemnda.

Personalreglementet fastsettes av nemnda. Stortinget kan revidere personalreglementet.

For ansatte ved Ombudsnemndas kontor fastsettes lønn, pensjon og arbeidsvilkår etter de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statlig stilling.

Forvaltningsloven gjelder i saker om ordensstraff, oppsigelse, suspensjon eller avskjed. Klageorganet er Stortinget.

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister gjelder for ansatte på Ombudsnemndas kontor.

Kapittel 3 Generelle bestemmelser for virksomheten

§ 12 *Taushetsplikt*

Ombudsnemndas medlemmer har taushetsplikt om opplysninger mottatt i utøvelsen av vervet knyttet til noens personlige forhold, drifts- eller forretningshemmeligheter og graderte opplysninger. Taushetsplikten gjelder også etter vervets opphør.

Ansatte på Ombudsnemndas kontor og andre som bistår ved utførelsen av Ombudsnemndas oppgaver, har taushetsplikt om samme forhold som ombudsnemndas medlemmer.

§ 13 *Habilitet*

Et medlem av ombudsnemnda eller en ansatt ved nemndas kontor kan ikke behandle en sak dersom vedkommende har interesse i saken eller dens utfall, eller det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til at saken vil bli behandlet på en upartisk og saklig måte.

§ 14 *Offentlighet*

Dokumenter utarbeidet som ledd i Ombudsnemndas virksomhet er offentlige, med følgende unntak:

- a) dokumenter og opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt
- b) dokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens forutgående behandling av en sak.

Ombudsnemndas interne saksdokumenter og dokumenter som utveksles mellom Ombudsnemnda og Stortinget om budsjett og intern administrasjon, kan unntas offentlighet.

Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som Ombudsnemnda fører for registrering av dokumenter. Ombudsnemnda kan gjøre journaler og andre dokumenter allment tilgjengelig på internett.

Den administrative lederen, eller den vedkommende bemyndiger, avgjør om et dokument helt eller delvis skal unntas fra offentlighet. Slike avgjørelser kan påklages til nemnda.

Arkivlova kapittel II gjelder for sivilombudets virksomhet, med unntak av §§ 7 4544 og 8. Tilhørende forskrifter gjelder så langt de passer.

§ 15 *Behandling av personopplysninger*

Ombudsnemnda kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven her.

Krav om kopi av personopplysninger i saksdokumenter som er utarbeidet eller innhentet under forvaltningens forutgående behandling av en sak, jf. personvernforordningen artikkel 15 nr. 3, rettes mot vedkommende organ i forvaltningen.

§ 16 Sikkerhetslovens anvendelse

For ombudsnemndas medlemmer og ansatte ved ombudnemndas kontor gjelder bestemmelsene om behandling av sikkerhetsgradert informasjon og personellsikkerhet i sikkerhetsloven med forskrifter samt beskyttelsesinstruksen. Stortingets administrasjon er klareringsmyndighet. Stortingets presidentskap er klagemyndighet for avgjørelser truffet av Stortingets administrasjon.

Hvis Ombudsnemnda er i tvil om graderingen av en opplysning i uttalelse eller melding, eller mener at av- eller nedgradering bør skje, forelegger nemnda spørsmålet for vedkommende departement eller underliggende forvaltningsorgan. Forvaltningens avgjørelse er bindende for nemnda.

§ 17 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft 1. juli 2021. Samtidig oppheves instruks for Ombudsmannsnemnda for Forsvaret.

12. Forslag til endringer i Stortingets forretningsorden og reglement for åpne kontrollhøringer

I Stortingets forretningsorden foreslås følgende endringer:

§ 14 nr. 8 bokstav c skal lyde:

- c) *dokumenter og meldinger fra Stortingets eksterne organer og andre saker om deres virksomhet.*

§ 14 nr. 8 bokstav d og e oppheves. Nåværende bokstav f blir ny bokstav d.

§ 14 nr. 6 skal lyde:

Justiskomiteen: Saker om rettsvesen, kriminalomsorg, politiet, andre justisformål, sivil beredskap, rettfærdsvederlag, alminnelig forvaltningslovgivning, straffelovgivning, prosesslovgivning og alminnelig *sivillovgivning*.

§ 14 nr. 12 skal lyde

Utenriks- og forsvarskomiteen: Saker om utenrikspolitiske forhold, militært *forsvar*, *utviklingshjelp*, saker som angår norske interesser på Svalbard eller i andre polarområder, og – i alminnelighet – saker som gjelder avtaler mellom den norske stat og andre stater eller internasjonale organisasjoner

§ 19 tredje ledd skal lyde:

Stortinget fastsetter kommisjonens mandat og de nærmere prosedyrene for dens arbeid. *Mandatet må sikre retten til kontradiksjon og etterprøvbarhet. Videre må mandatet avklare i hvilken grad bestemmelser i forvaltningsloven, offentleglova, sikkerhetsloven og arkivloven skal gjelde. Det bør også vurderes om kommisjonen har behov for lovhjemmel for å sikre nødvendig tilgang til opplysninger og dokumenter og til å behandle personopplysninger.*

§ 19 fjerde ledd skal lyde:

Alle har rett til å la seg bistå på alle trinn av undersøkelsen. De som er berørt av granskingen, kan få dekket nødvendige kostnader når særlige grunner taler for det.

§ 19 nåværende fjerde ledd blir femte ledd og nåværende femte ledd blir sjette ledd.

§ 74 nytt andre ledd skal lyde:

Ved sin vurdering skal regjeringsmedlemmet legge vekt på representantenes særlige stilling og informasjonsbehov.

§ 74 nåværende andre ledd blir tredje ledd og skal lyde:

Regjeringsmedlemmet kan avslå anmodningen i den grad dokumentet kan unntas fra offentlighet etter *offentleglova*.

§ 75 a tredje ledd skal lyde:

Ansatte i partigruppene som er sikkerhetsklarerte og har tjenstlig behov, gis tilgang til gradert informasjon. Slik informasjon innhentes fra komitésekretariatet, som kontrollerer at personene er sikkerhetsklarert og autorisert, og registrerer hvem som gis tilgang til den graderte informasjonen. Representanten i komiteen avgjør om en ansatt i partigruppen har tjenstlig behov for informasjonen. Komiteen beslutter om det

skal gis tilgang til gradert informasjon for ansatte i partigrupper som ikke er representert i komiteen. Sikkerhetslovens bestemmelser om sikkerhetsklarering og autorisasjon samt sikkerhetslovens og beskyttelsesinstruksens regler om behandling av informasjon og taushetsplikt gjelder.

I reglement for åpne kontrollhøringer foreslås følgende endringer:

Navnet på reglementet endres fra «Reglement for åpne kontrollhøringer» til «Reglement for kontrollhøringer».

§ 1 skal lyde:

Virkeområde og formål

- (1) *Komiteenes høringer* i kontrollsaker skal avholdes i henhold til Stortingets forretningsorden § 27, samt etter dette reglement. Med kontrollsaker menes alle saker som behandles i kontroll- og konstitusjonskomiteen, med unntak av saker som gjelder grunnlovsendring, bevilgninger og valglovgivning. I de andre komiteene gjelder reglene om kontrollhøringer når den åpne høringen har som formål å klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp. Samtlige komiteer kan beslutte at også andre høringer skal avholdes etter reglene for kontrollhøringer.
- (2) Formålet med reglementet er å sikre Stortingets informasjonsbehov i kontrollsaker og en god fremdrift i høringen, samtidig som hensynet til de *inviteretes* rettssikkerhet ivaretas.

§ 2 (1) skal lyde:

- (1) Før høringen gjennomfører komiteen et særskilt saksforberedende møte. Komiteen bør gjennomgå de problemstillinger som ønskes belyst, med sikte på å gjøre utspørringen mest mulig effektiv. Videre *skal* det fastsettes *et program* for høringen.

§ 2 (2) oppheves.

§ 3 skal lyde:

Den *invitertes* stilling

- (1) De som anmodes om å møte til høring, skal varsles i så god tid som mulig. *Invitasjonen* skal angi den sak eller de saker komiteen ønsker forklaring om. Kopi av dette reglement skal *vedlegges*. De som møter, skal ha tilgang til komiteens saksdokumenter med mindre regler om taushetsplikt tilsier annet.
- (2) De *inviterte* møter frivillig, og avgjør selv om de vil besvare komiteens spørsmål. Dersom et spørsmål ikke kan besvares uten å røpe opplysninger undergitt taushetsplikt, *skal* den *inviterte* gjøre komiteen oppmerksom på dette. *I så fall kan komiteen kun motta forklaring for lukkede dører*. Dersom *spørsmål om lukkede dører kommer opp under høringen*, skal komiteen avbryte høringen og behandle spørsmålet i lukket møte.
- (3) *En invitert* skal ha adgang til å medbringe *bisitter*. *Den inviterte* har rett til å konferere med sin *bisitter* før svar avgis. Dersom møteleder gir adgang til dette, kan *bisitteren* supplere forklaringen.

§ 4 nåværende (3) oppheves, nåværende (7) blir (6), nåværende (6) blir (5), nåværende (5) blir (4), nåværende (4) blir (3), og skal lyde:

§ 4 skal lyde:

Gjennomføringen av høringen

- (1) *Møteleder* skal innledningsvis orientere om temaet for høringen og de prosedyrer som gjelder. *Møteleder* har ansvaret for å fordele ordet mellom komitémedlemmene og for at høringen gjennomføres i henhold til forretningsordenen § 27 og dette *reglement*. *Møtelederen* skal påse at spørsmålene holder seg innenfor det tema som er angitt, og at den *invitertes* rettssikkerhet ivaretas.
- (2) Før komiteen starter sin utspørring, skal den *inviterte* gis inntil ti minutter til å gi sin versjon av saken. Etter at utspørringen er over, skal den *inviterte* gis inntil fem minutter til å sammenfatte saken. Møteleder kan utvide den *invitertes* taletid i den grad det anses nødvendig for sakens opplysning.

- (3) Høringen innledes med at saksordfører stiller sine spørsmål, etterfulgt av *komiteens øvrige medlemmer* i henhold til den rekkefølge som er vanlig ved Stortingets debatter.
- (4) Møteleder kan åpne for korte og direkte oppfølgende spørsmål *fra komiteens medlemmer i en kort avsluttende spørreunde*.
- (5) Meningsutveksling mellom komiteens medlemmer skal ikke finne sted under høringen. Medlemmene skal heller ikke kommentere de svar som avgis, annet enn der dette inngår som en naturlig del av et oppfølgingsspørsmål. Upassende eller fornærmelig atferd eller spørsmål er ikke tillatt. Dette skal påtales av møteleder.
- (6) Etter forretningsordenen § 27 femte ledd kan et medlem av komiteen kreve at høringen avbrytes for at komiteen skal behandle den videre fremdrift, herunder forslag om at høringen skal avsluttes eller fortsette for lukkede dører. Komiteen kan bare motta taushetsbelagte opplysninger for lukkede dører. *Alle de tilstedeværende pålegges taushet om det de får høre*. Under en åpen høring må komiteens medlemmer ikke gjengi eller vise til opplysninger underlagt lov- eller instruksfestet taushetsplikt.

§ 5 (1) skal lyde:

Komiteen kan anmode embets- og tjenestemenn om å møte til høring. Dersom det gjelder ansatte i et departement, skal anmodningen rettes til den ansvarlige statsråd, som da har adgang til å være til stede under høringen. Alle spørsmål stilles til statsråden, som velger hvem som skal *svare*.

§ 5 (2) skal lyde:

Embets- og tjenestemenn i de ytre etater kan anmodes direkte om å møte til høring. I slike tilfeller skal den ansvarlige statsråd varsles og gis adgang til å være til stede. Spørsmål stilles direkte til den *inviterte*, men statsråden skal gis adgang til å supplere forklaringen.

Ny § 6 skal lyde:

Lukkete høringer

Ved lukkede kontrollhøringer gjelder fo. § 75 og § 75a.

Alle de tilstedeværende pålegges taushet om det de får høre.

Offentligheten og pressen har ikke adgang til å være til stede under lukkede høringer.

Ansatte i partigruppene med tilgang til gradert informasjon som behandles i et lukket møte, kan gis tillatelse til å være til stede under høringer om saken.

Personer som er invitert til høringen, kan gis tillatelse av komiteen til å høre på andre relevante invitertes forklaringer.

VEDLEGG 1

Notat

Til: Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Harberg-utvalget)

Fra: Professor Jostein Askim, professor emeritus Knut Heidar og førsteamanuensis Kristoffer Kolltveit, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Dato: Revidert versjon 16.12.2020

Om samfunnsmessige og politiske rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen

Mandat og innretningⁱ

Mandatet for notatet er å beskrive utviklingstrekk ved Stortingets kontroll de siste 20 årene og analysere denne utviklingen i lys av endringer i samfunnet som har betydning for forholdet mellom Stortinget og regjeringen og særlig for kontrollfunksjonen. Ifølge mandatet kan Frøiland-utvalgets (2003) behandling av Stortingets kontrollfunksjon på mange punkter legges til grunn også i dag, ikke minst gjelder det prinsipielle betraktninger i lys av maktfordelingen og Stortingets rolle. Samtidig har det skjedd endringer siden 2000 i rammevilkårene for de demokratiske institusjonene, forholdet mellom storting og regjering og Stortingets utøvelse av kontrollfunksjonen. Som eksempler nevner mandatet endringer i mediebransjen, fremvekst av sosiale medier, økt transparens i politikk og forvaltning og fremvekst av små politiske partier. Gjennom å beskrive antatt relevante rammevilkår nærmere skal notatet «tjene som bakteppe for utvalgets vurderinger» og bidra til grunnlaget for at utvalget kan «komme med treffende og tidsriktige anbefalinger vedrørende Stortingets kontrollfunksjoner» (mandatet, s. 1).

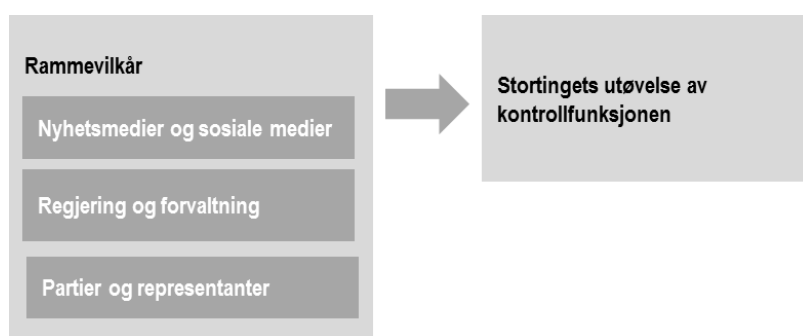
Stortinget utfører sin kontroll med regjeringen gjennom kontroll- og konstitusjonskomiteen, åpne kontrollhøringer, spørreinstituttet, riksrett, eksterne kontrollorganer, parlamentariske granskningskommisjoner og anmodningsvedtakⁱⁱ. Harberg-utvalget har blitt forelagt omfattende dokumentasjon om utformingen og bruken av disse ordningene og organene i form av presentasjoner, intervjureferater,

bestilte underlagsnotater og foreliggende notater og studier. Utvalgets hovedrapport vil ha ordinære kapitler med dokumentasjon av Stortingets kontroll, både ordningene og praksisen. I *dette* notatet er hovedvekten derfor lagt på rammebetingelsene for Stortingets kontroll med regjeringen. Det gjenspeiles i notatets tittel – *Om samfunnsmessige og politiske rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen*. Innenfor den tiden som har vært tilgjengelig, og innenfor den avsatte rammen på 20 sider, har det ikke vært naturlig eller mulig å gi noen utførlig beskrivelse av utviklingen i kontrollpraksis.

I hovedsak er notatet innrettet mot å besvare følgende to spørsmål:

1. Hvilke endringer har funnet sted når det gjelder de samfunnsmessige og politiske rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen?
2. Hvordan har disse rammevilkårene påvirket Stortingets utøvelse av kontrollfunksjonen?

Figur 1 illustrerer notatets tema. Tidsmessig fokuserer vi på perioden etter 2000, ettersom Frøiland-utvalget dekket perioden frem til da. Det er ikke gjennomført noen nye empiriske undersøkelser i forbindelse med skrivingen av dette notatet, det er altså basert på foreliggende kilder.



Figur 1: Rammevilkår for kontrollfunksjonen

I det videre skal vi først gå kort gjennom utøvelsen av kontrollfunksjonen før vi går inn på rammevilkårene. Som illustrert i Figur 1 sorterer vi rammevilkårene vi behandler, i tre grupper. Under rubrikken nyhetsmedier og sosiale medier skriver vi om utvikling i mediebransjen, personfokus i mediene, mediens agendasettingsmakt,

sosiale medier og falske nyheter. Under rubrikken regjering og forvaltning skriver vi om økt transparens i det offentlige, regjeringens informasjonsovertak, departementenes politikkformidling og politisk kommunikasjon. Under rubrikken partier og representanter skriver vi om partisystemet, representanter og partigrupper og regjeringstype. Gjennomgående fokuserer vi i tråd med vårt mandat på endringer som har funnet sted de siste 20 årene, siden 2000. I notatets siste deler diskuterer vi opp mot spørsmålene nevnt over, hvilke endringer som har funnet sted i rammevilkår, og hvordan disse kan ha påvirket Stortingets utøvelse av kontrollfunksjonen.

Utøvelsen av kontrollfunksjonen

Vi skal som nevnt ikke bruke mye plass på å redegjøre for utviklingstrekk ved Stortingets utøvelse av kontrollfunksjonen. Riksrett er ikke benyttet de siste 20 årene, og parlamentariske granskningskommisjoner har vært brukt i et svært begrenset omfang. De eksterne kontrollorganene er grundig omtalt i annet materiale forelagt utvalget. Det er imidlertid tre kontrollinstitutter der det har skjedd en betydelig endring de siste 20 årene, og som det er naturlig å oppsummere kort her før vi går inn på utvikling i rammevilkårene. Det er kontroll- og konstitusjonskomiteens virksomhet, bruken av spørresinstituttet og bruken av anmodningsvedtak. Vi kommer også kort inn på bruken av komitémerknader, fordi den antas å være knyttet til bruken av spørresinstituttet og anmodningsvedtak.

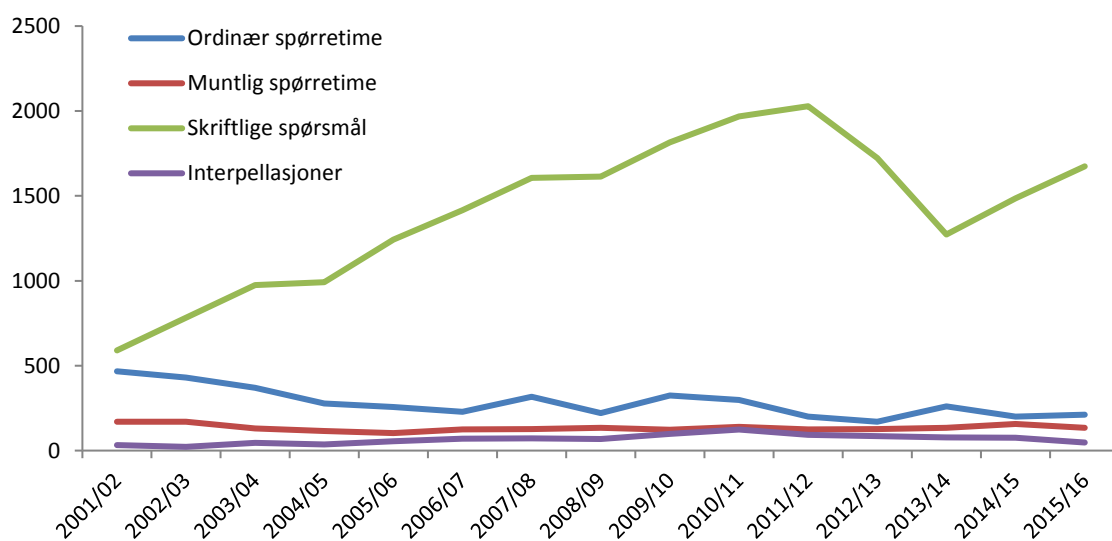
Kontroll- og konstitusjonskomiteens aktivitet i perioden 2001–2017 er studert i Danielsen (2017; se også Sejersted 2016). Danielsen fant blant annet at:

- Komiteen avgav 563 komitéinnstillinger og holdt 76 høringer i perioden.
- 75 pst. av innstillingene var kontroll saker.
- Kontrollen var sterkest konsentrert rundt sektorene forsvar, næring, justis og helse.
- Seks av ti komitéinnstillinger og halvparten av alle kontrollhøringer ble igangsatt som følge av rapporter/meldinger fra eksterne kontrollorganer, i hovedsak Riksrevisjonen.
- Initiativsaker utgjorde 7 pst. av alle innstillingene. De fleste av disse sakene hadde bakgrunn i medieoppslag. De fleste initiativsaker hadde kontrollhøringer,

og referater fra høringer utgjorde et viktig grunnlag for partienes merknader i innstillingene.

- Det fins «to lag» i komiteen, med opposisjonen som «påtale» og regjeringspartiene som «forsvarere».
- Kontrollens yttergrenser mot embetsverket og statlige selskaper ble testet ut i perioden og fremstod ikke avklart.
- Endringer profilen til de representanter som plasseres i komiteen tolkes som at partiene justerer sitt syn på hva komiteens rolle skal være, og hvor langt den skal gå i sin kontrollvirksomhet.

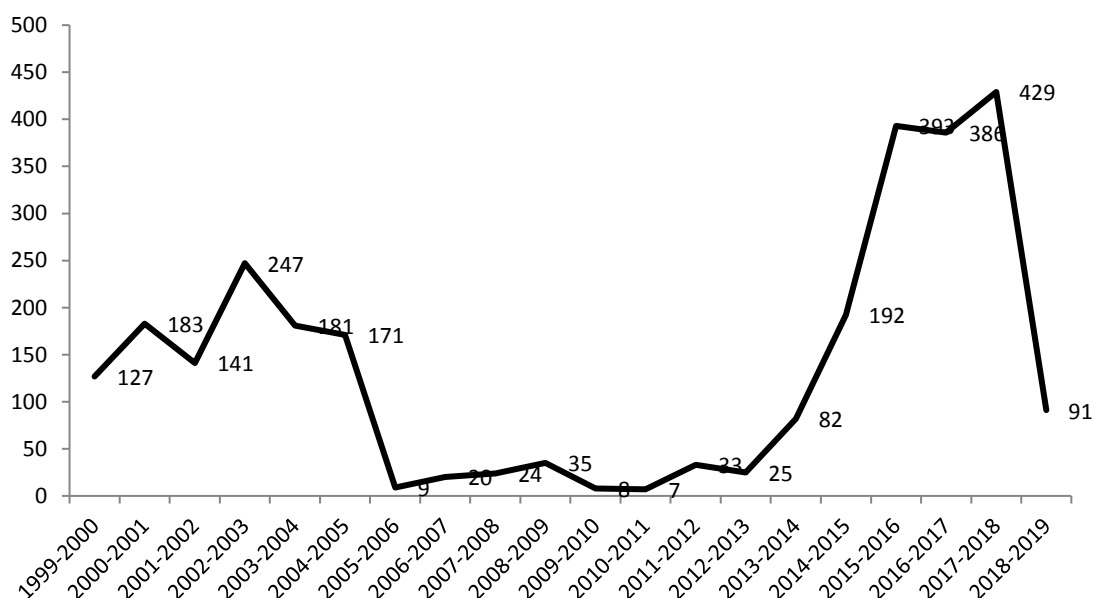
Spørreinstitutet er en del av Stortingets løpende kontrollvirksomhet; her stiller stortingsrepresentantene spørsmål til statsrådene for å få informasjon om regjeringens holdning til politiske problemstillinger. Denne kontrollformen er i praksis opposisjonens virkemiddel. Spørsmål gir ikke grunnlag for vedtak, men bidrar til å sette viktige saker på dagsordenen. I Figur 2 vises utviklingen over tid i bruken av ulike typer spørsmål som besvares i Stortinget. Det er en betydelig økning i bruken av spørreinstitutet gjennom perioden, men ikke noe klart mønster i om spørreinstitutet benyttes mer eller mindre overfor regjeringer med flertall eller mindretall bak seg i Stortinget. Merk at gjeldende ordning med skriftlige spørsmål ble innført i 1997; det er derfor ikke påfallende at bruken av ordningen økte på 2000-tallet.



Figur 2: Antall spørsmål besvart i Stortinget per Stortingssesjon

Kilde: <https://www.Stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Sporreinstuttene/> (30.3.2020)

Vedtaksformen anmodningsvedtak er nevnt i Stortingets forretningsorden, men der stilles det ingen særlige formkrav eller prosessuelle krav for denne typen vedtak. Forslag til anmodningsvedtak kan fremmes av enkeltrepresentanter og i komitéinnstillinger og voteres over i plenum som andre stortingsvedtak. Anmodningsvedtak kan skilles ut som en egen vedtakstype i kraft av innholdet og den spørrende formen rettet mot regjeringen.



Figur 3: Antall anmodningsvedtak per stortingssesjon

Kilde: Brev fra statsministeren til Harberg-utvalget 31.1.2020

Når det gjelder antallet anmodningsvedtak over tid, varierer utviklingen i takt med endringer i regjeringens parlamentariske støtte, se Figur 3. Det klare mønsteret er at en flertallsregjering får langt færre anmodningsvedtak rettet mot seg enn en mindretallsregjering gjør. Vi ser en sterk reduksjon i antallet anmodningsvedtak da flertallsregjeringen Stoltenberg II overtok etter mindretallsregjeringen Bondevik II i 2005, en sterk økning da mindretallsregjeringen Solberg overtok i 2013, og en sterk

reduksjon da regjeringen Solberg ble utvidet til en flertallsregjering i 2019. Siden 2000 har altså anmodningsvedtak først og fremst vært et parlamentarisk instrument opposisjonen bruker overfor mindretallsregjeringer.

Når det gjelder innholdet i vedtakene, kan anmodningsvedtak grupperes ut fra om de angir målsettinger/prioriteringer, ber om utredninger eller foreslår å finansiere bestemte tiltak i neste statsbudsjett, se utvalgets rapport kapittel 4 om anmodningsvedtak. Regelrådet skiller mellom anmodningsvedtak som «går ut på å nå et mål eller å løse et problem», og anmodningsvedtak som «beslutte[r] verktøyene som skal iverksettes for å nå målet» (Regelrådet 2019, s. 12). Basert på studier av stortingsssesjonene 1999–2000, 2000–2001, 2015–2016 og 2016–2017 fant Auberg (2019) at ca. 1/3 av anmodningsvedtakene instruerte regjeringen om hvilket virkemiddel den skal iverksette. Auberg sammenlignet også politikkområder og fant at innvandrings- og integreringspolitikken skilte seg ut med mange anmodningsvedtak der Stortinget instruerer regjeringen om hvilket virkemiddel den skal iverksette.

Det har blitt hevdet i intervjuer referert for utvalget, at det har skjedd en endring over tid der føringer som tidligere ble gitt som flertallsmerknader i komitéinnstillinger, i nyere tid heller vedtas som anmodningsvedtak. Vi knytter derfor noen observasjoner og kommentarer til dette. Komiteene skal forberede saker før beslutninger fattes av Stortinget i plenum. I hovedsak handler komitéinnstillingene om budsjett og lover, ikke om kontroll. Men i likhet med anmodningsvedtak er overgangen glidende fra rammer og føringer for regjeringens arbeid fremover til kontroll av om regjeringen har fulgt opp tidligere stortingsvedtak. I komitéinnstillingene kan partiene markere sine politiske synspunkter gjennom flertallsinnstilling, dissenser (et mindretall i komiteen fremmer et alternativt forslag) og merknader. Andelen dissenser i innstillingene økte fra omkring 1/3 før 1990 til 2/3 i tiåret som fulgte. Fra 2001 til 2013 har omkring 70 prosent av alle innstillingene inneholdt dissenser (Rommetvedt 2017: 93). Også antall fraksjonsmerknader der partiene kunne gi uttrykk for sine synspunkter, økte kraftig på 1990-tallet.ⁱⁱⁱ Her har vi kun tall frem til 2005–2006, så vi kan ikke si om det har skjedd noen ytterligere økning på 2000-tallet. Men totalt var antall merknader i alle innstillinger på over 8 500 i sesjonen 2004–2005, og når det kun gjaldt lovforslag, var det over 1 700 merknader i sesjonen 2005–2006. Oppsummert kan vi ikke på dette

grunnlaget slå fast om føringer fra Stortingets flertall eller markeringer fra mindretall har blitt «flyttet» fra komitémerknader til anmodningsforslag. Omfanget av komitémerknader har ikke gått ned i perioden da antallet anmodningsvedtak har gått opp. Empirien tyder på at en rekke former for føringer og markeringer fra Stortinget – spørreinstituttet, anmodningsvedtak og komitémerknader – synes å ha økt de siste 20 årene.

Rammevilkår 1: Nyhetsmedier og sosiale medier

Nå skal vi se nærmere på utvikling i mediebransjen, personfokus i mediene, mediernes agendasettingsmakt, sosiale medier og falske nyheter.

Utvikling i mediebransjen

Siden 2000-tallet har mediebransjen gjennomgått en omfattende utvikling. De første norske nettavisene kom allerede på midten av 1990-tallet, men det var først fra årtusenskiftet at disse for alvor ble viktige aktører. Mens innholdet de første årene i stor grad var nettutgaver av papiravisene, ble det på begynnelsen av 2000-tallet bygget opp nettredaksjoner i de store mediebedriftene som produserte selvstendig innhold. En viktig konsekvens av nettavisenes fremvekst er at papiravisenes tradisjonelle deadline har fått mindre betydning. Nyheter kan formidles hele døgnet (24/7 deadlines), noe som for ledende politikere innebærer en konstant pågang av spørsmål fra journalister.

Denne utviklingen har blitt forsterket gjennom fremveksten av såkalt alternative medier (som redaktørstyrte nettsider som Resett og Document.no), av redigerte medier på sosiale medier (som «Sørlandsnyhetene» på Facebook), og av sosiale medier som sådan. Sosiale medier muliggjør brukerskapt innhold, samskaping og innholdsdeling i sosiale nettverk (Brandtzæg og Lüders 2009). De første sosiale mediene dukket opp før årtusenskiftet, og fra midten av 2000-tallet kom de som brukes mest i dag, LinkedIn (2003), Facebook (2004), YouTube (2005), Twitter (2006) og Instagram (2010). I mediebransjen eksisterer nå nye og tradisjonelle kanaler side om side i et hybrid mediesystem.

De siste årene har det vært økonomiske nedgangstider i mediebransjen og nedskjæringer i redaksjonene, noe som igjen har hatt betydning for politikere og forvaltning. Færre kompliserte saker kan følges opp tett av redaksjonene, og mens det

for bare få år siden var vanlig i departementenes kommunikasjonsenheter å ha bemanning på kvelder og i helger, har det den siste tiden blitt kuttet noe ned i slike stillinger som følge av mindre pågang fra pressen. For distriktmedienes del har nedskjæringer medført at de har lagt liten vekt på tett dekning av den nasjonale politikken i senere år, hevder enkelte. Vi mangler grunnlag for å fastslå om det er tilfelle.

Personfokus i mediene

At mediene fokuserer på individuelle politikere og deres personlige historier, er ikke noe nytt. Dette personfokuset knyttes til fremveksten av TV og fokuset på bilder og ansikter (Thompson 1995). Medienes personfokus i dekning av politikk har likevel blitt forsterket i det moderne medielandskapet med økt kommersialisering, intensivt konkurranse fra både redaktørstyrte og sosiale medier og tabloidisering/popularisering (Beckett og Deuze 2016). Mediene har økt sin dekning av enkeltpolitikere, spesielt partiledere og statsledere, og samtidig redusert sin dekning av partier, organisasjoner og institusjoner. For å nå lesere i en stadig tøffere konkurranse fokuserer mediene mer på det personlige og emosjonelle og på det politiske spillet fremfor på politikken innhold (Kriesi 2012; Poguntke og Webb 2005; Van Aelst mfl. 2012). Når man i medieforskningen snakker om personifisering, er det vanlig å skille mellom individualisering (mer oppmerksomhet og synlighet hos de enkelte politiske lederne på bekostning av partier eller organisasjoner) og intimisering (endrede grenser for det offentlige og det private og økt oppmerksomhet på personlighet, karakter og politikernes private liv) (Holtz-Bacha mfl. 2014). Mens individualisering altså handler om *hvem* som er sentrum i den politiske kommunikasjon, handler intimisering om *hva* som vektlegges.

Medienes agendasettingsmakt

Mediebransjen representerer de viktigste informasjonskanalene og arenaene for å fange velgernes oppmerksomhet. Medienes rolle sies imidlertid å ha endret seg fra kanal (den partikontrollerte pressen) via arena (fjernsynets introduksjon) og aktør (pressens avpartifisering) til regissør (mediene iscenesetter politikken) (Allern 2011).

En slik uavhengig mediebransje ønsker å sette dagsorden selv. Den enkelte journalist ønsker å lage saker av betydning og ikke bare lettjent underholdning (Thorbjørnsrud 2003). Tradisjonelt har pressen alltid satt dagsorden i den forstand at enkelte nyhetssaker i aviser, radio og TV har vært såpass viktige at de blir tatt opp på den politiske dagsorden. I tillegg kommer imidlertid den journalistikken som tydeligere har mål om å påvirke. Dramatiske hendelser eller konflikter som kan knyttes til kjente politikere, graves frem av journalister som har blitt politikkenes voktere. Ved å arbeide frem og «time» publiseringen av slike nyhetssaker påvirker man den politiske dagsorden, en journalistisk metode som har blitt kalt intervenserende nyhetsjournalistikk (Thorbjørnsrud 2003). Samtidig har det blitt stilt spørsmål ved om mediene i sin dekning av politikk har blitt likere i tiden etter at partipressen ble borte, enn de var før. Tidligere hadde partiavisene forutsigbart ulike perspektiver, mens i dag – hevder enkelte – går pressen «i flokk» i sin dekning av politiske saker og hendelser. Vi mangler grunnlag for å fastslå om det er tilfelle.

I norsk sammenheng har man sett tendenser til at mediene i økende grad er referert til i Stortingets spørretimer (Skyvulstad 2018), og det kan hevdes at mediene bestemmer hva i spørretimen som skal få offentlighetens oppmerksomhet. Agendasettingen skjer imidlertid ikke utelukkende på medienes premisser. Medienes påvirkning på hva som debatteres i parlamentet, og hvilke spørsmål som stilles til ministrene osv., altså den politiske dagsorden, er også politisk betinget. Medieoppmerksomhet om et emne fører bare til oppmerksomhet fra partiene dersom ett eller flere partier har sakseierskap og derfor har interesse i å følge opp den aktuelle saken (Green-Pedersen og Stubager 2010).

Sosiale medier

Den teknologiske utviklingen og sosiale medier har utfordret mediene som dagsordensetter (Thesen 2007). Borgerne er ikke lenger passive mottakere av et ferdig medieprodukt, men kan gjennom internett og sosiale medier respondere og formidle egne erfaringer og holdninger. De sosiale mediene har dermed akselerert tempoet i den politiske kommunikasjonen. For politikere og forvaltning innebærer således fremveksten av sosiale medier ikke bare mer pågang, men også en direkte kanal til kjernevelgerne som går utenfor de tradisjonelle mediene.

Gjennom de sosiale mediene forsvinner filtreringen som skjer i mediebransjen, og politikerne må forholde seg til en lang rekke saker som kan dukke opp. Enkelt saker kan også bygge seg opp og bli mediesaker selv om de i utgangspunktet ikke var prioritert av mediebransjen (Rogstad 2012). Gjennom sosiale medier kan vanlige borgere derfor i større grad påvirke medieinnholdet, noe som igjen kan påvirke politikernes dagsorden (Enjolras mfl. 2013). Innbyggere og organiserte interesser har lenge kunnet gå aktivt inn for å påvirke politikere. Sosiale medier har imidlertid gjort det langt enklere å finne meningsfeller og organisere protester. Både innbyggere og organiserte interesser har gjennom sosiale medier en rekke plattformer for å øke oppmerksomheten rundt deres saker og påvirke politiske prosesser (Kuhn og Nielsen 2014). Den siste tiden har rovdyr, vindkraft, bompenger og klima vært saker i Norge som har skapt stort engasjement på Facebook. Dette er saker og aksjoner som har tvunget frem reaksjoner fra politikerne.

Falske nyheter

Selv om man hittil ikke har sett tydelige eksempler på det i Norge, har det vært flere eksempler på bruken av sosiale medier for å påvirke (nasjonale) valgkamper. De mest omtalte er kanskje brexit-avstemningen i Storbritannia i 2016 og det amerikanske valget samme år. Cambridge Analytica-skandalen viste at sosiale medier gir muligheten til å skreddersy målrettede budskap til potensielle velgere.

De siste årene har begrepet falske nyheter («fake news») blitt aktuelt. Både på nettsider og via sosiale medier spres det enkeltpåstander og nyhetssaker som er bevisst feilaktige. For befolkningen, og særlig kanskje de eldre, kan det være vanskelig å vite om en nyhetssak er falsk eller ikke. Som en reaksjon på fremveksten av falske nyheter har det også vokst frem faktasjekksider som jobber for å avkrefte falske nyhetssaker, påstander i den politiske debatten og rykter i sosiale medier. De falske nyhetene spres ofte gjennom instragram-poster eller twitter-meldinger postet av såkalte trollfabrikker eller «bots», automatiserte kontoer som tilsynelatende er ekte mennesker. Meldingene har ofte et provoserende og polariserende innhold, og meldinger plukkes opp og spres av enkeltpersoner. I forbindelse med den svenske valgkampen i 2018 fant forskere flere tusen automatiserte kontoer som publiserte kritikk mot partier, makthavere osv.

Innimellom finner falske nyheter fra falske kontoer også veien inn i etablerte mediehus og blir publisert videre.

Rammevilkår 2: Regjering og forvaltning

Nå skal vi se nærmere på økt transparens i det offentlige, regjeringens informasjonsovertak overfor Stortinget, departementenes politikkformidling og politisk kommunikasjon.

Økt transparens i det offentlige

I dagens åpne informasjonssamfunn kan innbyggere henvende seg direkte til offentlige etater med klager, og de forventer raske og tydelige svar (Canel og Luomahaaho 2019), noe som er komplisert og ressurskrevende for offentlige myndigheter (Figenschou 2019). Offentlighetsloven har helt siden starten av 1970-tallet sikret at forvaltningsorganers saksdokumenter skal være offentlige, og alle borgere kan be om innsyn i brev og saksdokumenter så lenge det ikke er gjort unntak i lov. Endringene som kom i 2006, pålegger blant annet forvaltningen å føre elektroniske, søkbare postjournaler. En slik åpenhet, som man også har sett i en rekke andre europeiske land, har gjort det mulig for nyhetsmediene å overvåke og følge ministre og forvaltning, noe som igjen kan sies å øke mulighetene for demokratisk ansvarsutkreving (Ackerman og Sandoval-Ballesteros 2006). Samtidig innebærer åpenheten en stor arbeidsbelastning for forvaltningen. I 2010 ble portalen Offentlig elektronisk postjournal (OEP) opprettet, slik at innsynsbegjæringer kunne sendes elektronisk. Til departementene samlet kommer det nå om lag 60 000 slike begjæringer årlig, noe som har ført til en stor arbeidsbelastning for departementene og underliggende etater. Da Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) ba departementene melde inn hva som var såkalte tidstyver i forbindelse med regjeringens arbeid med å skape «en enklere hverdag for folk flest», var innsynsbegjæringer og klager på disse den største gruppen (Aspøy 2014).

Det er grunn til å tro at transparensen i sentralforvaltningen vil kunne øke ytterligere i kommende år. I sin undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning (Dokument 3:10 (2016–2017)) pekte Riksrevisjonen på at mangelfull arkivering og/eller feil journalføring har ført til at dokumenter har forblitt ukjent for offentligheten, og at det har vært vanskelig å be om innsyn i dem (Riksrevisjonen

2017). I sin innstilling pekte kontroll- og konstitusjonskomiteen på sammenhengen mellom transparens og ny teknologi: «Komiteen vil understreke behovet for økt bevisstgjøring i statsadministrasjonen i tillegg til at arkiverings- og journalføringsrutinene må oppdateres og tilpasses bruk av ny teknologi, som for eksempel SMS, facebookmeldinger og andre nye kommunikasjonsformer.»^{iv}

Den økte transparensen i det offentlige strekker seg til de politiske sakene som behandles i departementene og Stortinget. Medienes fokus på feil og mangler fører til at de følger kontrollhøringer i Stortinget og ofte lager nyhetssaker basert på Riksrevisjonens rapporter som kan inneholde sterk kritikk av departementer og politisk ledelse.

Regjeringens informasjonsovertak overfor Stortinget

Gjennom forvaltningen råder regjeringen over et meget stort utredningsapparat. Stortingets utredningskapasitet er til sammenligning svært begrenset. Nå innebærer jo regjeringens opplysningsplikt (§ 82 i Grunnloven) at den skal presentere alle saker korrekt og dekkende. Likevel vil det være et gap mellom informasjonen regjeringen og Stortinget besitter om sakene, men har dette gapet – denne informasjonsasymmetrien – økt de siste 20 årene? Det kan i så fall være en del av forklaringen på økt bruk i samme periode av parlamentariske virkemidler som skriftlige spørsmål til statsråder der det etterspørres informasjon, og anmodningsvedtak om at regjeringen skal gjennomføre utredninger. I en kjede av delegasjon, der den enes makt utgår fra den andres, er informasjonsasymmetri et evig delegasjonsproblem som håndteres ved kontroll. Et parlamentarisk system, der regjeringens makt utgår fra Stortinget, er et særlig tilfelle av dette delegasjonsproblemet. Å spørre regjeringen om informasjon eller anmode den om å utrede en sak er en måte for Stortinget å redusere regjeringens informasjonsovertak på.

En mulig grunn til at regjeringens informasjonsovertak på Stortinget skulle ha økt de siste 20 årene, har å gjøre med *sakene på den politiske agendaen*. Dersom saksmengden Stortinget har til behandling, øker ved at sakene er flere eller større enn før, må Stortingets begrensede utredningskapasitet spres tynnere utover enn før. Det kan medføre at Stortinget blir mer avhengig enn før av regjeringens utredning i den enkelte sak. Vi er ikke kjent med at det fins empiri som kan belegge dette. Det er

likevel relevant å trekke inn to typer politikk som påstås å ha blitt mer fremtredende de siste tiårene: uregjerlige problemer og risikoregulering. Eksempler på uregjerlige problemer (også kalt «wicked issues») er forebygging av fattigdom, arbeidsledighet, ungdomskriminalitet, sosialt utenforskap og islamistisk og høyreekstrem radikaliserings^v. Jo mer politikken innrettes mot å hindre at problemer i samfunnet oppstår, i stedet for mot å håndtere at de har oppstått, jo mer kompleks blir politikken. Forebygging er kunnskapsmessig vesentlig mer krevende enn reparasjon, både i den forstand at et større antall aktører må bidra, og i den forstand at det trengs vesentlig mer kunnskap og utredning for å velge effektiv politikk.

En annen type politikk som har blitt mer fremtredende de siste tiårene er risikoregulering. Dette forbindes med risikosamfunnet, et begrep forbundet med den tyske sosiologen Ulrich Becks (1997) analyse av overgangen fra det industrielle til det postindustrielle samfunnet. Risikosamfunnet kjennetegner en epoke der menneskene gjennom bruk av vitenskap, teknologi og kunnskap har fått betydelig kontroll over og omformet naturen og samfunnet, og på den måten skapt økt velstand, men også trusler mot selve sivilisasjonen (Møen 2013). I det globaliserte, høyteknologiske samfunnet flyttes mennesker og produkter rundt i verden i et høyt tempo, og matvarer produseres med bruk av sprøytemidler og medisin det ikke er mulig å fullt ut overskue konsekvensene av. Risikosamfunnet stiller offentlige myndigheter overfor nye utfordringer når det gjelder samfunnsplanlegging og utvikling av offentlig politikk (Aarsæther 2019). Beck brukte eksempelet kugalskap for å illustrere sider ved risikosamfunnet.^{vi}

Det er liten tvil om at disse typer saker er krevende, og at det trengs betydelig faglig underlag for å vurdere alternativer og treffe gode politiske valg. Men vi stiller oss likevel tvilende til en påstand om at økningen av slike saker fører til at regjeringens informasjonsovertak overfor Stortinget blir større.

For det første er det slik at felles for uregjerlige problemer og risikosamfunnets politikk er at de som jobber med dem, innser at det faglige underlaget spriker – kunnskapsgrunnlaget strekker ikke til. Slik blir det større, ikke mindre, behov for det folkevalgte har mandat og evne til, nemlig å gjøre valg begrunnet i moral og ideologi, ikke evidens. Som Beck skriver:

«...in identifying and managing risk (...) experts can only supply more or less uncertain factual information about probabilities, but never answer the question: which risk is acceptable and which is not. (...) So the lesson of the risk society is this: politics and morality are gaining – have to gain! – priority over shifting scientific reasoning.» (Beck, 2003: 59)

For det andre har Stortinget fått styrket sin kapasitet til å utrede saker i perioden. Selv om Stortingets selvstendige faglige rådgivningskapasitet er liten sammenlignet med regjeringens, har den økt siden årtusenskiftet. Stortingets administrasjons utredningsseksjon, i drift siden 1999, yter faglig bistand basert på spørsmål fra representanter, partigrupper og komiteer på Stortinget. Utredningsseksjonen har i dag 13 årsverk. I tillegg har internasjonal avdeling et antall årsverk avsatt til sekretariatsfunksjon for utenriks- og forsvarskomiteen, den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé og Europautvalget.^{vii} Som vi kommer tilbake til under, har dessuten partigruppene på Stortinget ansatt et betydelig antall sekretærer, politiske rådgivere og medierådgivere; i 2020 er 184 personer ansatt i slike stillinger på Stortinget (kilde: partienes nettsider).

Til sammen utgjør utredningsseksjonen, komitésekretariatsfunksjonene og partigruppenes politiske rådgivere en betydelig utredningskapasitet som representantene, gruppene og komiteene kan trekke på – en alternativ ekspertise til den regjeringen besitter gjennom departementene (Heidar 2014 s. 378–379).

Siden 1970 har det flere ganger vært oppe til diskusjon om Stortinget skulle bygge opp en enda større departementsuavhengig rådgivningskapasitet, etter modell fra den svenske Riksdagen. Mindre utvidelser har blitt gjort, men det dominerende synet har gjennom flere tiår vært at det å bygge opp en egen utredningskompetanse på Stortinget som kunne være mer likestilt med regjeringens, ikke bare ville koste for mye, det ville også rokket ved prinsippet om regjeringens opplysningsplikt. Dersom Stortinget holdt seg med et eget stort utredningsapparat, kunne regjeringen muligens fristes til å konsentrere sin saksopplysning til å begrunne sitt forslag, ikke å belyse hele saken slik opplysningsplikten for Stortinget tilsier (op.cit.).

Om vi ser på antallet ansatte i departementene, har dette økt svært lite siden 2000; antallet har lenge ligget stabilt rundt 4 500 (Difi 2016, 2019). Det har skjedd en økning i antall ansatte i direktorater og andre deler av ytre statsforvaltning, men vi

mener det mest relevante her er å se på departementene, siden de utgjør sekretariatene for departementenes politiske ledelse. På bakgrunn av en økt utredningskapasitet på Stortinget, og en mer status quo i departementene, har neppe regjeringens informasjonsovertak økt i perioden. Det har vært stort hele tiden.

Departementenes politikkformidling

I departementene har politikkformidling vokst frem som en viktig oppgave for embetsverket ved siden av politikkutforming. Ifølge Statskonsult (2007) handler embetsverkets politikkformidling om å hjelpe politisk ledelse til å formidle utad hva som er innholdet i politisk vedtatte planer og beslutninger, og den politiske ledelsens standpunkter til aktuelle saker. Embetsverket bistår også i håndtering av henvendelser fra mediene om å få opplysninger, intervjuer og kommentarer til medieoppslag og utspill. Embetsverket hjelper også til med å forme og tydeliggjøre statsrådets egne budskap, for eksempel i forbindelse med lansering av større reformer. Det bekreftes i KMDs dokument *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket* (2019, s. 19) at arbeidet med politikkformidling har økt i omfang over tid relativt til andre oppgaver i embetsverket.

At politikkformidling har blitt en sentral oppgave for departementene på 2000-tallet, har funnet uttrykk i vekst i antall ansatte i embetsverket som arbeider med kommunikasjon, normalt plassert i egne kommunikasjonsavdelinger under en egen kommunikasjons sjef med status som ekspedisjonssjef. På midten av 1990-tallet var det om lag 50 kommunikasjonsansatte i departementene (Statskonsult 2007); i dag er tallet nær tredoblet til om lag 130.

Politisk kommunikasjon

Med begrepet politisk kommunikasjon forstås her det politikere gjør for å kommunisere med befolkningen som velgere. For både regjeringspolitikere og stortingspolitikere har forventningene til og mulighetene for politisk kommunikasjon endret seg betydelig de siste to tiårene. I departementene har det blitt vanlig at én fra politisk ledelse, som regel en politisk rådgiver, får ansvar for den utadrettede kommunikasjonen på vegne av statsråden som partipolitiker og politisk person. Kommunikasjonsavdelingene tar ansvaret for statsrådets utadrettede kommunikasjon

som departementets leder – dette betrakter vi som politikkformidling og ikke som politisk kommunikasjon i snever, partipolitisk forstand (Askim, Karlsen og Kolltveit 2014, Kolltveit og Thorsen 2018). I en hektisk hverdag er imidlertid ikke disse oppgavene alltid strengt avgrenset. Politiske rådgivere kan få bilder fra departementet til å publisere på statsrådets Facebook-side, motta råd fra de kommunikasjonsansatte om hvordan saker fremstår, osv. De kommunikasjonsansatte i departementene beveger seg også i gråsonen mellom politikk og administrasjon når de proaktivt selger inn saker til utvalgte nyhetsmedier, bidrar med kritikk mot forrige regjering, osv.

Antallet politiske rådgivere er lavere i dag enn det var rundt år 2000. Samtidig har antallet statssekretærer og ansatte i embetsverkets kommunikasjonsavdelinger økt, og arbeidsdelingen har trolig blitt tydeligere. Overordnet sett er det derfor sterk grunn til å tro at regjeringspolitikernes kapasitet til politisk kommunikasjon har økt tydelig de siste to tiårene.

Som vi kommer tilbake til under, har også stortingspolitikerne, og ikke minst partigruppene på Stortinget, økt sin kapasitet og profesjonalisering til politisk kommunikasjon de siste tiårene.

Mer allment skal det påpekes at fremveksten av sosiale medier som Facebook, Instagram og podcaster har gitt de politiske partiene og regjerings- og stortingspolitikere helt nye muligheter til å nå direkte ut til velgere uten å gå veien om redigerte nyhetsmedier som TV, radio og aviser. Sosiale medier brukes til personifisering, synlighet og merkevarebygging gjennom å vise frem politikernes personlige sider og gi innblikk i deres private liv (Klinger og Svensson 2015). Vi nevnte over at nyhetsmedier har bidratt til økt personfokus i deknningen av politikken, men dette er en utvikling som de politiske partiene og individuelle politikere har bidratt til selv også. Tradisjonelle medier, sosiale medier og det politiske miljøet har delt skyld og ære for politikkenes personifisering.

Rammevilkår 3: Partier og representanter

Maktforholdet mellom utøvende og lovgivende forsamling styres ikke bare av konstitusjonelle regler, men også av politisk praksis. I statsvitenskapelig litteratur er det sentralt at partisystemene og de enkelte partienes organisering og arbeidsmåter har en betydelig innvirkning på hvordan lovgivende forsamling og den utøvende makt

forholder seg til hverandre (Sartori 1976; Riker 1962). Det samme gjelder regjeringstype (Müller og Strøm 2000). Det er viktig for relasjonen mellom statsmaktene om det er to eller flere relevante partier i parlamentet, om regjeringen har flertall eller ikke, og hvilken kapasitet og strategier de enkelte partier og representanter har for å utfordre regjeringens politikk. I praktisk politikk blir slike tema satt på spissen i de jevnlig tilbakevendende debatter om hvilken rolle valgsystemet spiller for demokratiet, siden det i stor grad påvirker partienes styrkeforhold i parlamentet og hva slags regjering som dannes (Lijphart 1994; 2012).

Partisystemet

Valgforskerne har lenge skrevet om velgernes økende flyktighet når det gjelder stemmegivning ved valgene (Bergh og Aardal 2019:16). Lojaliteten til partiene var høy frem til 1970-tallet. Etter to folkeavstemninger om EU og betydelige endringer i konfliktlinjestrukturane i norsk politikk nådde ustabiliteten et toppunkt ved valget i 2005, da nær halvparten av alle velgere stemte på et annet parti enn det de gjorde i 2001. Ved de senere stortingsvalgene har andelen som bytter parti, holdt seg på omtrent 40 prosent. Sammenliknet med 1960-tallet er andelen «flyktige velgere» i dag omtrent dobbelt så høy. Samtidig er det fortsatt høy stabilitet på tvers av partiblokkene (venstre, sentrum, høyre), siden mange av endringene skjer mellom partier innad i blokkene. Men for partiene er det uansett flere velgere å slåss om ved valgene, og partiene kan ikke forskuttere sin fremtidige oppslutning i like stor grad som før.

Spørsmålet blir da om dette på 2000-tallet har ført til flere partier, mindre partier og større partifragmentering på Stortinget. Ved valget i 2001 ble åtte partier innvalgt på Stortinget. I inneværende periode, 2017–2021, er ni partier representert, en heller beskjeden økning i antall.

Tre nye småpartier er kommet inn på Stortinget etter 1970-tallet (da ALP/FrP og det fusjonerte SV ble etablert). Kystpartiet fikk valgt inn én representant fra Nordland både i 1997 og 2001, men mistet stortingsplassen i 2005. MDG ble først representert på Stortinget i 2013 og 2017 med én representant, og i 2017 kom Rødt også inn med én. Rødt og MDG er i parlamentarisk sammenheng nye partier, selv om de lenge har deltatt ved stortingsvalgene. Men hva er et «småparti»? Venstre har vanligvis vært et parti i mellomklassen, men fikk kun to representanter i 2001–2005 og

2009–2013, da partiet falt under sperregrensen ved disse valgene. Dersom vi regner med at det er 12 ordinære komiteer på Stortinget, og at et «småparti» er kjennetegnet ved at det har færre representanter enn 12, så er det i dag fem småpartier på Stortinget. På alle storting siden 1997 har det vært mellom tre og fire slike småpartier. Igjen må vi tilbake til periodene på 1950- og 60-tallet for å finne bare to småpartier. Det er følgelig liten grunn til å snakke om en vesentlig endring i partisystemet på 2000-tallet.

Nå sier ikke antall alt. I sammenliknende forskning brukes ofte et mål på partifragmentering som tar hensyn til partienes relative størrelse, nemlig den såkalte Laakso-Taagepera-indeksen for det «effektive antall partier» (se f.eks. Lijphart 2012: 66).^{viii} I inneværende periode er det ut fra dette målet nær 5,0 «effektive partier» på Stortinget. Sammenliknes gjennomsnittet for hele perioden 1945–2010 med snittet for den siste delen av denne perioden, fra 1981 til 2010, øker antall effektive partier fra 3,64 i hele perioden til 4,11 i den siste delen (Lijphart 2012:306). Dette er en mer markant økning i partifragmenteringen på Stortinget enn det vi finner i våre naboland Sverige og Danmark. Til gjengjeld er antall effektive partier høyere i Danmark (men litt lavere i Sverige).

Parlamentarisk har situasjonen for småpartier som ligger nær fire prosents oppslutning, likevel endret seg de siste tiårene. Innføringen av en sperregrense på fire prosent for utjevningsmandater ved stortingsvalg fra 1989 førte til økt usikkerhet for de partiene som lå i faresonen for å falle under grensen. Kampen om velgerne, og derved behovet for å markere seg politisk, er derfor skjerpet blant partier med en svakere gjennomslagsevne enn de store partiene.

Et siste moment som kan ha betydning, er *hva slags* partier som er innvalgt på Stortinget. Har de noen ideologisk eller politisk profil som gjør det spesielt utfordrende for dem å markere seg i den offentlige diskusjonen? Her er det lite å hente i partienes politiske profil, men som vi har sett, er det atskillig mer å merke seg i den medievirkeligheten som i dag omgir alle partiene. Vi kan i liten grad i dag snakke om «ensakspartier» på Stortinget, partier som kun er opptatt av en enkeltsak, slik f.eks. «bompengepartiene» markerte seg foran lokalvalgene i 2019. Det nærmeste en kommer ensakspartier på Stortinget, har vært partiet «Framtid for Finnmark» (representert 1989–1993) og Kystpartiet, som la avgjørende vekt på kystbefolkningens

interesser. Ensakspartiene har det meste av øvrig politikk som forhandlingskort de kan bytte bort for å vinne frem i den ene saken. Rødt er et selverklært kommunistisk parti og har som sådan en visjon om et nytt samfunn der alle saksfelt er relevante. MDG har miljø og klima som sitt viktigste engasjement, men den saken griper også inn i de fleste av samfunnslivets områder.

Representanter og partigrupper

Innad på Stortinget har det skjedd flere endringer som kan ha betydning for kontrollvirksomheten. For det første er det en markant endring i representantenes bakgrunn, særlig når det gjelder utdanning og yrkeskarriere. I en studie fra 2014 konkluderes det med at representantene gjennom de siste 50 årene har fått høyere utdanning (Allern mfl. 2015). Utdanningsnivået har økt jevnt og trutt siden 1960-tallet. Samtidig er stortingspolitikere blitt mer profesjonaliserte. Andelen som har sin yrkeskarriere knyttet til partiarbeid (og sektortilknytning til «organisasjonslivet»), har økt markert siden 1990. I perioden 2009–2013 hadde nær en tredjedel av representantene en slik politisk yrkesbakgrunn før de ble valgt inn på Stortinget.

Representantenes politiske lojaliteter ser ikke ut til å være berørt av slike endringer. Studier av partisamhold i voteringer viser at det over tid sjelden skjer avvik fra partilinja når det stemmes på Stortinget (Heidar 2014). Denne stabiliteten skyldes at de som velges inn på Stortinget fra et bestemt parti, har med seg en grunnleggende enighet om politiske spørsmål og en kultur for at de må stå sammen for å vinne frem. I tillegg fins det sanksjonsmuligheter mot «ulydige» representanter. I siste instans er det fylkespartiet som kontrollerer muligheten til gjenvalg. Samtidig er det noe ulike vurderinger i partiene når det gjelder hvordan samholdet bør praktiseres ut over voteringene, f.eks. i det å omtale uenighet innenfor gruppene utad. Ifølge spørreundersøkelser blant representantene i 1996 og 2012 mente noen at partidisiplinen burde skjerpes, men de fleste mente at den var «passe». Holdningene til dette varierer noe mellom partiene og over tid, men forskjellene fremstår mer som situasjonsbetinget enn som uttrykk for ulik eller endret partipraksis.

Partigruppene har etter den andre verdenskrigen utviklet seg fra lavt formaliserte grupper av representanter til godt organiserte og komplekse organisasjoner med mange ansatte. Gruppene hadde de første tiårene etter 1945 ikke

store ressurser – verken i form av organisasjon, økonomi eller ansatte hjelpere. Fra 1964 ga Stortinget økonomisk støtte direkte til gruppene, men det var først i 1990-årene at de fikk en organisatorisk basis som svarte til deres makt. Støtten var avpasset til antall representanter i gruppene, men med noe ekstra støtte til opposisjonspartier og små grupper. Summerer vi opp antallet sekretærer og politiske rådgivere, økte det fra 46 i 1986 til 184 i 2020 (Heidar 2014; Rommetvedt 2017:91. For 2020: partienes nettsider). Dersom vi kun ser på politiske rådgivere/medierådgivere og ser bort fra rene administrative stillinger, var det i 1986 23 slike ansatte knyttet til partigruppene. I 2020 var det tilsammen 170 personer med status som politisk rådgiver eller medierådgiver. Det er altså i dag flere ansatte i partigruppene enn det er representanter. Arbeidsforholdene ble derved helt annerledes for de enkelte representanter – riktignok ikke som enkeltstående ombud for sine velgere, men som medlemmer av en partigruppe. Disse ressursene disponeres nemlig av gruppene, ikke direkte av den enkelte representant.

Samlet sett er representantenes partiforankring og partiloyalitet i liten grad endret. Men det er en betydelig endring i deres muligheter til å «drive politikk» i betydningen å undersøke saker, følge opp henvendelser fra lokalparti, organisasjoner og velgere samt å sette saker på dagsordenen. Endringer i de enkelte representantenes utdannelse og yrkesbakgrunn, sammen med en betydelig bedring av støttefunksjoner innad på Stortinget, har bidratt til økt kapasitet til å undersøke, følge opp og utvikle politiske saker, inkludert saker der kontroll av utøvende myndigheter er relevant. Samtidig pekes det på at representanter og partier selv prioriterer hvordan de tar i bruk den ressursen som politiske rådgivere og medierådgivere utgjør. Ressursen kan benyttes til å utvikle saker av relevans for Stortingets kontroll med regjeringen, men også til rent partipolitiske formål.

Regjeringstype

Mindretallsregjeringer er i konstant fare for å bli nedstemt i Stortinget. De kan ikke regne med at deres forslag blir vedtatt uendret, og må forhandle med andre partier for å få flertall. Samtidig kan en mindretallsregjering ha en avtale med andre partier i Stortinget om at de støtter regjeringen i viktige spørsmål, slik det f.eks. var med Solberg-regjeringen og Venstre/KrF i perioden 2013–2017. Da er regjeringen tryggere

på å bli sittende, men prisen er at de må gi støttepartiene innflytelse i bestemte saker. Tryggest sitter ettpartiregjerings som har flertall, slik det var med Ap på 1940- og 1950-tallet. Ulike regjeringskonstellasjoner gir uansett ulike relasjoner mellom storting og regjering, og det er sannsynlig at dette vil virke inn på hvorledes Stortinget bruker kontrollinstituttet. Kontrollarbeidet under en flertallsregjering vil som regel ha mindre betydning og nyhetsverdi, men det kan selvsagt sette regjeringen eller enkeltstatsråder i forlegenhet og dermed gi politisk gevinst. Det kan også hende at regjeringen legger om sine rutiner etter slike kontroll saker – selv om sakene ikke får parlamentarisk betydning i form av at en statsråd må gå.

Tabell 1. Norske regjeringstyper 1905–2018/2001–2020. Prosent av antall måneder i posisjon.

	Mindretallsregjeringer	Flertallsregjeringer
Ettpartiregjeringer	42 / 10	19 / 0
Koalisjonsregjeringer	15 / 30	24 / 60

Kilde: Grindheim mfl. 2020: Kap 5.

Spørsmålet blir da om det har skjedd endringer i regjeringsmønsteret etter år 2000 som kan ha påvirket bruken av kontrollinstituttet. I tabell 1 ser vi på forholdet mellom den norske «normalen» – altså slik regjeringene har sett ut i perioden 1905 til 2018 – og det som er tilfellet for perioden etter århundreskiftet. Den viser at det kun er i korte perioder at Norge hadde flertallsregjeringer utgått av bare ett parti, som med Venstre under første verdenskrig og arbeiderpartiregjeringene etter den andre (19 pst.). Den viser også at mindretallsregjeringer utgått av kun ett parti bare manifesterte seg i Stoltenberg I-regjeringen rett etter århundreskiftet (10 pst.), mens dette er den vanligste regjeringformen i 1905–2018 under ett. Det nye på 2000-tallet er at den norske normalen har endret seg fra mindretallsregjeringer til flertallsregjeringer. I 60 pst. av tiden etter år 2000 har flertallsregjeringer sittet i posisjon, men samtidig har de alle vært koalisjonsregjeringer.

Kontrollinstituttet er tradisjonelt opposisjonens politiske våpen mot regjeringen. Det er et våpen som vil være mer effektivt ved mindretallsregjeringer enn ved

flertallsregjeringer. Isolert sett har derfor opposisjonen hatt mindre grunn til å benytte de ulike kontrollmekanismer under de hyppigere flertallsregjeringer etter 2005 enn tilfellet var tidligere. Dette må likevel balanseres mot at regjerings- og statsrådsjakt bare er ett mulig utfall som opposisjonen kan etterstrebe.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen er fra 1993 den eneste komiteen som har rett til å reise en sak på eget initiativ. Fra 2003 ble det innført mindretallsrettigheter i komiteen som ga 1/3 av medlemmene rett til å bestemme at komiteen skulle starte undersøkelser i en sak, og å iverksette kontrollhøringer. I perioden 2005–2009 – under flertallsregjeringen – økte antallet saker reist i komiteen (Gjemsdal og Larsen 2012:100). Den ga således opposisjonspartiene en talerstol for kritikk av regjeringen og enkeltstatsråder som ble dekket utførlig i mediene. Under behandlingen av Frøiland-utvalgets innstilling 28. mai 2003, uttalte stortingspresident og saksordfører Jørgen Kosmo i Stortinget at kontrollarbeidet ikke måtte «bli et partipolitisk taktikkerispill». Hva som er «ren» kontroll og hva som er «partitaktikk», avhenger likevel et godt stykke på vei av øynene som ser.

Vi kan heller ikke se bort fra at karakteren av de ulike regjeringskoalisjoner også har betydning. Dersom en økende «regjeringsslitasje» og et økende markeringsbehov fra koalisjonspartiens side er en del av dagens norske politiske virkelighet, kan vi forvente økt bruk av kontroll, ikke kun som opposisjonens «våpen» mot regjeringen, men også som et generelt partistrategisk virkemiddel for å markere eget partis politikk (eller «primærpolitikk»). Slik er det ikke kun opposisjonspartier som kan bruke et kontrollinstitutt til partipolitiske markeringer, men også partier som er representert i regjeringen. Av og til kan markeringer tjene sin nytte ved å synliggjøre representanter, partier og primærstandpunkter selv om det ikke er realistisk å få med seg et flertall i Stortinget. Noen kaller slike markeringer «symbolpolitikk».

Sammenheng mellom endrede rammevilkår og Stortingets utøvelse av kontroll?

De endringer i omgivelsene som er beskrevet over, representerer endringer i rammevilkår som påvirker mange sider ved det politiske liv for stortingspolitikere – ikke bare kontrollvirksomheten. Det kan være deltakelse i offentlig debatt som å stille opp for intervjuer, skrive innlegg i aviser, lage podcaster, delta i møter, sende ut nyhetsbrev, osv. Det kan også være nye politiske forslag for å styrke eget partis

velgeroppslutning og forslag og utspill som svekker regjeringens politiske autoritet og splitter regjeringspartnere. Selv om de politiske prosjekter er relativt stabile over tid for partier og representanter, vil måten de fremmes på, forandre seg i lys av kontekst. Selv om det ikke er undersøkt i detalj, forventer vi også at spørsmål fra representanter fra KrF og Venstre i Stortinget har endret seg etter at partiene ble med i regjeringen Solberg. Vi kan også forvente at spørsmål fra FrPs representanter endrer seg etter at partiet forlot regjeringen i januar 2020. Dette kommer også til uttrykk i organiseringen av kontroll- og konstitusjonskomiteen, der ulike mindretallsrettigheter er institusjonalisert.

Her vil vi trekke frem tendenser som kan tenkes å bidra til økt eller annerledes bruk av de kontrollinstrumentene som Stortinget har overfor regjering og forvaltning. Det er ikke mulig å peke helt presist på den kausale sammenhengen mellom f.eks. økt mediefokus og bruken av et spesifikt kontrollinstrument eller mellom økt forvaltningstransparens og endringer i kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeid.

Nyhetsmedier og sosiale medier: Et større påtrykk fra tradisjonelle og nye sosiale medier gir større muligheter til politisk markering.

- Mediene gir representanter og partier informasjon om offentlig politikk som ikke virker etter hensikten, noe som kan være ammunisjon for politisk kritikk av regjeringen.
- Det fins i dag mer informasjon om politiske og administrative prosesser i regjering og forvaltning enn noen gang før, dette som følge av større åpenhet.
- Det er sterkere forventninger fra partiorganisasjon og velgere om at politikere og partiets politikk er synlige i det offentlige rom. Personfokuserede medier tilbyr en plattform.
- I sosiale medier har representanter og partier selv regien på den politiske debatten, noe det er viktig å ha i en situasjon der det ikke fins noen partipresse, og der enkelte partier og representanter kan oppleve ikke å nå frem i redigerte medier.

Regjering og forvaltning: Konstitusjonelt er det lite som har endret seg i forholdet mellom storting og regjering på kontrollområdet på 2000-tallet. I den daglige praksis har imidlertid flere forhold bidratt til endringer i rammevilkårene for Stortingets kontroll av regjeringen. Det handler både om de endringer i Stortingets kontrollregime som fulgte i kjølvannet av Frøiland-utvalgets innstilling, og om de endringer som følger av regjeringens informasjonsovertak og kapasitet for politisk kommunikasjon.

- Om de sakene som regjeringen presenterer for Stortinget i dag, er mer komplekse enn de var tidligere, kan diskuteres. Men at forslagene er underbygd med mer omfattende og kompleks empiri, at det er flere forhold å ta hensyn til, bl.a. gjennom internasjonale forpliktelser, og at det i økende grad er fokus på forebyggende tiltak med et usikkert saksgrunnlag, er rimelig sikkert. Det er med andre ord blitt flere ting å spørre om – og å kontrollere – i 2000-tallets offentlige politikk enn det var tidligere.
- Stortingets egen utredningskapasitet har økt i perioden, men er fortsatt på et lavt nivå sammenlignet med kapasiteten regjeringen har gjennom forvaltningen. Samtidig er den mye større enn tidligere. Det er opprettet en egen utredningsavdeling, og gruppene har fått tilknyttet langt flere rådgivere enn tidligere.
- Regjeringen har fått styrket sin politiske kommunikasjon gjennom utvidelser av rådgiverapparatet og kommunikasjonsavdelinger. Dette har gjort regjering og forvaltning bedre rustet til å møte økt mediepågang – og kritikk. Når regjeringen styrker sin «tilstedeværelse» i offentligheten, er det å vente at den politiske opposisjonen på Stortinget ønsker å imøtegå, bidra og markere seg tilsvarende. Det kan de gjøre direkte gjennom selv å delta i offentlig debatt og mer indirekte ved å benytte ulike kontrollinstrumenter.

Partier og representanter: Antall stortingspartier har endret seg lite på 2000-tallet. Partifragmenteringen har økt, men i begrenset grad. To forhold har likevel skjerpet partienes kamp om en plass i offentligheten: sperregrensen på fire prosent og den økende flyktigheten i velgernes valg. Ingen av delene er nye på 2000-tallet, de var

en del av den politiske konteksten også omkring århundreskiftet. Tre forhold kan imidlertid ha påvirket Stortingets bruk av kontrollinstrumentene: partigruppenes økte ressurser (særlig da økningene i antall rådgivere), representantenes økte utdanningsnivå og endringer i regjeringens parlamentariske grunnlag.

- Gruppene og representantene har fått økt kapasitet til å bidra politisk gjennom flere politiske rådgivere og medierådgivere. Det gir også større kapasitet til å følge regjering, forvaltning og medier og til å benytte ulike kontrollinstrumenter for å følge opp og konfrontere regjeringsapparatet med politisk viktige innspill.
- For enkelte sakstyper kan representantenes økte utdanningsnivå gi økt kapasitet til å kontrollere regjeringen.
- En turbulent regjeringskonstellasjon etter 2013 kan ha gitt både mellompartiene og FrP grunner til å markere sine «egentlige» standpunkter gjennom kontrollvirksomheten.

Avsluttende betraktninger

Kontrollinstituttet skal virke preventivt for å sikre at regjering og forvaltning følger opp parlamentets vedtak. Det kan videre bidra til å rette opp i feil og skader som allerede har skjedd. Men det er også et politisk instrument for å sette saker som gagnar et parti, på dagsordenen, bl.a. for å fremme forståelsen for at opposisjonspartiene ville gjort det hele så mye bedre, og at deres politikk på feltet vil styre samfunnet i en riktigere retning enn det den sittende regjeringen gjør. Kontrollen skal sikre maktbalansen mellom statsmaktene, men er også et instrument (på linje med andre) som opposisjonspartiene kan benytte for å vinne neste valg. Det er i dette spenningsfeltet kontrollinstituttet alltid vil befinne seg.

Det som driver bruken av kontrollinstituttet, er derfor dels partienes ønsker om å få størst mulig innflytelse på regjeringens beslutninger her og nå og dels å posisjonere seg for fremtidige politiske debatter. Også enkeltrepresentanter kan bruke kontrollinstrumentene ved, for eksempel, å fremme bestemte distriktsinteresser mer eller mindre på siden av, eventuelt i motsetning til, eget partis politikk. De kan også brukes til å fremme representantens politiske posisjon innad i eget parti, da gjerne ved hjelp av saker som også er viktige for partiet.

I notatet har vi trukket frem endringer i samfunnet, i forvaltningen og i politikken som gir sterkere insentiver og muligheter enn det som var tilfellet tidligere, til å benytte Stortingets kontrollinstrumenter til politiske markeringer. Siden vi argumenterer for at dette er en integrert del av det å være politiker – altså at en representant er politiker også i utøvelsen av kontrolloppgavene – må det være en sentral oppgave for Stortinget som institusjon å utforme og bruke sitt kontrollinstitutt på en slik måte at det i størst mulig grad bidrar til å holde regjeringen ansvarlig for å følge opp Stortingets vedtak.

Som nevnt innledningsvis, skal notatet bidra til grunnlaget for at utvalget kan komme med treffende og tidsriktige anbefalinger vedrørende Stortingets kontrollfunksjoner. I materiale forelagt utvalget, herunder presentasjoner og intervjureferater, er det nevnt flere mulige tiltak for å justere utformingen av de ulike kontrollinstituttene. En diskusjon av disse faller utenfor mandatet og rammen for dette notatet. Vi nøyer oss med å bemerke at slike forslag, enten de går på den formelle utformingen/reguleringen av ordningene eller uformelle normer/kultur, som regel berører grunnleggende spenninger, som mellom effektivitet og rettssikkerhet og ikke minst mellom rollene stortingsrepresentantene har som enkeltstående ombud for sine velgere og som medlemmer av en partigruppe. Noen eksempler:

- Innstramming av regler og/eller praktisering av regler i gruppereglementer for utforming av anmodningsvedtak og bruk av spørreinstituttet vil flytte balansepunktet i retning av rollen som partigruppemedlem, bort fra rollen som ombud for velgerne.
- Å legge obligatoriske sløyfer innom gruppen, presidentskapet eller regjeringen for utforming av anmodningsvedtak vil øke tiden det tar å utvikle et anmodningsvedtak, og slik kunne gjøre dette kontrollinstituttet mindre attraktivt for politiske markeringer, der det å være tidlig ute er viktig, i det moderne mediebildet. Samtidig blir instituttet svekket som kontrollinstitutt i tilfeller der det haster.

Referanser

Aarsæther, N. 2019. Planlegging for risikosamfunnet. *Plan 51*: 56–56

Ackerman, J. M. og I. E. Sandoval-Ballesteros. 2006. Global Explosion of Freedom of Information Laws. *Administrative Law Review* 58: 85–123.

Allern, E. H., K. Heidar og R. Karlsen. 2015. *After the mass party: Continuity and change in political parties and representation in Norway*. New York: Lexington Books.

Allern, S. 2011. *Fjernsynsvalgkampen. Program, deltakere og maktkamp 1961–2009*. Oslo: Pax.

Askim, J., R. Karlsen og K. Kolltveit. 2014. Statssekretærer i norsk politikk: De oversette maktutøverne. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 30(4): 233–255

Auberg M. 2019. *Stortingets regjereri over regjeringen. En analyse av Stortingets anmodningsvedtak*. Masteroppgave. Oslo: OsloMet.

Beck U. 1997. *Risiko og frihet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Beck U. 2003. Politics of risk society. I: Pepper D., F. Webster og G. Revill (red.) *Environmentalism: Critical Concepts*. London: Routledge, 256–266.

Beckett, C. og M. Deuze. 2016. On the Role of Emotion in the Future of Journalism. *Social Media & Society* 2(3): 1–6. .

Bergh, J. og B. Aardal, red. 2019. *Velgere og valgkamp. En studie av Stortingsvalget 2017*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Brandtzæg, P. B. og M. Lüders. 2009. *Privat 2.0: Person- og forbrukervern i den nye medievirkeligheten*. Rapport A12979. Trondheim: SINTEF.

Canel, M. J. og V. Luoma-aho. 2019. *Public sector communication: Closing gaps between citizens and public organizations*. WILEY Blackwell.

Danielsen M. A. 2017. *Komité utenfor kontroll og konstitusjon? En analyse av Kontroll- og konstitusjonskomiteens kontroll med forvaltningen i perioden 2001–2017*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo.

Difi. 2016. *Utviklingen i antall ansatte i sentral statsforvaltning. En kartlegging av årsaker*. Notat 2016:4. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.

Difi. 2019. *Utvikling i antall ansatte i stats- og sentralforvaltningen 2016–2017*. Notat 2019:1. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.

Dokument nr. 14 (2002–2003) *Rapport til Stortinget fra utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*. (Frøiland-utvalgets innstilling)

Enjolras, B., R. Karlsen, K. Steen-Johnsen og D. Wollebæk. 2013. *Liker – liker ikke: sosiale medier, samfunnsengasjement og offentlighet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Green-Pedersen, C. og R. Stubager. 2010. Medierne og den politiske dagsorden: En tango med fører? *Politica*, 42(3): 326–344.

Grindheim, J. E., K. Heidar og K. Strøm. 2020. *Norsk Politikk*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Heidar, K. 2014. Institusjon og arbeidsplass. I: Narud, H. M., K. Heidar og T. Grønlie, red. *Stortingets historie 1964–2014*. Bergen: Fagbokforlaget, 359–383.

Holtz-Bacha, C., A. I. Langer og S. Merkle. 2014. The Personalization of Politics in Comparative Perspective: Campaign Coverage in Germany and the United Kingdom. *European Journal of Communication* 29(2): 153–70.

Klinger, U. og J. Svensson. 2015. The emergence of network media logic in political communication: A theoretical approach. *New Media & Society*, 17(8): 1241–1257.

- KMD (2019). *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket. Retningslinjer*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kolltveit, K. og I. V. Thorsen. 2018. De politiske rådgiverne: unge broilere eller betrodde (fag)medarbeidere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 34(1): 21–39.
- Kriesi, H. 2012. Personalization of National Election Campaigns. *Party Politics* 18(6): 825–844.
- Kuhn, R. og R. K. Nielsen, red. 2014. *Political journalism in transition: Western Europe in a comparative perspective*. London: Taurus.
- Lijphart, A. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven CT: Yale University Press.
- Møen A. 2013. Omriss av risikosamfunnet. *Sosiologisk tidsskrift* 21: 241–266.
- Müller, W. C. og K. Strøm. 2000. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Poguntke, T. og P. Webb, red. 2005. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Rasch, B. E. 2014. Fagkomiteene – politiske verksteder? I: Narud, H. M., K. Heidar og T. Grønlie, red. *Stortingets historie 1964–2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Regelrådet 2019. *Årsrapport 2018*. Oslo: Regelrådet.
- Riker, W. H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

- Riksrevisjonen. 2017. *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*. Dokument 3:10 (2016–2017). Oslo: Riksrevisjonen.
- Rittel H. W. og M. M. Webber. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4: 155–169.
- Rogstad, I. D. 2014. Political News Journalists in Social Media: Transforming political reporters into political pundits? *Journalism Practice* 8(6): 688–703.
- Rommetvedt, H. 2017. *Politikkens allmenngjøring. Stortinget, regjeringen og de organiserte interessene i et nypluralistisk demokrati*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sartori, G. 1976. *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sejersted, F. (2016). *Kontroll- og konstitusjonskomiteen – utvikling og utfordringer*. Foredrag for Partnerforum, 13. oktober 2016 hos Arbeids- og sosialdepartementet, Oslo.
- Skyvulstad, T. 2018. *Pressens nedslag i parlamentarisk kontroll – En kvantitativ analyse av spørrevirksomheten på Stortinget*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon, UiO.
- Statskonsult. 2007. *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*. Rapport 2007:27. Oslo: Statskonsult.
- Thorbjørnsrud, K. 2003. Politiske nyhetsjournalister: Aktører uten intensjoner? *Norsk medietidsskrift* 10(1): 7–32.
- Van Aelst, P., T. S. Sheafer og J. Stanyer. 2012. The Personalization of Mediated Political Communication: A Review of Concepts, Operationalizations and Key Findings. *Journalism* 13(2): 203–220.

ⁱ Notatet er skrevet på oppdrag fra Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Harberg-utvalget). Forfatterne har vært engasjert som privatpersoner. Notatet ble skrevet i perioden februar til april 2020 og oppdatert etter tilbakemeldinger fra utvalget. Vår kontaktperson for arbeidet har vært utvalgets sekretær, Åsne Julsrud. Forfatterne takker Brit Brenno, Thomas Dam, Kirsten Gjemdal og Malin Nossum for kommentarer og bidrag. Forfatterne er alene ansvarlige for notatets innhold og vurderinger.

ⁱⁱ <https://www.Stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Kontrollvirksomheten/>

ⁱⁱⁱ For antall merknader totalt, se oversikt fra Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), (https://nsd.no/polsys/index.cfm?urlname=parliament&lan=eng&UttakNr=67&MenuItem=N1_1&ChildItem=&State=collapse). Merknader i lovforslag, se Rasch 2014: 395.

^{iv} Riksrevisjonens dokument og komiteens innstilling fins her <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak?p=68988>

^v Uregjerlige problemer kjennetegnes av at de ikke har entydige årsaker eller klare kriterier for hvordan de kan løses. Det er ofte politisk og faglig uenighet om hva problemet egentlig består i. Videre fins det ikke noen endelig løsning på uregjerlige problemer; det kan i alle fall være vanskelig å slå fast at problemet er løst (Rittel og Webber 1973).

^{vi} Da kugalskap ble påvist i Storbritannia første gang midt på 1980-tallet, rådet det stor usikkerhet i de politiske og vitenskapelige miljøene om hva som var riktig måte å håndtere dette på fra myndighetene side. I skrivende stund var trusselen fra koronaviruset et allestedsnærværende eksempel på risikosamfunnet. Politikere i ulike land fikk ulike råd fra sine vitenskapelige rådgivere og trakk ulike konklusjoner på det grunnlaget. Sikre kostnader ved å stenge ned samfunnet på kort sikt måtte veies opp mot usikre kostnader på lang sikt ved å la samfunnet gå sin gang og sykdommen spres. Ulike ledende vitenskapelige miljøer gav politikerne motstridende råd. Da norske bedrifter og statsfinanser led, var det debatt om det ikke hadde vært bedre å gjøre som Sverige og Nederland og i større grad la sykdommen få gå sin gang.

^{vii} Tall på årsverk gjelder for 2020. Kilde: HR-seksjonen i Stortingets forvaltningsavdeling.

^{viii} Dersom det kun er to partier som har 50 % hver, blir tallet 2,0, men hvis de har hhv. 70 og 30 % av plassene i parlamentet, blir tallet 1,7. Fire like store partier gir tallet 4,0.

VEDLEGG 2

Beregnet til

Stortinget v/Harberg-utvalget

Dokument type

Rapport

Dato

August 2020

EVALUERING AV OMBUDSMANNNSORDNINGEN FOR FORSVARET



EVALUERING AV OMBUDSMANNSORDNINGEN FOR FORSVARET

Oppdragsnavn **Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret**
Mottaker **Stortinget ved Harberg-utvalget**
Dokument type **Rapport**
Dato **14.08.2020**
Utført av **Rambøll Management Consulting**

Rambøll
Hoffsveien 4
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo

T +47 2252 5903
<https://no.ramboll.com>

INNHALDSFORTEGNELSE

Sammendrag	2
1. Innledning	6
1.1 Kort om forsvaret og ombudsmannsordningen	6
1.2 Om evalueringen og rapporten	6
2. Metoder og datakilder	8
2.1 Referansegruppe	8
2.2 Dokumentstudier	8
2.3 Kvalitative intervjuer	9
3. Presentasjon av Ombudsmannsordningen og dagens praktisering	11
3.1 Historisk bakgrunn	11
3.2 Mandat	12
3.3 Organisering og innretting	13
3.4 Målgrupper	17
3.5 Oppgaver og arbeidsform	18
3.6 Budsjett og ressurser	24
4. Vurdering av dagens praksis og innretning	25
4.1 Transparens	25
4.2 Ansvarlighet	30
4.3 Uavhengighet	33
4.4 Effektivitet	35
4.5 Relevans for brukerne	37
4.6 Oppsummering	38
5. Fremtidig innretting av ordningen	40
5.1 Mandat, formål og målgrupper	40
5.2 Oppgaver og arbeidsform fremover	46
5.3 Ressurser og kompetansebehov	47
5.4 Innretting og organisering	49
5.5 Formaliteter	51
5.6 Oppsummering	51

SAMMENDRAG

Bakgrunn

I mai 2019 nedsatte Stortinget et utvalg som skal utrede Stortingets kontrollfunksjoner. Utvalget ledes av Svein Harberg¹, og skal blant annet se nærmere på eksterne kontrollorganers organisatoriske og administrative tilknytning til Stortinget. Som en del av mandatet skal utvalget «vurdere å gi lov for Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret»². Som et kunnskapsgrunnlag for denne delen av utvalgsarbeidet, har Rambøll fått i oppdrag å evaluere ombudsmannsordningen.

Ombudsmannen for Forsvaret, som ble opprettet ved stortingsvedtak i 1952, var Norges første ombudsmann. I tillegg til Ombudsmannen og hans sekretariat inngår også Ombudsmannsnemnda i ordningen. Oppgavene til Ombudsmannsnemnda er å «sikre de allmenne menneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret». Da ordningen med Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret ble etablert var det en forutsetning at ordningen skulle evalueres etter noe tid, men det har aldri skjedd. Det er derfor et behov for å gjennomføre en evaluering av hvordan ordningen fungerer i dag, samt vurdere hvordan ordningen skal innrettes for fremtiden, ettersom det skal utarbeides et nytt regelverk.

Om evalueringen: formål og datainnsamling og metode

Evalueringen omfatter både Ombudsmannen og hans kontor, samt Ombudsmannsnemnda. I kapittel 3 presenterer vi ombudsmannsordningen med utgangspunkt i temaene mandat, organisering og innretning, målgrupper, oppgaver og arbeidsform og ressurser. I kapittel 4 gjør vi en vurdering av i hvilken grad dagens praksis er i tråd med forvaltningsprinsipper som transparens, ansvarlighet, uavhengighet, effektivitet og relevans. I kapittel 5 diskuterer vi den fremtidige innretningen av ordningen med utgangspunkt i temaene og prinsippene fra hhv. kapittel 3 og 4.

Datagrunnlaget for evalueringen omfatter gjennomgang av relevante bakgrunnsdokumenter, blant annet stortingsmeldinger og ombudsmannsordningens årlige rapport til Stortinget (Dok. 5), samt budsjett. I tillegg er det gjennomført 27 kvalitative intervjuer, i hovedsak over telefon eller video.

Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden april 2020 – august 2020. En referansegruppe nedsatt av oppdragsgiver, har fulgt evalueringen. Referansegruppen har bestått av Petter Eide, Therese Johnsen, Jostein Askim og Åsne Julsrud. Rambøll har hatt fire møter med referansegruppen i løpet av oppdragsperioden, og referansegruppen har lest og kommentert på et utkast av rapporten.

Presentasjon av ombudsmannsordningen

21. april 1952 vedtok Stortinget å opprette en ombudsmannsordning for Forsvaret. Selve ideen til ordningen er mest sannsynlig inspirert av den svenske militieombudsordning, men i prinsippet er den norske institusjon vesensforskjellig fra den svenske all den tid vår ombudsmannsordning er opprettet i nær tilknytning til og som en videreføring av systemet med tillitsmannsutvalg innen de forskjellige forsvarsgrener.

Det er situasjonen for de vernepliktige som danner utgangspunktet for ombudsmannsordningen. I et demokratisk og opplyst samfunn står verneplikten i en særstilling, ved at Staten kan intervensere i privates gjøren og laden, og kreve at de stiller seg til disposisjon, og i ytterste konsekvens, ofrer livet. Flere av informantene Rambøll har snakket med, har trukket frem dette etiske aspektet som

¹ Utvalget ble opprinnelig ledet av Arild Hareide, men da Hareide gikk inn i regjeringen som samferdselsminister i januar 2020, overtok Svein Harberg (parlamentarisk nestleder i Høyre og nestleder i Kontroll- og konstitusjonskomiteen) ledelsen av utvalget.

² Utlysningen

særdeles viktig for å forstå rasjonale bak ombudsmannsordningens opprettelse og rolle, også i dagens Forsvar.

Da Stortinget i 1952 vedtok å opprette en ombudsmannsordning, vedtok de rammene for ombudsmannsordnings arbeid i et sett instruksjer. Instruksjen, som stort sett har stått uforandret siden 1952, utgjør i dag grunnstammen i ombudsmannsordningens formelle grunnlag for eksistens og daglig arbeid. Instruksjen ble i sin tid utformet slik at Ombudsmannnemnda selv skulle finne ut hvordan arbeidet best kunne gjennomføres og organiseres, og består av åtte relativt overordnede paragrafer hva gjelder arbeidsoppgaver og metodikk.

Siden oppstart i 1952 har ombudsmannsordningen bestått av en nemnd oppnevnt av Stortinget for fire år av gangen. Ombudsmannen for Forsvaret er lederen for nemnden, som for øvrig består av seks medlemmer.³ Nemndsmedlemmene er i liten grad involvert i det daglige arbeidet ved Ombudsmannens kontor. Dette utføres i stedet av Ombudsmannen selv og hans administrasjon bestående av en direktør/kontorsjef med juridisk kompetanse, samt to sekretærer. Til sammen budsjetteres det for 3,6 stillinger for inneværende år, innenfor budsjetttrammen av 7 500 000 kr. Ombudsmannen forteller at ca. halvparten av hans tid går til oppfølging av henvendelser og klagesaker. Ombudsmannen og hans kontor mottar daglig en rekke henvendelser fra ulike personer i Forsvaret som har behov for bistand. Dette kan dreie seg om alt fra utfordringer med å finne frem til hvilken instans i Forsvaret personen skal kontakte, og personer som opplever å ha blitt urettferdig eller feil behandlet i Forsvaret. Enkelte av henvendelsene blir konkrete klagesaker. Dette innebærer at de registreres i sakregisteret og gis et saksnummer. De senere årene har Ombudsmannen behandlet i underkant av 50 formelle klagesaker i året. Klagesakene behandles i hovedsak av Ombudsmannen selv og juristen på kontoret.

Videre forteller Ombudsmannen at den resterende delen av arbeidet i stor grad knytter seg til reisevirksomhet, bl.a. i forbindelse med befaringer til utvalgte lokasjoner i Forsvaret. De senere årene er det gjennomført 3-6 befaringer i året. Nemndsmedlemmene deltar på befaringene som tar form av en slags uformell/ustrukturert inspeksjon. Det varierer hvilke aktører Ombudsmannnemnda møter, men i de fleste tilfeller omfatter det representanter for de vernepliktige, lokal tillitsvalgt, samt ledelse og personellansvarlig ved leiren.

Rapportene fra befaringene blir sendt de involverte aktørene ved besøksadressen, bl.a. ledelsen og TVO m.m., samt forsvarsstaben og FD. Rapportene fra befaringene inngår også i Dok. 5 som er ombudsmannsordningens årlige rapportering til Stortinget. Rapporten overleveres Stortingspresidenten 1.april og behandles av utenriks- og forsvarskomiteen.

Av øvrige oppgaver deltar Ombudsmannen hvert år på en rekke samlinger og kurs arrangert av tillitsvalgtordningen i Forsvaret hvor han informerer om ordningen og er tilgjengelig for innspill og henvendelser. De senere årene har Ombudsmannen og hans kontor også arrangert ulike tema- / fokusdager, bl.a. i forbindelse med oppfølging av MOST-undersøkelsen i Forsvaret.

Vurdering av dagens praksis og innretting

Det fremkommer av datainnsamlingen at dagens Ombudsmann er godt likt og respektert. Han oppleves som en ressurs og støttespiller for flere aktører og oppleves som tilgjengelig for de som skulle ha behov for bistand. Flere aktører, både i og utenfor forsvarsstrukturen, forteller at de bruker Ombudsmannen som en rådgiver og drøftingspart i saker de står i. Flere trekker også frem at Ombudsmannen kjenner Forsvaret og oppleves som kompetent. Han anses som uavhengig fra både forsvarsstrukturen så vel som fra politisk styring. Uavhengigheten blir fremhevet av flere som særlig viktig.

³ Antall nemndsmedlemmer ble utvidet fra 5 til 7 i 1956.

I et moderne demokrati er uavhengighet et viktige prinsipp for god forvaltningspraksis, og noe offentlige institusjoner bør etterstrebe å oppfylle. Det er imidlertid ikke det eneste prinsippet som er viktig, og i denne evalueringen har vi vurdert ordningen ut ifra FN's prinsipper for *good governance* som omfatter transparens, ansvarlighet, effektivitet, relevans, i tillegg til uavhengighet. Informasjonen vi har fått tilgang til antyder at ombudsmannsordningen, slik den har vært praktisert og praktiseres i dag, har flere utfordringer når det gjelder å oppfylle kriteriene. Utfordringene er i stor grad knyttet til et behov for forbedret og mer strukturert arbeidsform og arbeidsprosesser, utfordringer som medfører at praktiseringen av ordningen vurderes som lite transparent og ansvarlig. I forlengelsen av dette er det også tydelig behov for en kompetanseheving knyttet til hvordan nettopp arbeidsprosesser og arbeidsform i et offentlig organ bør struktureres og gjennomføres. Samtidig er enkelte av forbedringspunktene tett knyttet til behovet for et oppdatert mandat som tydelig definerer formål med ordningen og målgruppene ordningen skal arbeide med og for.

Fremtidig innretting av ombudsmannsordningen

På bakgrunn av de identifiserte utfordringspunktene vurderer vi at det er behov for en gjennomgang av mandatet for ordningen. Mandatet bør tydelig presisere hva som er formålet med ordningen, og etter Rambølls vurderinger bør dette omfatte å være en kontrollinstans / tilsynsinstans for Forsvarets utøvelse av ressurser og makt, samt en informasjonskanal. Videre bør det konkretiseres hvilke målgrupper ordningen skal arbeide for og med, og vi anbefaler at veteraner og Heimevernsoldater formelt omfattes av ordningen, i tillegg til fast ansatte i Forsvaret og vernepliktige. På prinsipielt grunnlag mener Rambøll Ombudsmannen for Forsvaret bør ha det samme rettslige fundament som øvrige kontrollorganer underlagt Stortinget, og anser at mandatet fremover bør forankres i lov.

Det er særlig når det gjelder arbeidsform vi har identifisert behov for endringer og tiltak. Blant annet på grunn av lite systematisert og strukturert saksbehandling og uklare grenser mellom rådgivning og saksbehandling, kvalitative mangler i skriftlig dokumentasjon (bl.a. Dok. 5) m.m., fremkommer det at ordningen i liten grad oppfyller kriterier knyttet til prinsipper som transparens og ansvarlighet. Det er derfor behov for en gjennomgang av rutiner spesielt med tanke på dokumentasjons-, saksbehandling og rapporteringspraksis. Dette innebærer særlig å utarbeide operasjonalisering av mandat, utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandling, forbedre skriftlig rapportering i befaringsrapporter og Dok. 5, samt oppdatere hjemmesider og utarbeide informasjonsmateriell.

På tross av at vi anbefaler en gjennomgang av en rekke endringer knyttet til mandatet, arbeidsoppgavene og funksjonen for ombudsmannsordningen, vurderer vi at det ikke er stort behov for økte ressurser på nåværende tidspunkt, hverken i form av antall ansatte eller økonomiske ressurser til driftsutgifter. En formalisering av mandatet for Ombudsmannen for Forsvaret, som også omfatter veteraner og heimevernsoldater, vil etter vår vurdering ikke medføre en økning i saksmengden som skulle utfordre dagens økonomiske rammer. De største endringene som foreslås er knyttet til arbeidsform når det gjelder det administrative arbeidet, herunder retningslinjer for saksbehandling og registrering og dokumentasjons- og rapporteringspraksis. Dette vil i seg selv kreve noe ressurser å utarbeide, men etter vår vurdering ikke mer enn at tilgjengelige ressurser i dag – ca. 4 årsverk ved Ombudsmannens kontor, bør kunne utarbeide dette innenfor eksisterende rammer. Det kan imidlertid være grunn til å se på sammensetningen av de i underkant fire årsverkene ved ombudsmannens kontor, og med det vurdere om et behov for mer juridisk og/eller forvaltningskompetanse for å gjennomføre anbefalte endringer kan dekkes ved å omgjøre en av sekretærstillingene.

I vurderingen av dagens praktisering av ombudsmannsordningen, har vi ikke identifisert utfordringer som er *direkte* knyttet til den organisatoriske innrettingen for ordningen. Samtidig er det åpenbart at både arbeidsformen og kompetansen i organisasjonen påvirkes og til dels avhenger av den organisatoriske innrettingen, og det er derfor noe vi drøfter nærmere i rapporten.

I vurderingen kommer det frem at det er positive og negative sider ved de forskjellige måtene å organisere og innrette Ombudsmannen for Forsvaret på i tiden fremover. En utfordring med ulike varianter av sammenslåing, f.eks. ved at Ombudsmannsnemnda innordnes Sivilombudsmannens portefølje som en egen avdeling, er at synligheten (som er viktig med tanke på formålet) sannsynligvis blir lavere. I tillegg kan en slik ordning medføre at det kan bli vanskelig å opprettholde den nisjekompetansen som fremstår som en viktig kvalitet og egenskap ved dagens ordning. Etter Rambølls oppfatning er det slik at all den tid vi skal ha en ombudsmannsordning spesielt for Forsvaret, bør den være mest mulig synlig og selvstendig.

1. INNLEDNING

I mai 2019 nedsatte Stortinget et utvalg som skal utrede Stortingets kontrollfunksjoner. Utvalget ledes av Svein Harberg⁴, og skal blant annet se nærmere på:

- Kontroll- og konstitusjonskomiteens oppgaver og arbeidsformer
- Ordningen med anmodningsvedtak
- Regelverk for parlamentariske granskingskommisjoner
- Eksterne kontrollorganers organisatoriske og administrative tilknytning til Stortinget
- Revisjon og kontroll med Stortingets administrasjon

Som en del av mandatet skal utvalget «vurdere å gi lov for Ombudsmannnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret»⁵. Som et kunnskapsgrunnlag for denne delen av utvalgsarbeidet, har Rambøll fått i oppdrag å evaluere ombudsmannsordningen. Dette innebærer å se på og vurdere arbeidsform, organisering og aktiviteter, samt undersøke hvilke resultater ordningen oppnår, gitt mandatet og intensjonene for ordningen. Oppdraget omfatter videre å vurdere og gi innspill til hvordan en fremtidig organisering og mandat for ordning kan utformes.

1.1 Kort om forsvaret og ombudsmannsordningen

I 2019 sysselsatte det norske Forsvaret mer enn 23 330 personer. Disse er fordelt på 11 597 faste ansatte som er militære, 4 320 faste ansatte som er sivile, i tillegg til 7 413 som fullførte førstegangstjeneste dette året⁶. De arbeidsmessige forholdene er, som i det sivile liv, regulert, men gjennom et eget rammeverk som hensyntar de spesielle forholdene i Forsvaret.

Ombudsmannen for Forsvaret, som ble opprettet ved stortingsvedtak i 1952, var Norges første ombudsmann. I tillegg til Ombudsmannen og hans sekretariat inngår også Ombudsmannnemnda i ordningen. Oppgavene til Ombudsmannnemnda er å «sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret». Ordningen med Ombudsmannnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret ble etablert gjennom en instruks, og det var en forutsetning at ordningen skulle evalueres etter noe tid, men det har aldri skjedd. Det er derfor et behov for å gjennomføre en evaluering av hvordan ordningen fungerer i dag, samt vurdere hvordan ordningen skal innrettes for fremtiden, ettersom det skal utarbeides et nytt regelverk.

1.2 Om evalueringen og rapporten

Evalueringen er todelt. Del 1 av oppdraget innebærer en evaluering av dagens praksis, dvs. kartlegge og vurdere arbeidsform, organisering og prioriteringer. På bakgrunn av dette skal denne delen av oppdraget vurdere hvilke resultater ordningen oppnår, ut ifra hvilke føringer som ligger i dagens mandat og intensjonene for ombudsmannsordningen. Hovedproblemstilling for denne delen av oppdraget er:

I hvilken grad og på hvilken måte samsvarer dagens praktisering av ombudsmannsordningen med intensjonene for ordningen?

Del 2 av oppdraget bygger på vurderingene av dagens praksis i del 1, og har som formål å vurdere den fremtidige innrettingen av ordningen. Hovedproblemstillingen for denne delen av oppdraget er:

⁴ Utvalget ble opprinnelig ledet av Arild Hareide, men da Hareide gikk inn i regjeringen som samferdselsminister i januar 2020, overtok Svein Harberg (parlamentarisk nestleder i Høyre og nestleder i Kontroll- og konstitusjonskomiteen) ledelsen av utvalget.

⁵ Utlysningen

⁶ <https://forsvaret.no/aarsrapport/statistikk>

Hvordan bør ombudsmannsordningen innrettes i fremtiden for å møte behovene, og hva er de viktigste argumentene for denne innretningen?

Evalueringen skal omfatte både Ombudsmannen og hans kontor, samt Ombudsmannsnemnda. Datagrunnlaget for evalueringen er intervjuer og dokumentstudier, og en nærmere beskrivelse av metoder og datakilder foreligger i kapittel 2.

1.2.1 Leserveiledning

Rapporten er strukturert på følgende måte:

- Kapittel 2 beskriver metoder og datakilder i evalueringen
- Kapittel 3 beskriver dagens innretning og praktisering av ombudsmannsordningen
- Kapittel 4 drøfter dagens ordning, med utgangspunkt i følgende prinsipper for *good governance*: transparens, ansvarlighet, uavhengighet, effektivitet og relevans
- Kapittel 5 drøfter og gir innspill til fremtidig innretning for ordningen

2. METODER OG DATAKILDER

I dette kapittelet beskriver vi metoden for gjennomføring av evalueringen. Datagrunnlaget for evalueringen omfatter gjennomgang av relevante bakgrunnsdokumenter, som for eksempel stortingsmeldinger og de siste årenes Dok. 5⁷, samt budsjett. I tillegg er det gjennomført kvalitative intervjuer. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden april 2020 – august 2020.

2.1 Referansegruppe

En referansegruppe nedsatt av oppdragsgiver, har fulgt evalueringen. Referansegruppen har bestått av Petter Eide, Therese Johnsen, Jostein Askim og Åsne Julsrud. Gruppen har støttet Rambøll i gjennomføringen av oppdraget, og delt relevant informasjon og dokumenter, og gitt innspill om informanter. Rambøll har hatt fire møter med referansegruppen i løpet av oppdragsperioden. Referansegruppen har også lest og kommentert på et utkast av rapporten.

2.2 Dokumentstudier

I forbindelse med evalueringen har vi gjennomgått en rekke dokumenter som på ulik måte gir viktig informasjon om ordningen. For det første har instruksene for ordningen blitt gjennomgått og vurdert med tanke på å dokumentere og vurdere hva som var det opprinnelige mandatet og intensjonen for ordningen. Videre har diverse stortingsmeldinger, de senere års Dok. 5 og komiteenes innstillinger i etterkant av behandlingen, blitt gjennomgått for å dokumentere ordningens funksjon og praksis. Budsjetter og årsrapporter har blitt gjennomgått for å kartlegge ressursbruk. Følgende dokumenter er gjennomgått:

Stortingsmeldinger m.v.

- Dok. 5 2001 - Innst. S. nr. 178 (2001-2002)
- Dok. 5 2004 - Innst. S. nr. 176 (2004-2005)
- Dok. 5 2005 - Innst. S. nr. 191 (2005-2006)
- Dok. 5 2015 - Innst. 371 S (2015-2016)
- Dok. 5 2016 - Innst. 295 S (2016-2017)
- Dok. 5 2017 - Innst. 358 S (2017-2018)
- Dok. 5 2018 - Innst. 345 S (2018-2019)
- Dok. 5 2019 - Innst. 341 S (2019-2020)
- Innst. 286 S. 2012-2013
- Stortingsmelding 34 (2008-2009) «Fra verneplikt til veteran»
- Regjeringens handlingsplan i 2011 - «I tjeneste for Norge»
- Regjeringens handlingsplan og Oppfølgingsplanen 2011-2013
- Sivilombudsmannens årsrapport - Dok. 4 1969
- Innst. S. nr. 240 (2005-2006) – Innstilling til Stortinget fra valgkomiteen
- Meld. St. 15 2019-2020 «Også vi når det blir krevet»
- Innst. S. nr. 68 -1951
- Innst. S. nr. 255 - 1956
- Prop. 62 S (2019-2020) Vilje til beredskap – evne til forsvar Langtidsplan for forsvarssektoren
- NOU 1995: 26 «Barneombud og barndom i Norge»
- NOU 2015: 2 «Å høre til — Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø»

Internasjonalt

- Ombuds Institutions for the Armed Forces: Selected Case Studies (Published by DCAF - 2017)
- SCOAF - annual report 2018

⁷ I henhold til § 6 i instruksene for Ombudsmannnemnda for Forsvaret sender Ombudsmannnemnda årlig melding om sin virksomhet til Stortinget. Dette gjøres gjennom Dok. 5.

- Resolusjon om samarbeid over landegrensener – Inntatt i senere års Dok. 5

Økonomi

- Budsjettforslag og tildelingskriv, 2015-2020
- Årsregnskap Ombudsmannen for Forsvaret 2015-2019
- Riksrevisjonens rapporter for Ombudsmannen for Forsvaret, 2015-2019
- Riksrevisjonens Dok. 1 2015-2018

Annet

- Dusin eksempler på enkeltsaker fra Ombudsmannen for Forsvaret
- Diverse eksempler fra Klagenemnda for krav om kompensasjon og billighetserstatning som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner
- Notat fra Ombudsmannen for Forsvaret til Hareide-utvalget
- Ombudsmannens redegjørelse til Hareide-utvalget, datert 19. desember 2019
- Kjell Arne Bratlis «Fra norsk merkeår til internasjonal merkevare: Ombudsmannen for Forsvaret 1952 – 2002»
- Internt notat - Sivilombudet 10/19
- Diverse korrespondanse angående Ombudsmannen for Forsvarets mulige rolle som studentombud for studenter ved Forsvarets Høgskole
- "PWC-rapport: ""Evaluering av Regjeringens oppfølgingsplan «I tjeneste for Norge»" September 2017"
- Etisk råd for forsvarssektoren – årsrapport for 2019

2.3 Kvalitative intervjuer

Det ble gjennomført i alt 27 intervjuer i forbindelse med evalueringen. Intervjuene ble gjennomført i tidsrommet april 2020 – august 2020.

Intervjuene ble i all hovedsak gjennomført via video eller telefon. To eller tre av prosjektteamets medlemmer deltok på flertallet av intervjuene. Alle direkte sitater som benyttes i rapporten er godkjent av informantene.

Intervjuene tok utgangspunkt i en på forhånd utarbeidet intervjuguide som var tilpasset den enkelte informant. Intervjuene varte omkring 40 – 60 minutter.

Følgende aktører ble intervjuet:

1. Roald Linaker, nåværende Ombudsmann for Forsvaret (intervjuet to ganger a 90 minutter)
2. Joachim Nordgreen, konstituert direktør ved kontoret for Ombudsmannen for Forsvaret
3. Kjersti C. Klæboe, Ekspedisjonssjef i Forsvarsdepartementet
4. Elisabeth Michelsen, Sjef for Heimevernet
5. Signe Øye, Medlem av Ombudsmannsnemnda
6. Øyvind Halleraker, Nestleder i Ombudsmannsnemnda
7. Hanne Harlem, Sivilombudsmann, og Bjørn Dæhlin, avdelingssjef hos Sivilombudsmannen
8. Tom Simonsen, Direktør og sjef i HR-avdelingen i Forsvarsstaben
9. Jens B. Jahren, Leder for Befalets fellesorganisasjon (BFO)
10. Knut Ringen, sjef for Medlem av Ombudsmannsnemnda (TVO)
11. Torbjørn Bongo, Forbundsleder i NFO
12. Thomas Dam, Sekretær for Kontroll- og konstitusjonskomiteen
13. Rune Skjerve, Sekretær for Utenriks- og forsvarskomiteen
14. Thor Arne Lysenstøen, Generalsekretær Norges Veteranforbund for Internasjonale Operasjon (NVIO)
15. Øystein K. Wemberg, Generalsekretær for Veteranforbundet SIOPS (Skadde i internasjonale operasjoner)

16. Ola Lydersen, landstillitsvalgt Vernepliktsrådet
17. Martin Kolberg, stortingsrepresentant for AP og medlem i utenriks- og forsvarskomiteen, samt tidligere leder av kontroll- og konstitusjonskomiteen
18. Geir Sigbjørn Toskedal, Stortingsrepresentant for KrF og medlem av utenriks- og forsvarskomiteen
19. Jette Christensen, stortingsrepresentant for AP og medlem i utenriks- og forsvarskomiteen, samt tidligere medlem av kontroll- og konstitusjonskomiteen
20. Sanne Høgbakken Fodstad, Hovedtillitsvalgt i Hæren
21. Gesine Graham, Hovedtillitsvalgt i Sjøforsvaret
22. Vilde Kristiansen, Hovedtillitsvalgt i Luftforsvaret
23. Nicolai Norum, leder for Studentrådet ved Forsvarets Høyskole
24. Miriam Weierud, kaptein og leder for Militært kvinnelig nettverk
25. Oberst Berntsen, Garnison Porsanger
26. TVO, Garnison Porsanger,
27. Camilla Serck-Hanssen, leder Etisk råd for forsvarssektoren

3. PRESENTASJON AV OMBUDSMANNSORDNINGEN OG DAGENS PRAKTISERING

3.1 Historisk bakgrunn

I Hærens "Reglement for indre tjeneste" fra før andre verdenskrig, var det fastsatt at soldatene ved hvert kompani skulle velge tillitsmenn, og at klager over eksempelvis mat, husrom, og uniformer skulle gå gjennom disse⁸.

Etter at andre verdenskrig var over, anbefalte den såkalte Tillitsmannskomite av 1946 en videre utbygning av tillitsmannssystemet, men deres utkast til bestemmelser om utvalgene ble ikke formelt vedtatt i første omgang⁹. I sin innstilling anbefalte det såkalte Tjenestetidsutvalg av 1950 at forslaget burde gjennomføres snarest. Utvalget foreslo samtidig at utvalgenes arbeidsområde skulle utvides, og at det skulle innføres en tillitsmann for Forsvaret, valgt av Stortinget. Utvalgets begrunnelse var at en slik tillitsmann ville gi de vernepliktige en sterkere følelse av rettssikkerhet.

I St. prp. nr. 1 (1951) førte departementet opp kr. 38 000 til dekning av utgifter i forbindelse med en særskilt ombudsmann. I begrunnelsen erklærte departementet seg enig med en uttalelse fra Hærens overkommando hvor det stadfestes at det ville være en fordel om kritikken fra mannskapet ble ledet til en slik instans istedenfor å finne veien ad andre kanaler. Det uttales videre at selv om de vernepliktiges rettsstilling og rettssikkerhet er tilfredsstillende beskyttet i lov og reglementer, vil en ombudsmann få en betydningsfull oppgave ved å skape en større følelse av rettssikkerhet hos de vernepliktige. Forsvarsdepartementet mente likevel at det ville være mest formålstjenlig at ombudsmannen ble tilsatt av Kongen og administrativt lagt under Forsvarsdepartementet.

Stortingets militærkomite var enig i at det skulle innføres en ombudsmann for Forsvaret, men ba departementet utrede spørsmålet om han ikke burde få et utvalg å støtte seg til. For å gi ombudsmannen den friest mulige stilling og autoritet, mente militærkomiteen videre at han burde oppnevnes av Stortinget¹⁰. 21. april 1952 vedtok Stortinget å opprette en ombudsmannsordning for Forsvaret. Selve ideen til ordningen er sannsynligvis inspirert av den svenske militieombudsordning, men i prinsippet er den norske institusjon vesensforskjellig fra den svenske all den tid vår ombudsmannsordning er opprettet i nær tilknytning til og som en videreføring av systemet med tillitsmannsutvalg innen de forskjellige forsvarsgrener.

I november 1956 besluttet Stortinget at også de sivile vernepliktige skulle ha en ombudsmann å vende seg til med sine problemer¹¹. Både Justisdepartementet og Stortinget fant at det mest hensiktsmessige ville være å utvide Ombudsmannsnemndas virkeområde til også å omfatte de sivile vernepliktige.

3.1.1 Den etiske begrunnelsen for ordningen

Det er dermed situasjonen for de vernepliktige som danner utgangspunktet for ombudsmannsordningen. I Norge ble individuell verneplikt for landbefolkningen innført i 1799 og innarbeidet i Grunnloven av 1814. Grunnlovens § 119 bestemmer at «*Alle statsborgarane har i regelen den same skyldnaden til å verne fedrelandet ei viss tid, utan omsyn til fødsel eller formue.*» Denne plikten gir ingen rettigheter.

⁸ Fra forarbeidene til Sivilombudsmannsloven

⁹ Forvaltningskomiteens innstilling «En norsk Ombudsmannsordning» - forarbeider til Sivilombudsmannsloven

¹⁰ Innst. S. nr 56 - 1952

¹¹ Innst. S. nr. 255 - 1956

Norge har, og har i lang tid hatt, allmenn verneplikt. Det vil si at alle norske statsborgere som er skikket til tjeneste i Forsvaret, har verneplikt fra året de fyller 19 år, til utgangen av året de fyller 44 år¹². Brudd på verneplikten kan medføre straff. I et demokratisk og opplyst samfunn står dermed verneplikten i en særstilling, ved at Staten kan intervensere i privates gjøren og laden, og kreve at de stiller seg til disposisjon, og i ytterste konsekvens, ofrer livet. Flere av informantene Rambøll har snakket med, har trukket frem dette etiske aspektet som særdeles viktig for å forstå rasjonale bak ombudsmannsordningens opprettelse og rolle, også i dagens Forsvar.

3.2 Mandat

Da Stortinget i 1952 vedtok å opprette en ombudsmannsordning, vedtok de rammene for ombudsmannsordningens arbeid i et sett instruksjer. Instruksjen, som har stått stort sett uforandret siden 1952, utgjør i dag grunnstammen i ombudsmannsordningens formelle grunnlag for eksistens og daglige arbeid. I tillegg vurderer vi det som naturlig å anse Stortingets konkrete merknader i Innstillingene til behandlingen av de enkelte Dok. 5, i tillegg til sedvanerettslig utvikling som f. eks. befaringspraksisen, også er med på å definere Ombudsmannsnemndas mandat.

Både Forsvarsdepartementet og militærkomiteen i Stortinget mente i sin tid at det var riktig å gjøre instruksjen så lite detaljert som mulig, så lenge et helt nytt organ skulle opprettes¹³. Tanken var at når man etter noen år hadde sett hvordan ordningen virket, kunne instruksjen vurderes på grunnlag av de erfaringer som var gjort. Ifølge jubileumboka «*Ombudsmannen 1952-2002 – Stortingets ombudsmann for Forsvaret*», ga Stortinget vide fullmakter til Ombudsmannsnemnda slik at den selv kunne finne ut hvordan arbeidet best kunne gjøres. Dette gjaldt ikke bare tillitsmannsutvalgene og mannskaper, men i stor grad også befalets muligheter til å få prøvet sin sak når tjenestevei ikke førte frem.

3.2.1 Instruksjen og formålet med ordningen

Instruksjen er på åtte korte paragrafer.¹⁴

Formålsbeskrivelsene i § 1 angir Ombudsmannsnemndas hovedanliggende. Her fremkommer det at ordningen «*skal bidra til å sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret.*» (vår utheving).

Å sikre allmennmenneskelige rettigheter og søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret kan dermed oppfattes som de overordnede formålene for ordningen. Dagens ombudsmann og representanter fra nemnda og ansatte ved Ombudsmannens kontor, fremhever dette som styrende for arbeidet og prioriteringer som gjøres.

Samtidig er formålsbeskrivelsen generell og omfattende, og med et noe utdatert språk. Det er i 2020 lite naturlig å snakke om «*allmennmenneskelige rettigheter*».

Flere informanter har videre pekt på at det er et spenningsforhold mellom Forsvarets behov for effektivitet og rasjonalitet, og en allmennmenneskelig og ivaretagende behandling av sitt personell. Ombudsmannen selv peker på det som sitt overordnede formål å bidra til at Forsvaret utøver sin makt og kontroll på en måte som sikrer en likeverdig og allmenn vekting av disse, på noen måte, motstridende prinsippene.

I tillegg til at § 1 angir det overordnede formålet med ordningen, bidrar § 3 til å klargjøre noe om hvilke saker Ombudsmannsnemnda forventes å fokusere på. Her fremkommer det bl.a. at

¹² § 6 i lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven)

¹³ Innst. S. nr 56 - 1952

¹⁴ Instruksjen fremkommer i sin helhet i vedlegg 1.

oppgavene omfatter å behandle spørsmål knyttet til «*tjenestetidens utnyttelse og mannskapenes forhold under tjenesten, så som mannskapenes økonomiske og sosiale rettigheter, videre spørsmål som angår undervisnings- og velferdsarbeid, kantinevirksomhet, pensjoner, utrustning, bekledning, kosthold og husrom*».

For øvrig fremstår instruksen som overordnet hva angår konkrete arbeidsoppgaver og metodikk. Instruksens § 3, som både i bokstav a og b presiserer at Ombudsmannsnemndas oppgave er knyttet til «*å behandle spørsmål som reises av tillitsmannsutvalg eller personell*» (bokstav a) og «*å behandle henvendelser fra tjenestemenn i Forsvaret*» (bokstav b), kan tolkes i en retning av at ombudsmannsrollens er tenkt en passiv rolle. Det vil si at Ombudsmannen ikke på egen hånd er gitt i oppgave å undersøke, spørre, etterlyse eller på andre måter aktivt gå ut til de som er omfattet av § 1 for å sikre de allmenmenneskelige rettigheter eller søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret. Rollen er derfor i instruksens definert prinsipielt annerledes enn for eksempel for Sivilombudsmannen eller Datatilsynet, som er tillagt en rett og plikt til å selv oppsøke og undersøke saker som omfattes av deres mandat.

3.3 Organisering og innretting

Ombudsmannen for Forsvaret har helt siden opprettelsen i 1952, og som følge av instruksen, vært leder for ombudsmannsnemnda. Videre har Ombudsmannen en administrasjon knyttet til kontoret for Ombudsmannen.

3.3.1 Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen

Under prosessen i forkant av opprettelsen av ombudsmannsordningen, hadde Militærkomiteen i sine innstillinger i prinsippet sagt seg enig i at det burde opprettes en Ombudsmann for Forsvaret. I innst. S. nr. 68 – 1951 sier den bl.a.:

«Komiteen er enig i at forsvaret bør få en ombudsmann. Men komiteen vil be departementet utrede om hans virkeområde bør være noe videre enn antydnet av tjenestetidsutvalget og i proposisjonen, og om han eventuelt bør ha et relativt fåtallig utvalg å støtte seg til.»

I skriv av 23. februar 1952 fra Forsvarsdepartementet til Militærkomiteen foreslo derfor departementet at man oppnevnte en Ombudsmannsnemnd på 5 medlemmer som velges av Stortinget for 4 år ad gangen, hvorav en utpekes som leder – Ombudsmann for Forsvaret.

Etter en utvidelse av nemnda i 1956, sannsynligvis på bakgrunn av at Ombudsmannsnemnda nå også skulle være en ordning for de sivile vernepliktige, består nemnda i dag av 7 medlemmer, og fortsatt slik at et av medlemmene velges som leder og benevnes Ombudsmannen for Forsvaret.

Nemnda oppnevnes av Stortinget for fire år av gangen, og er et politisk uavhengig organ. Flere informanter knytter nemndas sammensetning til også representere en politisk balanse, uten at dette fremkommer av instruksen. Samtidig er nemnda i dag og en stund tilbake i tid i all hovedsak sammensatt av tidligere stortingspolitikere, og fra forskjellige partier¹⁵. Det er valgkomiteen på Stortinget som etter forslag fra partigruppene råår Stortinget til å gjøre vedtak om sammensetningen av Ombudsmannsnemnda.¹⁶

¹⁵ Rambøll har ikke funnet grunn til å bruke ressurser på å dykke ned i et potensielt massivt skriftlig materiale for å verifisere/avklare de partipolitiske sammensetningene av nemnda gjennom tidene.

¹⁶ Se eksempelvis Innst. 69 S (2017–2018)

Det har siden vedtagelsen av Ombudsmannnemnda vært seks ombudsmenn, og det er vanlig at både ombudsmann og nemnd sitter i flere perioder. Dagens Ombudsmann har sittet siden 2014, og er nå utnevnt frem til utgangen av 2021.

Tekstboks 3-1 Ombudsmenn for Forsvaret

- Arthur Ruud (1952-1964)
- Edgar Andreassen (1964 - 1985)
- Per A. Utsi (1985-2002)
- Dagfinn Hjertenes (2002-2006)
- Kjell Arne Bratli (2006 til 2014)
- Roald Linaker (2014-2021)

Det fremkommer ingen krav til kompetanse for Ombudsmannen eller medlemmene av nemnda i instruksen eller øvrige skriftlige dokumenter tilknyttet ordningen. Det eneste skriftlige dokumentet Rambøll kjenner til som sier noe om ombudsmannens kompetanse og bakgrunn er i innstilling S.240 2005/2006: «*Valgkomiteen har kommet til at Ombudsmannen nå bør velges på bakgrunn av god innsikt i forsvarets virksomhet og gode menneskelige egenskaper, uavhengig av partitilhørighet*». Som det fremkommer av tekstboks 3-2 har tidligere ombudsmenn hatt en varierende kompetanseprofil og bakgrunn.

Tekstboks 3-2 Ombudsmennenes kompetanse og bakgrunn

Dagens ombudsmann, Roald Linaker, er teolog av utdanning og har p.t. permisjon fra sin stilling som stabsprest ved Brigade Nord på Bardufoss. Han har tidligere vært ordfører i Bardu kommune i Troms, og sitter på fylkestinget i Troms der han leder utdanningskomiteen.

Den forrige ombudsmannen, Kjell Arne Bratli, var utdannet ved Sjøkrigsskolen og hadde lang tjenestebakgrunn fra ulike deler av Forsvaret før han fungerte som Ombudsmann for Forsvaret fra 2006 til 2014.

Dagfinn Hjertenes, som fungerte som ombudsmann i perioden 2002-2006, hadde økonomisk utdanning fra handelsskole og fra infanteriets befalsskole. Han var sersjant/fenrik i Brigaden i Nord-Norge, og senere politiker for Høyre på Stortinget.

Per A. Utsi var ombudsmann i perioden 1985-2001. Han hadde bl.a. bakgrunn fra juridiske studier og Forsvarets våpentekniske skole, og satt fire perioder på Stortinget for Arbeiderpartiet fra 1969-1985.

Edgar Andreassen var ombudsmann i perioden 1964 -1985. Han var jurist, og kontorsjef hos Ombudsmannen for Forsvaret fra 1956, og ble selv senere Ombudsmann for Forsvaret til 1985.

Arthur Ruud var Ombudsmann for Forsvaret i perioden 1952-64. Før det var han formann i Norsk Telegraf- og Telefonforbund i perioden 1930-49, og formann i Statstjenestemannskartellet i perioden 1937-50. Han var tilknyttet Handelsdepartementet i London i årene 1942-45, byråsjef i Finansdepartementet i årene 1950-52. Ruud hadde ingen formell høyere utdanning.

3.3.2 Administrasjon

Ombudsmannens administrasjon består i dag av Ombudsmannen, en direktør/kontorsjef med juridisk kompetanse, samt to sekretærer. Til sammen budsjetteres det for 3,6 stillinger for inneværende år, og har gjort det de siste årene. Som for Ombudsmannsnemnda preges også den administrative siden av relativt lav turn-over. Dagens direktør har vært der siden 2012, etter at daværende kontorsjef takket av etter 25 år ved Ombudsmannen¹⁷. Per dags dato er det ansatt en konstituert direktør, da nåværende direktør er sykemeldt. Ombudsmannen holder til i standsmessige kontorer i Tostrupgården i Oslo.

3.3.3 Landskapet rundt Ombudsmannen for Forsvaret

Ombudsmannen inngår i et komplekst landskap bestående av mange aktører som jobber i og opp imot målgruppene ombudsmannen er satt til å ivareta. Den mest sentrale i Forsvaret er Tillitsvalgtordningen. Utenfor forsvarsstrukturen er Sivilombudsmannen og Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda sentrale. Det samme er Klagenemnda for disiplinærsaker. I tillegg er det en rekke interesse- og arbeidstakerorganisasjoner som arbeider med og for nåværende og tidligere personell i Forsvaret. Vi vil redegjøre kort for de nevnte ordningene i punktene under:

- **Tillitsvalgtordningen i Forsvaret (TVO)** skal ivareta de vernepliktiges rettigheter i Forsvaret. TVO er en samarbeidsordning mellom soldater som er inne til førstegangstjeneste (vernepliktige) og den militære og politiske ledelsen i Forsvaret. Formålet med ordningen er å sikre soldaters rettigheter før, under og etter tjeneste i Forsvaret. Ordningen arbeider for å fremme trivsel og medvirkning i tjenesten, og det er tillitsvalgte i alle avdelinger i Forsvaret. TVO har som mål å bidra til at Forsvarets ledelse, ansatte og de førstegangstjenestegjørende har et godt og tillitsfullt forhold.¹⁸ Tillitsvalgtordningen ble opprettet samme år som ombudsmannsordningen for Forsvaret, i 1952, og het da Tillitsmannsordningen. Navnendringen skjedde i 2016 i forbindelse med innføringen av allmenn og kjønnsnøytral verneplikt. Det er hvert år over 400 tillitsvalgte i Forsvaret. Siden de vernepliktige kun er i tjeneste i 12 måneder er det stadig utskiftninger av tillitsvalgte, og det arrangeres derfor også hvert år en rekke kurs med opplæring av de tillitsvalgte. Ombudsmannen deltar selv på flere av kursene hvert år (a-kurs og b-kurs), og forteller da om sitt arbeid og hvilke rettigheter de vernepliktige har.
- **Etisk råd for forsvarssektoren**¹⁹ skal styrke etisk bevissthet og etisk refleksjon blant alle ansatte i forsvarssektoren. Arbeidet skal bidra til etisk forsvarlig forvaltning av sektorens menneskelige og materielle verdier samt bidra til at tilliten i, og støtten fra samfunnet, opprettholdes.
- **Interesseorganisasjoner.** På utsiden av forsvarsstrukturen er det en rekke interesseorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner som arbeider for ivaretagelsen av ulike grupper av forsvarets personell. De største organisasjonene for ansatte i Forsvaret er Befalets fellesorganisasjon (BFO) (YS), Norges offisers- og spesialistforbund (NOF) (LO), NTL Forsvar og Parat Forsvar. Det er også egne organisasjoner som arbeider med og opp imot veteraner. Norges veteranforbund for internasjonale operasjoner (NVIO) og Veteranforbundet Skadde i internasjonale operasjoner (SIOPS) er de største.
- **Sivilombudsmannen** er, i likhet med Ombudsmannen for Forsvaret, et eksternt kontrollorgan oppnevnt av Stortinget. Sivilombudsmannen skal kontrollere at den enkeltes

¹⁷ Dok. 5 2012-2013, s. 10.

¹⁸ <https://forsvaret.no/tjeneste/tillitsmannsordninga>

¹⁹ <https://forsvarsetikk.no/mandat/>

rettigheter blir ivaretatt i møte med forvaltningen. Kontrollvirksomheten skjer i hovedsak på bakgrunn av klager fra borgere, men Sivilombudsmannen har også mulighet til å ta saker på eget initiativ. Som for Ombudsmannen for Forsvaret tar Sivilombudsmannen kun saker som er ferdigbehandlet i forvaltningen, og ombudet kan kun uttale seg om behandlingen i forvaltningen er riktig eller ikke. Sivilombudsmannsloven § 4 annet ledd bokstav 2 definerer at «saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret» er unntatt fra Sivilombudsmannens arbeidsområde. Grenseoppgangen mellom arbeidsoppgavene til Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret ble også behandlet i Sivilombudsmannens årsmelding for 1969 s.7 og bekreftet i notat fra Sivilombudsmannen i 2019. Her konkluderes det med at «saker som gjelder militære tjenestemenn normalt hører til mandatet til Ombudsmannen for Forsvaret, med mindre klagen gjelder forhold som ikke har noe særlig tilknytning til tjenesten i Forsvaret spesielt, slik som for eksempel pensjon og skatt. Saker som gjelder sivile tjenestemenn hører normalt til Sivilombudsmannens mandat, med mindre saken gjelder forhold som har særlig tilknytning til tjenesteforholdet i Forsvaret.»²⁰

- **Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)** utnevnes av Kongen i statsråd for et åremål på seks år. Ombudet skal fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder. Alle borgere kan henvende seg til LDO for gratis veiledning i saker som omhandler diskriminering. Ombudet gir veiledning om rettigheter, plikter og praksiser, og veileder den enkelte i strategi og henvisning til rett instans. I tillegg til veiledning i enkeltsaker, samler Ombudet statistikk på type henvendelser fra enkeltpersoner, arbeidsgivere, organisasjoner, utdanningsinstitusjoner m.fl. Dette er med på å avdekke diskriminerende praksiser og strukturer i samfunnet. På bakgrunn av bl.a. denne informasjonen gir LDO veiledning til andre arbeidsgivere om likestillings- og diskrimineringsloven, samt bistår arbeidsgivere og offentlige myndigheter i å identifisere likestillingsutfordringer og sette inn relevante tiltak.²¹
- **Diskrimineringsnemnda** håndhever brudd på plikten offentlige arbeidsgivere har til å analysere egen likestillingssituasjon og igangsette relevante tiltak (aktivitetsplikten, samt plikten til å årlig redegjøre for hva man gjør for å integrere hensynet til likestilling og ikke-diskriminering i eget arbeid (redegjørelsesplikten)). Nemnda kan fatte vedtak og pålegge retting/stansing eller andre tiltak for å sikre at virksomheter oppfyller redegjørelsesplikten. Som offentlig arbeidsgiver er Forsvaret underlagt aktivitets- og redegjørelsesplikten, og kan pålegges tiltak av Diskrimineringsnemnda dersom plikten ikke overholdes.²² I perioden 2018-2019 har nemnda behandlet til sammen fem saker der forsvarer har vært innklaget. Disse gjaldt diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse (3), etnisitet (1) og alder (1).
- **Klagenemnda for kompensasjon og billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner** behandler klager over enkeltvedtak fattet av Statens Pensjonskasse etter forskrift 22. desember 2009, nr. 1768 Om særskilt kompensasjonsordning og forskrift 2. desember 2004, nr. 1563 Om billighetserstatning. Ordningen skal ivareta personell i Forsvaret som blir skadet i tjeneste,

²⁰ 25.10.2019, Notat etter møte med AFA om avgrensningen av arbeidsområdet mellom Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret, saksnummer 2019/4253.

²¹ <https://www.ldo.no/>

²² <https://www.ldo.no/ombudet-og-samfunnet/ombudets-arbeid/aktivitets--og-rapporteringsplikten/>

enten i forbindelse med avtjening av verneplikten eller ved tjenestegjøring i internasjonale operasjoner.²³

- **Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret** er siste klageadgang over ilagt refselse. Nemndas avgjørelse er endelig og kan ikke omgjøres av domstolene, og bare lovligheten av refselsesvedtaket kan prøves.²⁴

Gjennom intervjuene med de forskjellige organisasjonene, brukerne og ombudsmannen selv, har vi undersøkt i hvilken grad eventuell overlapp mellom ombudsmannsordningen og andre ordninger påvirker institusjonene, og om det bør iverksettes tiltak for å rette opp der det er behov.

Ved overlapp av mandat/funksjonsområde mellom to eller flere institusjoner, kan unødige ressurser gå med på enten dobbeltbehandling eller avklaring av hvilken institusjon som er den mest egnede til å behandle en sak eller hjelpe en bruker på annet vis. Dersom flere institusjoner fremstår som relevante for brukerne, kan det også legge unødig sten til byrden for en person som allerede er på leting etter bistand.

Det er åpenbart at ombudsmannsordningen behandler saker som også faller inn under andre institusjoner eller organers arbeidsfelt som for eksempel interesseorganisasjonene i Forsvaret og Ligestillings- og diskrimineringsombudet. Det betyr likevel ikke at rollene er overlappende, i og med at ombudsmannsordningen er et frittstående, nøytralt organ som er satt til å føre kontroll på vegne av og for Stortinget. Interesseorganisasjonene fremhever Ombudsmannens komplementære funksjon, samtidig som Stortinget anfører Ombudsmannens rolle som objektiv primærkilde. Sivilombudsmannen opplyser om at de på generelt grunnlag behandler saker med og om ansatte i Forsvarsbygg, mens saker med og om militært personell blir håndtert av Ombudsmannen for Forsvaret. Ifølge Sivilombudsmannen er det i praksis uproblematisk å trekke grensene, og at de gjør konkrete vurderinger av saker som kommer inn til dem. Ved tvil sender de saken over til Ombudsmannen for Forsvaret, og har så langt ikke fått saker i retur.

Selv om det kan være utfordrende å trekke grenser mellom de forskjellige institusjonene, da særlig de andre offentlige kontrollorganene og ombudene, på bakgrunn av lovformuleringer, blir det særlig viktig at institusjonene har god kommunikasjon og omforent avklarer grenser, roller og oppgaver.

3.4 Målgrupper

Ombudsmannsordningen ble i sin tid etablert med særlig tanke på de vernepliktige. Det er likevel ingen tvil om at Ombudsmannen hele tiden har fungert som en ombudsmann for «Forsvarets personell» mer generelt, som det heter i instruksens § 1.

²³ <https://www.regjeringen.no/no/dep/fd/organisering-og-ledelse/styrer-rad-og-utvalg-under-forsvarsdepartementet/klagenemnda-for-disiplinarsaker-i-forsvaret/id2600037/>

²⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dep/fd/organisering-og-ledelse/styrer-rad-og-utvalg-under-forsvarsdepartementet/klagenemnda-for-disiplinarsaker-i-forsvaret/id2600037/>

Likevel oppleves det noe uklart akkurat hvem som utgjør Ombudsmannens formelle målgruppe, noe de siste års diskusjoner om veteranenes stilling viser. I snart 20 år har Ombudsmannen hatt et større eller mindre fokus på Forsvarets veteraner, uten at dette nødvendigvis er gjenspeilet i verken instruks eller politiske signaler i form av vedtak eller bevilgninger. Ombudsmannen selv har i flere år etterspurt en formell avklaring og presisering i instruksen av at han også skal arbeide med og for veteraner. En nærmere redegjørelse for saksgangen rundt dette fremkommer i avsnitt 5.1.2.

Tekstboks 3-3 Sivile vernepliktige (sivilarbeidere)

I november 1956 besluttet Stortinget etter forslag fra Justisdepartementet at også de sivile vernepliktige - eller sivilarbeiderne som de ble kalt - skulle ha en ombudsmann å vende seg til med sine problemer. Både Justisdepartementet eller Stortinget fant at det mest hensiktsmessige ville være å utvide Ombudsmannsnemndas virkeområde til også å omfatte sivilarbeiderne. Den sivile verneplikten ble avvirket i 2012. (<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2012-04-20-19>)

Dagens ombudsmann har, som allerede nevnt, valgt en pragmatisk tilnærming til spørsmålet om målgrupper, og sier selv at han «*jobber for alt av Forsvarets personell, både under og etter tjeneste*».

Ombudsmannen arbeider derfor i dag også med veteraner og anser denne gruppen som en del av sin målgruppe.

3.5 Oppgaver og arbeidsform

I intervju med Ombudsmannen og representanter for nemnda fremkommer det at mesteparten av arbeidet omhandler oppfølging av henvendelser og klager og befaringer. Ombudsmannen forteller at ca. halvparten av sin tid går til oppfølging av henvendelser og klagesaker og ca. halvparten går til besøksarbeid.

3.5.1 Oppfølging av henvendelser og klagesaker

I § 3 fremkommer det at nemndas oppgave er å *behandle spørsmål fra* tillitsvalgtordningen eller personell knyttet til mannskapenes forhold under tjenesten, og *behandle henvendelser fra* tjenestemenn i Forsvaret som ikke, ifølge annen bestemmelse, skal sendes tjenestevei [Rambølls utheving].²⁵ Videre fremkommer det i § 5 at det i hovedsak er Ombudsmannen som skal behandle, forberede og forelegge saker, men at saker av prinsipiell karakter eller som har allmenn interesse bør forelegges nemnda. Formuleringene i instruksen tyder på at Ombudsmannen først og fremst var/er tiltenkt en passiv rolle (i motsetning til en oppsøkende rolle), all den tid det er konkretisert at Ombudsmannen skal behandle spørsmål og henvendelser som kommer utenfra.

På spørsmål om hva arbeidet som Ombudsmann for Forsvaret går ut på, svarer ombudsmannen at «*det handler om å ta imot klager*». Vi vil i det følgende skille mellom «henvendelser» og klager/klagesaker.

Ombudsmannen forteller at han daglig mottar en rekke henvendelser. Anslagsvis angir ombudsmannen henvendelsene til mer enn tusen i året. Det er imidlertid vanskelig for Rambøll å verifisere antallet, da henvendelsene per dags dato ikke registreres i noe system.

Ifølge ombudsmannen dreier henvendelsene seg om alt mulig. Ombudsmannen forteller at han har valgt å være tilgjengelig 24 timer i døgnet, og at det generelt er stor takhøyde for å ta kontakt med kontoret dersom man føler seg urimelig, uriktig eller urettferdig behandlet. Dette er, ifølge

²⁵ § 3 i instruksen.

ombudsmannen, særlig viktig for de vernepliktige, siden de er inne i Forsvaret i en kort periode, noe som fordrer at saker og problemstillinger behandles raskt.

Ombudsmannen forteller at han får telefoner om oppståtte situasjoner han ikke kan gjøre noe med, men hvor han kan rådgi innsenderen. I mange tilfeller kan henvendelsen også «løses» ved at ombudsmannen henviser innsender til riktig instans og/eller person. Dette kan f.eks. være interesseorganisasjoner eller helsepersonell. I andre tilfeller løses henvendelsen ved at ombudsmannen selv tar kontakt med andre aktører og inngår i en meglerrolle. Ombudsmannen selv beskriver dette: «Svært ofte kan det være at hvis man stiller de riktige spørsmålene så finner man en løsning som alle i saken er tjent med, men som har lite prinsipiell effekt». I mange av henvendelsene fremkommer det også at ombudsmannen fraråder innsender fra å gå videre med sin henvendelse eller klage, da ombudsmannen vurderer at henvendelsen/klagen vil bli avslått.

Enkelte av henvendelsene blir konkrete klagesaker. Dette innebærer at de registreres i sakregisteret og gis et saksnummer. De senere årene har Ombudsmannen behandlet i underkant av 50 formelle klagesaker i året, jf. tabell 3-1.

Tabell 3-1 Antall formelle klagesaker behandlet ved Ombudsmannens kontor, 2015-2019²⁶

	2015	2016	2017	2018	2019
Menige	26	22	16	13	21
Sivile	3	4	4	3	5
Veteraner			0	6	4
Militært ansatte	25	36	17	19	13
Totalt	54	62	37	41	43

Som det fremgår av tabellen, har antall klager hatt en nedadgående tendens de siste årene. Ifølge ombudsmannen skyldes dette delvis at det er færre vernepliktige som blir innkalt til tjeneste, samt at kvaliteten på de vernepliktige er svært høy fordi det er blitt stor konkurranse om å komme inn i Forsvaret. Videre har det, ifølge flere informanter deriblant ombudsmannen selv, skjedd en stor utvikling og profesjonalisering av tillitsvalgtordningen de senere årene. TVO bidrar til å løse mange saker på en god måte noe som også bidrar positivt til at det er færre saker å ta tak i for Ombudsmannen. I Dok. 5 oppsummeres de ulike klagesakene fra vernepliktige [menige mannskaper] etter hva slags type klage det gjelder. I 2019 behandlet f.eks. Ombudsmannen og hans kontor 5 klagesaker som omhandlet *Beordring, overføring, dimittering* og 10 saker som omhandlet *Tjenesteforhold, sikkerhetsklarering*, jf. tabell 3-2.

Tabell 3-2 Antall saker fra vernepliktige [menige] fordelt på sakstyper, 2018-2019²⁷

Sakstyper	2018	2019
Innkalling, fritak, utsettelse	0	2
Beordring, overføring, dimittering	3	5
Tjenesteforhold, sikkerhetsklarering	3	10
Permisjoner, velferd	0	3
Disiplinær- og straffesaker	3	0
Godtgjørelser, økonomiske forhold	4	1
Totalt	13	21

²⁶ Tallene er hentet fra Dok. 5 for de respektive årene.

²⁷ Dok 5 2019

Selve klagesaken behandles i hovedsak av Ombudsmannen selv og juristen på kontoret. Ifølge ombudsmannen er metoden for oppfølging av klagesaker at kontoret ber om en skriftlig beskrivelse av problemstillingen, i form av et brev, epost eller i kontaktskjema på hjemmesiden. Deretter tar Ombudsmannen kontakt med de involverte i Forsvaret gjennom å oversende en kopi av klagen og be om en kommentar til saksforholdet og problemstillingen. Det innhentes fakta gjennom telefonsamtaler og mailutveksling med involverte. Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS) på Hamar blir nevnt som en spesielt viktig aktør når det gjelder å innhente fakta og kunnskap om ulike saker. De involverte får så mulighet til å kommentere og gi merknader til informasjonen som innhentes, og denne prosessen kan gå i flere runder. Til slutt konkluderer Ombudsmannen og jurist ved kontoret på bakgrunn av den samlede informasjonen. De senere årene har omkring 1/3 av klagen fått medhold. Konklusjonen fra Ombudsmannen oversendes klager, med kopi til de involverte i Forsvaret.

Dersom Ombudsmannen konkluderer med at Forsvaret har optrådt i henhold til gjeldende regelverk og lover, men likevel vurderer at Forsvaret har optrådt urimelig, påpeker Ombudsmannen dette i det avsluttende brevet. Dette kan for eksempel gjelde saker der saksbehandlingstiden etter Ombudsmannens oppfatning har vært urimelig lang.

Ombudsmannen opplyser om at nemnda svært sjelden er involvert i den daglige oppfølgingen av henvendelser og klager, og at det kun er i særskilte tilfeller de blir orientert. Ombudsmannen bruker dem i slike tilfeller som sparring for drøfting. Dette var for eksempel tilfelle i den såkalte *feriepengesaken* hvor nemnda var tett involvert.

Feriepengesaken omhandlet et konkret rettsspørsmål om frivillig tjeneste som befal i Heimevernets innsatsstyrker utløser rett til feriepenger. En befalingsmann i Heimevernets innsatsstyrker og staten ved Forsvarsdepartementet har stått som motparter. Ombudsmannen har ved to anledninger gitt sitt syn på saken. I begge tilfeller konkluderte Ombudsmannen til fordel for befalingsmannen. På grunn av sakens prinsipielle rekkevidde, innhentet ombudsmannen en vurdering fra advokat Lars Holo. Vurderingen er sitert i lagmannsrettens dom. Ombudsmannen innhentet også en vurdering fra Arbeids- og sosialdepartementet. Frostating lagmannsrett ga, som tingretten, befalingsmannen medhold i kravet om feriepenger. I beslutning av 30. mars 2020 ble statens anke ikke tillatt fremmet av Høyesteretts ankeutvalg. I kjølvannet av det rettskraftige resultatet er beregningen av det enkelte krav mot Forsvaret, herunder en vurdering av foreldelse, så vidt en vet pågående. Det samme gjelder arbeidet med mulig ny lovgivning der slik frivillig tjeneste uttrykkelig er unntatt fra ferieloven.

3.5.2 Befaringer

Slik instruksjonen er formulert er rollen til Ombudsmannen i utgangspunktet avhengig av henvendelser utenfra, med andre ord en passiv rolle. Samtidig har befaringer, som er en stor del av ordningen i dag, vært en sentral arbeidsform og oppgave siden oppstart av ordningen i 1952. Dette indikerer en mer aktiv og utadrettet rolle der Ombudsmannen og nemnda *oppsøker* lokasjoner i Forsvaret for en slags inspeksjon. All den tid befaringene har vært en del av ordningen siden oppstart, er det nærliggende å tenke at befaringer ligger innenfor mandatet til Ombudsmannen.

Året etter etableringen av ombudsmannsordningen var Ombudsmannsnemnda på 30 befaringer.

De senere årene har Ombudsmannsnemnda gjennomført tre-seks befaringer i året. På befaringene besøker Ombudsmannsnemnda ulike lokasjoner i Forsvaret. Det varierer hvilke aktører Ombudsmannsnemnda møter, men i de fleste tilfeller omfatter det representanter for de vernepliktige, lokal tillitsvalgt, samt ledelse og personellansvarlig ved leiren.

Program for befaringene er avtalt på forhånd mellom Ombudsmannen og ledelsen ved leiren. Det fremkommer ikke noe skriftlig dokumentasjon på hva som er begrunnelsen for valg av sted for befaring. Ombudsmannen selv beskriver valg av sted som en strategisk vurdering basert på informasjon han og hans kontor får gjennom henvendelser utenfra. Det er også en vurdering opp imot geografisk spredning/lokasjon og de ulike grenene i Forsvaret.

Valg av befaringssted drøftes også med nemnda, men det fremkommer i datainnsamlingen at det er forholdsvis lite systematikk rundt hvordan dette gjøres i praksis. I de fleste tilfeller er det Ombudsmannen som foreslår/nominerer befaringssted. Ifølge Ombudsmannen vurderes valg av befaringssted overordnet ut ifra om det (kan) omhandle allmennmenneskelige rettigheter, som i henhold instruksens § 1 er det overordnede formålet med ordningen. I tillegg etterstreber ombudsmannen at nemnda i løpet av en fireårsperiode skal besøke alle de viktigste/største leirene i Forsvaret. Videre planlegges befaringene som regel i samarbeid med ansatte, og gjerne ledelsen, ved de utvalgte lokasjonene. Planleggingen skjer over telefon- og mailutveksling, og gjerne i form av at ombudsmannen beskriver hva han og nemnda ønsker å få ut av besøket og videre ved at ledelsen ved lokasjonen foreslår et program for befaringsbesøket.

Tabell 3-3 Oversikt over befaringer utført i 2015-2019²⁸

2015	2016	2017	2018	2019
KNM Harald Haarfagre, Madla Leir, Stavanger	Bodø Hovedflystasjon, 132LV, Bodø	Luftbase Rygge, Rygge kommune	Sjøforsvaret, Haakonsvern, Bergen kommune	NMR NOR SHAPE og MMB/NOR Mil Rep / Nato HQ
KNM Tordenskjold, Haakonsvern, Bergen	Forsvarets operative Hovedkvarter (FOH), Reitan, Bodø	Telemark bataljon, Rena leir, Åmot kommune	139 LV Bardufoss, Målselv kommune	Garnisonen I Porsanger (GP)
NOR Mil/Rep og MMB NATO HQ, Brussel, Belgia	Joint Warfare Center (JWC), Jåtta, Stavanger	HMKG/ 6. Gardekompani, Terningmoen leir, Elverum kommune	Hæren, Bardufoss, Målselv kommune	HMKG / Huseby Leir
138 Luftving, Ørland hovedflystasjon, Ørland	Brigade Nord, Setermoen Leir i Bardu og Skjold Leir i Målselv	Andøya Flystasjon/ 133 Luftving, Andøy kommune	132 LV Ørland flystasjon, Ørland kommune	
Luftkrigsskolen, Trondheim	Garnison Sør Varanger (GSV), Sør- Varanger kommune	Ramsund Orlogsstasjon, Tjeldsund kommune		
Forsvarets Personell- og Verneplikts senter (FPVS), Hamar/Oslo		Forsvarets veteransenter, Bæreia, Kongsvinger kommune		

Både ombudsmannen og representanter fra nemnda beskriver befaringene som nyttige og viktige med tanke på å «ta temperaturen» på forhold i Forsvaret og bli kjent med organisasjonen. Ombudsmannsnemnda opplever det som viktig for eget arbeid å høre hva de ansatte og tillitsvalgte

²⁸ Hentet fra Dok. 5 for de respektive årene

forteller og se med egne øyne hvilke forhold de opererer under. Representant for nemnda, nestleder Øyvind Halleraker, beskriver:

«Vi kommer alltid tilbake fra reisene med nyttig informasjon om hva vernepliktige og TVO er opptatt av og hvilke problemer de er opptatt av i hverdagen sin. Det er et veldig nyttig bakteppe til ombudsfunksjonen. Det å snakke med dem om hva vi er opptatt av i forhold til deres situasjon er kanskje like viktig som det å behandle en enkelt sak. Jeg opplever det som givende [...]».

Både Ombudsmannen og representanter fra nemnda understreker at de vektlegger å ha møter og innhente informasjon fra «grasrota» og ikke bare toppledelsen ved leirene. Informanter som har hatt Ombudsmannsnemnda på befaring, beskriver at befaringene oppleves som positivt. En informant brukte begrepet «skjerpene». Flere informanter understreker at Ombudsmannsnemnda fremstår som kompetente og oppriktig interessert i hvordan personell og vernepliktige på lokasjonen har det. Ved flere anledninger har nemnda deltatt på en slags vernerunde sammen med tillitsvalgte ved lokasjonen. På runden har tillitsvalgte forklart og vist frem forholdene de arbeider og lever under, og en informant forteller om hvordan nemnda på eget initiativ undersøkte flere konkrete fysiske forhold.

Rapport fra befaringene blir sendt til ledelsen ved besøksadressen, forsvarsstaben, FD, forsvarsbygg, FLO hvis det går på bekledning, TVO m.m. Rapportene fra befaringene inngår også i Dok. 5 og danner basis for den årlige rapporteringen til Stortinget.

Rapportene har en forholdsvis uniform struktur. Rapportene beskriver hvilke av nemndas deltakere som deltok på befaringen, samt programmet for besøket. Deretter oppsummeres informasjon som blir gitt til nemnda på møter og omvisninger med ulike aktører og representanter for leiren. For enkelte besøk gis det en egen beskrivelse av status og utfordringer ved den gjeldende leiren. De senere års Dok. 5 har hatt ett eget avsnitt med oppsummering og anbefalinger til slutt i rapporten. Rapporten kombinerer informasjon fra ulike kilder og løpende vurderinger fra nemnda og aktører som er intervjuet/deltatt på befaringene. Ombudsmannen sier at han «prøver å bruke et språk som ikke er huggende, men [...] markerer det som er kritisk». Eiendom og bygg, personellsituasjonen og personlig bekledning og utrustning (PBU) er hovedtemaer som går igjen på befaringene og som vies plass i befaringsrapportene.

3.5.3 Administrasjon av Ombudsmannsnemnda

I tillegg til å behandle henvendelser og klagesaker, samt dra på befaringer, er en av Ombudsmannens oppgaver å administrere Ombudsmannsnemnda. I tillegg til å delta på befaringene, avholder ombudsmannsnemnda en rekke møter hvert år. I tidligere års Dok. 5 fremkommer det en liste over hvilke møter nemnda har hatt inneværende år. Dette er i de senere års Dok. 5 utelatt. I samtale med Ombudsmannen og nemnda fremkommer det imidlertid at nemnda møtes 5-6 ganger per år, men at flere av møtene legges til befaringene.

Nemnda er ifølge ombudsmannen selv «svært sjelden inne i saksbehandling. Det er kun i særskilte tilfeller de blir orientert. Jeg bruker dem til «sparring» og drøfter saker jeg har behov for innspill på.» Dette samsvarer med informasjon fra nemndsmedlemmer som er intervjuet og som forklarer at de sjelden involveres eller orienteres om enkeltsaker. Dette er også i henhold til instruksjonen hvor det i § 5 står: «De saker som skal behandles, forberedes og forelegges i alminnelighet av Ombudsmannen. [...]. Henvendelser til Ombudsmannen i saker som er nevnt under § 3, bokstav a og b, forelegges nemnda bare i den utstrekning de er av prinsipiell karakter eller har almen interesse.»

Oppfølgingen av undersøkelsen om mobbing og seksuell trakassering, MOST-undersøkelsen²⁹, er et eksempel på en sak der nemnda har blitt direkte involvert. I tillegg brukes nemndsmøtene i vinterhalvåret på å ferdigstille Dok. 5. Ombudsmannen og hans kontor utarbeider utkast til rapport som oversendes nemndas medlemmer. Nemnda gir tilbakemeldinger på utkastet og diskuterer dette samlet på et møte.

3.5.4 Øvrige oppgaver

Videre deltar Ombudsmannen (og i noen tilfeller juristen ved kontoret) på *samlinger og kurs arrangert av tillitsvalgtordningen* i Forsvaret. Hvert år deltar Ombudsmannen på to av tre kurs tillitsvalgtordningen arrangerer (a-kurs og b-kurs). Her informerer Ombudsmannen om ordningen for de vernepliktige og er tilgjengelig for innspill og henvendelser. Ombudsmannen oppgir at deltakelse på kursene er en viktig arena for synliggjøring og for å få tilbakemeldinger fra tillitsvalgte på forhold som bør følges opp.

De senere årene har Ombudsmannen og hans kontor *arrangert ulike tema-/fokusdager*. I 2018 arrangerte Ombudsmannen to temadager/møter knyttet til mobbing- og seksuell trakassering i tilknytning til MOST-undersøkelsen. Møtet ble bl.a. arrangert med bakgrunn i utenriks- og forsvarskomiteens merknad i innstilling ved behandling av Dok. 5 2018-2019 om at Ombudsmannen skulle følge opp og rapportere på Forsvarets oppfølging av MOST-undersøkelsen: «Komiteen imøteser oppfølging av resultater og tiltak [knyttet til oppfølging av MOST] som følge av undersøkelsen i kommende års innberetning for virksomheten.»³⁰ Møtene hadde som formål å gi nemnda kunnskap og informasjon om status og det videre arbeidet med MOST. Møtet ble arrangert 3. og 4. september 2019 og følgende aktører deltok: Forsvarsstaben HR, Generaladvokaten, interesseorganisasjonene (NOF, BFO, NTL Forsvaret, Parat Forsvar), TVO og Militært kvinnelig nettverk. I Dok. 5 2019-2020 redegjorde Ombudsmannen i et eget kapittel for Forsvarets oppfølging av MOST-undersøkelsen.

På nyåret går mye tid med til å *utarbeide Dok. 5*, som er Ombudsmannens årsberetning til Stortinget. Rapporten utarbeides i hovedsak av Ombudsmannen og ansatte ved hans kontor, men ferdigstilles i samråd med Ombudsmannsnemnda. Rapporten overleveres til Stortingspresidenten innen 1.april. Konkret oversendes nemnda et utkast til rapporten, og dette diskuteres på et felles nemndsmøte i januar/februar. Utvalgte enheter i Forsvaret får også anledning til å utforme egne innspill som vedlegges rapporten i sin helhet. I Dok. 5 for 2019 omfattet dette TVO, Forsvarsstaben (FST), Forsvarets sanitet (FSAN), Forsvarets Hovedverneombud, Etisk Råd for forsvarssektoren (ERF), FPVS/ Velferdstjenesten, i tillegg til generaladvokatens årsmelding for 2018 og 2019. Ombudsmannen og hans kontor ferdigstiller rapporten, som overleveres Stortingspresidenten. Rapporten behandles og debatteres i utenriks- og forsvarskomiteen som skriver sin innstilling, som legges frem i Stortinget.

I tillegg har Ombudsmannen mulighet til å *sende en særmelding* til Stortinget, jf. instruksens § 6. Nåværende Ombudsmann har benyttet denne muligheten en gang i løpet av sin periode. Saken gjaldt lang saksbehandlingstid ved sikkerhetsklarering, og særmelding ble sendt Stortinget sammen med EOS-utvalget.

²⁹ Høsten 2018 gjennomførte Forsvaret en spørreundersøkelse blant alle ansatte og vernepliktige for å kartlegge mobbing og seksuell trakassering (MOST). Resultatene fra MOST-undersøkelsen ble offentliggjort i februar 2019.

³⁰ Innst. 345 S (2018–2019) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Ombudsmannsnemnda for Forsvaret sin årsberetning om virksomheten i tiden 1.januar – 31.desember 2018., <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2018-2019/inns-201819-345s/?all=true>

3.6 Budsjett og ressurser

Ombudsmannen har fra 2016 til 2020 hatt budsjett på mellom 7-7,5 millioner kroner, jf. tabell 3-4.

Tabell 3-4 Tildelt budsjett

År	Tildelt budsjett (kr)
2016	7 000 000
2017	7 100 000
2018	7 300 000
2019	7 300 000
2020	7 500 000

Ordningen har med andre ord hatt en stabil budsjettmessig situasjon, uten økninger utover normal lønns- og prisstigning. Dette gjenspeiles også i Riksrevisjonens gjennomgang de senere årene, hvor det ikke har vært særskilte merknader til årsregnskap eller drift.

De største utgiftspostene for ordningen er lønn, husleie og reisekostnader. Vedlegg 2 viser regnskap med utgiftsposter for de siste fem årene.

Ombudsmannen selv opplever ressursituasjonen når det gjelder antall ansatte som sårbar og ønsker en økning for å kunne ansette en jurist til. Dette ønsket ble formalisert i budsjettforslag for 2020, der Ombudsmannen søkte om «ett nytt årsverk for å øke kompetanse og kapasitet knyttet til arbeide med veteraner og økt internasjonalt engasjement»³¹. Ombudsmannen søkte derfor om totalt 8,4 millioner kroner i forslag til budsjett (en økning på 1,1 millioner fra tildeling i 2019 på 7,3 millioner). Ombudsmannen fikk avslag på dette, og ble som nevnt, tildelt 7,5 millioner kroner for budsjettåret 2020.

³¹ Budsjettforslag og Tildelingskriv 2020

4. VURDERING AV DAGENS PRAKSIS OG INNRETNING

Ombudsmannsordningen for Forsvaret er et kontrollorgan for Stortinget, men i det daglige virke er den en ordning som behandler saker for enkeltpersoner som mener de er uriktig, urimelig eller urettferdig behandlet. All saksbehandling fra en offentlig instans bør vurderes opp imot kjennetegn på god forvaltningspraksis generelt.

Det fins en rekke ulike standarder og kriterier for god forvaltningspraksis i et demokrati. Webers idealtypiske byråkratimodell lister opp kriterier som tydelige nedskrevne retningslinjer og regler for utføring av myndighet, tydelig arbeidsdeling, kvalifikasjonsregler for ansettelse, kompetanseutvikling av personell, skriftlig og systematisk dokumentasjon og saksbehandling, m.m. Slike kriterier skal sikre en transparent, ansvarlig og forutsigbar forvaltning som gjennomfører sine oppgaver hht. prinsippet om likebehandling.

DCAF (Geneva Centre for Security Governance) har i sin evaluering av forskjellige lands ombudsordninger tatt utgangspunkt i en forvaltningspraksis som resonnerer med FNs *Human Rights Council's definition of Principles of Good Governance (resolution 2000/64)* og som reflekterer kjerneverdier som DCAF anser å være sentrale for arbeid i demokratiske institusjoner³².

I denne evalueringen har vi tatt utgangspunkt i FNs prinsipper for *good governance* slik de er operasjonalisert i DCAF sin evaluering fra 2017. Kriteriene under hvert prinsipp er tilpasset og justert noe, men omfatter følgende:

- Transparens
- Ansvarlighet
- Effektivitet
- Uavhengighet
- Relevans

I de neste avsnittene vil vi først gi en kort beskrivelse av hvordan vi forstår hvert prinsipp, før vi vurderer om og i hvilken grad ombudsmannsordningen for Forsvaret oppfyller prinsippet.

4.1 Transparens

En transparent institusjon har en etablert rapporterings- og dokumentasjonspraksis som sikrer at allmennheten kan få innsyn i arbeidet som gjøres. Et fungerende saksbehandlingssystem som registrerer og dokumenterer henvendelser og saker som behandles, årsrapporter som oppsummerer arbeidet i året som har gått med fokus på utvikling og trender, dokumentasjon på arbeidsprosesser som innkallinger, agenda, og referat fra møter, er vesentlige kriterier. Dokumentene bør utformes på en måte som tydelig skiller mellom deskriptive beskrivelser av faktiske forhold, og hva som er vurderinger. Videre er tilgjengeligheten av relevante dokumenter på f.eks. en hjemmeside, relevant. Det bør videre være lett å finne frem til beskrivende informasjon om institusjonens mandat, målgrupper, arbeidsmetodikk mv.

Slik ordningen praktiseres og gjennomføres i dag, oppfyller Ombudsmannsordningen for Forsvaret, enkelte av kriteriene knyttet til transparens på et mer overordnet nivå: Det utarbeides befaringsrapporter fra befaringsbesøk, det er etablert et saksbehandlingssystem for de formelle klagesakene og det overleveres en årsrapport til Stortinget hvert år.

³² Ombuds Institutions for the Armed Forces: Selected Case Studies (Published by DCAF - 2017)

Innholds- og kvalitetsmessig oppfyller imidlertid ikke den skriftlige dokumentasjonen og praksisen kriteriene for transparens. Det er etter Rambølls oppfatning behov for forbedret skriftlig systematiserings- og fremstillingsevne generelt, både i befaringsrapportene og i øvrig dokumentasjon, blant annet Dok. 5. Dagens dokumentasjon bærer preg av en til dels muntlig og tilfeldig form for rapportering og gjengivelse som etter vår mening ikke samsvarer med god forvaltningspraksis.

Befaringsrapportene er utarbeidet og skrevet på en måte som gjør det vanskelig å få grep om hva som er deskriptive og objektive beskrivelser av faktiske forhold, hva som er informantenes vurdering og hva som er nemndas (og Ombudsmannens) vurderinger. Videre er det vanskelig for utenforstående å se hvilke vurderinger som er gjort når det gjelder *utvalg* av befaringssteder. Dette bør komme tydelig frem i befaringsrapportene. Det varierer også i hvilken grad programmet for besøket er redegjort eksplisitt for. Dette bør legges ved hver befaringsrapport. Det er viktig med dokumentasjon på hvem Ombudsmannen og nemnda har møtt, slik at utenforstående kan knytte funn og informasjon fra befaringsene opp imot dette. I de senere årenes befaringsrapporter har det vært inkludert et eget avsnitt med overskrift *Oppsummering og anbefalinger*. Etter Rambølls vurdering bærer disse avsnittene oftere preg av en muntlig oppsummering enn konkrete anbefalinger til oppfølging. Eksempler er første og siste punkt i *Oppsummering og anbefalinger* i befaringsrapport fra besøk ved Garnison Porsanger 15.-16.oktober 2019, gjengitt i Dok. 5 for 2019 (se tekstboks). Denne typen muntlige og uformelle formuleringer bør skilles ut fra en mer konkret anbefalings- og oppfølgingsliste.

- *Ombudsmannsnemnda fikk en meget interessant og innholdsrik befaringsrapport over to dager ved Garnisonen i Porsanger. Svært spennende å få se hvordan GP skal gjenoppbygges og hvordan Finnmark Landforsvar skal reetableres.*
[...]
- *Ombudsmannsnemnda vil takke for to meget flotte dager ved GP. Takk for fin mottagelse, samtaler, bevertning og masse informasjon. Vi ønsker ledelsen, ansatte og de til enhver tid tjenestegjørende vernepliktige lykke til! Vi ser frem til neste besøk.*

Videre bør det etterstrebtes å utarbeide mer konkrete, operasjonaliserte og tydelige anbefalinger som gjør det enklere for mottaker (ansatte ved leiren, forsvarsledelse og Stortinget) å forstå hva som bør gjøres for å rette opp i og justere identifiserte behov. Vi kommer nærmere tilbake til dette i avsnittet om *ansvarlighet*.

Hjemmesiden www.ombudsmann.no er estetisk tiltalende. Den er nylig oppdatert (i juni 2020) og har blant annet fått en enkel og generell beskrivelse av «klagemuligheter» på førstesiden og i en egen fane. Et sentralt element ved en transparent organisasjon er at målgruppene for ordningen og øvrige interessenter, enkelt kan se hvem organisasjonen jobber for, innenfor hvilke temaer, hvordan og hvor man kan henvende seg for bistand, og hva som skjer med en henvendelse. Teksten fremstår per dags dato imidlertid som noe enkel og mangelfull. Under overskriften «Hva kan det klages på» står det f.eks. «Det kan klages på alle forhold i forbindelse med militærtjenesten». Her er det behov for en mer utførlig tekst med eksempler på type saker som kan være aktuelle å bringe inn for Ombudsmannen. Etisk råd for Forsvarssektoren sin hjemmeside med egne faner for «Hva er etikk», «Refleksjonstemaer» «Om forsvarssektoren» m.m. er en relevant sammenligning.³³

³³ <https://forsvarsetikk.no/mandat/>

Forventet svartid for en henvendelse bør også fremkomme, slik det f.eks. gjør på nettsidene til Likestillingsombudet.³⁴

Det er imidlertid flere mangler ved nettsidene som kan knyttes til behovet for økt transparens. For det første er det kun Dok. 5 fra 2015 og utover som er tilgjengelig på ombudsmannens hjemmeside. Gitt at dette er den viktigste formen for dokumentasjon ordningen har, og at eksempelvis befaringene har vært gjennomført siden 1953, burde et arkiv som går lenger tilbake enn til 2015 kunne forventes å være tilgjengelig. Til sammenligning har Sivilombudsmannen sine årsmeldinger -Dokument 4- tilbake til 1963 tilgjengelig på hjemmesiden³⁵. Videre bør også Stortingets tildelingsbrev være tilgjengelig, slik det bl.a. gjort hos Likestillingsombudet.³⁶ En oversikt over hvem som sitter i ombudsmannsnemnda og deres bakgrunn, bør også fremkomme. Det samme gjelder møteplaner/årsplan/aktivitetsplan. Se f.eks. Etisk råd for forsvarssektoren sin hjemmeside med egne faner for «medlemmer», «årsplan» m.m.³⁷, eller velkomstsiden til Ombudsmannsnemndas engelske søsterorganisasjon:

Figur 4-1 Skjermdump fra SCOAF³⁸

The screenshot shows the website for the Service Complaints Ombudsman for the Armed Forces. The main heading is "Welcome to the Service Complaints Ombudsman for the Armed Forces". Below this, it states: "The Ombudsman provides independent and impartial oversight of the Service complaints system for members of the UK Armed Forces".

The section "How can we help you?" features a flowchart with four boxes, each with an icon and an arrow pointing right:

- Box 1: "I want to make a formal Service complaint" (Icon: envelope and pen)
- Box 2: "I've made an informal complaint" (Icon: speech bubbles)
- Box 3: "I'm involved in an on-going Service complaint" (Icon: clock and gavel)
- Box 4: "I have received a decision on my Service complaint" (Icon: envelope and document)

Below the flowchart, there is a link: [None of the above apply I'm looking for other information and support](#)

Videre bør det utarbeides og tilgjengeliggjøres retningslinjer for saksgangen for en henvendelse til ombudsmannens kontor. Selv etter flere intervjuer med ombudsmannens kontor fremstår det som noe uklart for Rambøll hvordan en henvendelse følges opp og vurderes. Siden det ikke er utarbeidet retningslinjer for arbeidet, fremstår det som en noe tilfeldig prosess hvordan en henvendelse blir fulgt opp. Enkelte informanter har også gitt uttrykk for at det er uklart for dem hvordan Ombudsmannen og hans kontor faktisk jobber i det daglige og hva som skjer med saker og henvendelser som meldes inn. Det er etter Rambølls oppfatning god forvaltningsskikk å veilede brukere i saksgangen, som eksempelvis Sivilombudsmannen gjør på sine hjemmesider³⁹. Det er behov for en tydelig beskrivelse av dette, både i årsberetninger og som tilgjengelig informasjon på hjemmesider.

³⁴ <https://www.ido.no/ombudet-og-samfunnet/ombudets-arbeid/veiledningstjenesten/>

³⁵ <https://www.sivilombudsmannen.no/arsmeldingene/>

³⁶ <https://www.diskrimineringsnemnda.no/%C3%A5rsrapporter>

³⁷ <https://forsvarsetikk.no/mandat/>

³⁸ <https://www.scoaf.org.uk/>

³⁹ <https://www.sivilombudsmannen.no/klage/>

Generelt anser vi det som en mangel at ikke en større andel av ombudsmannens og nemndas arbeid dokumenteres skriftlig. Dette er særlig viktig siden en såpass liten andel av henvendelsene til Ombudsmannen og hans kontor materialiserer seg i formelle klagesaker. I 2019 var det 43 formelle klagesaker registrert i saksbehandlingssystemet. Ombudsmannen selv oppgir at de formelle klagesakene kun utgjør en brøkdel av henvendelsene han mottar og håndterer. Siden de øvrige henvendelsene dermed kan utgjøre en svært stor andel av Ombudsmannens arbeid, er det av særlig interesse for allmennheten og Stortinget hva de øvrige henvendelsene omhandler og hvor de kommer fra. Dette kan gjøres i et forholdsvis enkelt system, som ivaretar hensyn til personvernet til de som søker bistand. Se f.eks. figur 4-2 som illustrerer Forbrukerrådets statistikk over henvendelser de mottok i 2018, samt figur 4-3 som er en fremstilling av Sivilombudsmannens eget arbeid i 2019⁴⁰.

Figur 4-2 Skjermdump fra Forbrukerrådets hjemmesider: oversikt over henvendelser

Landsoversikt / Velg fylke ▼

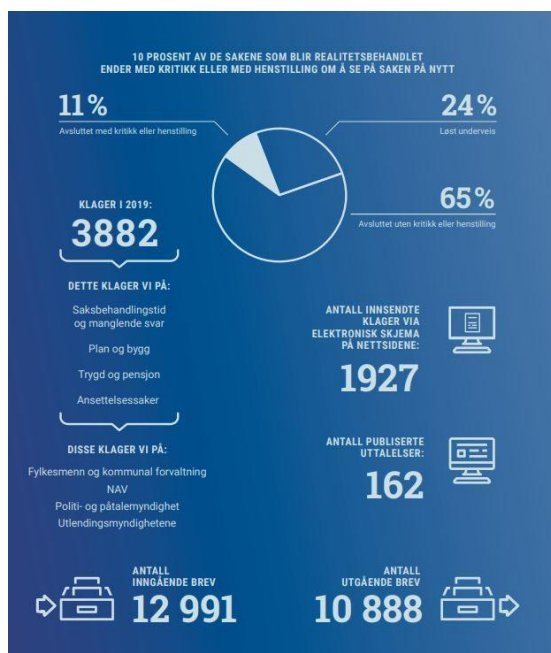
#	Kategori	Antall	Andel
1	Brukte biler	8 851	14,52 %
2	Leie av bolig	3 309	5,43 %
3	Håndverkere	2 984	4,89 %
4	IKT-produkter (mobil & data)	2 776	4,55 %
5	Innredning og møbler	2 595	4,26 %
6	Andre transportmidler	1 868	3,06 %
7	Luftfartsselskap	1 632	2,68 %
8	Klær og skotøy	1 601	2,63 %
9	Større husholdningsapparater	1 516	2,49 %
10	Elektrisitet	1 385	2,27 %
11	Elektroniske artikler (minus data)	1 231	2,02 %
12	Vedlikehold og reparasjon av kjøretøy	1 211	1,99 %
13	Eiendomsmeglere og takst	1 182	1,94 %

Henvendelser per fylke

#	Navn	Antall	Per 1000 innb.
1	Oslo	9 469	13,89
2	Akershus	7 492	12,00
3	Hordaland	6 059	11,54
4	Rogaland	5 017	10,54
5	Trøndelag	4 742	10,25
6	Østfold	3 835	12,89

⁴⁰ https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2020/03/SIVOM_A%CC%8ARSMELDING_2019_NO_WEB-1-1.pdf

Figur 4-3 Skjermdump fra Sivilombudsmannens hjemmeside: oversikt over eget arbeid i 2019



Selv om hver enkelt henvendelse kan virke liten og bagatellmessig, kan summen av henvendelser innenfor samme tematikk gi en god indikasjon på noe som bør tas mer systematisk tak i. Et nærliggende eksempel er arbeidet med veteranene. Ombudsmannen har i lengre tid ønsket en formalisering/avklaring av hans rolle som Ombudsmann for veteranene, blant annet fordi flere veteraner henvender seg til ham og kontoret i dag for bistand. Men akkurat hvor mange og hva henvendelsene gjelder, kan ikke dokumenteres i noen særlig grad.

Videre har det vært utfordrende for Rambøll å få innblikk i selve nemndas virke og rolle. Etter instruksens § 5 avholder nemnda sine møter «så ofte det er behov for det», og for senere års Dok. 5 (2015-2020), er møtene så vidt nevnt, og hvilket behov som har foranlediget møtene, er uvisst:

- Dok. 5 2015: «I tillegg til møter i nemnda under befaringene, er det også avholdt egne møter i nemnda i mars, september og desember.
- Dok. 5 2016: «I tillegg til møter i nemnda under befaringene, er det også avholdt egne møter i nemnda i februar og desember.»
- Dok. 5 2017: «I tillegg til befaringene, er det også avholdt egne møter i nemnda i mars og desember.»
- Dok. 5 2018: «I tillegg til befaringene, er det avholdt egne møter i nemnda.»
- Dok. 5 2019: «I tillegg til befaringene, er det avholdt 3 to-dagers møter i nemnda. Herunder eget seminar knyttet til MOST- rapporten.»

Til sammenligning er det på Diskrimineringsnemndas hjemmeside oversikt over alle planlagte møtedatoer.⁴¹ Samtidig er det opplyst til Rambøll at det ikke er etablert noen praksis å utarbeide referat fra nemndas møter, til tross for at møteprotokoller er eksplisitt nevnt i instruksens § 8. Vi er blitt gjort oppmerksomme på at nemnda er lite involvert i enkeltsaker, de løses ved Ombudsmannens kontor. I større saker, som for eksempel MOST-undersøkelsen, har nemnda vært mer involvert. Nemnda har blant annet deltatt på møter i forbindelse med undersøkelsen, men akkurat hvilken rolle de har spilt der, er ikke klart for oss.

⁴¹ <https://www.diskrimineringsnemnda.no/m%C3%B8tedatoer-for-nemnda>

Oppsummert synes Ombudsmannsnemndas direkte og konkret involvering i utarbeidelsen av Dok. 5 som den viktigste og mest operative rollen nemnda har, i tillegg til å delta på befaringsene.

Konklusjon: Under prinsippet om transparens har ombudsmannsordningen et vesentlig forbedringspotensial. I et demokratisk samfunn er åpenhet og transparens et svært viktig element, særlig når det gjelder et organ som skal fungere som ombud for Forsvaret – en institusjon som av mange anses som lite transparent og tilgjengelig for allmennheten. Åpenhet om og tilgang til interne prosesser og informasjon i en hierarkisk og streng organisasjon som Forsvaret kan på mange måter ses på som en av de viktigste formålene med ombudsmannsordningen. Da er det nødvendig at ordningen selv oppfyller kriteriene for prinsippet om transparens på en tilfredsstillende måte.

Det er imidlertid viktig å understreke at ingen av informantene som er intervjuet har uttrykt en misnøye knyttet til Ombudsmannens praksis eller uttrykt at de oppfatter Ombudsmannen selv, ombudsmannens kontor eller nemnda som lite tilgjengelige og/eller at de fremstår som lite åpne. Tvert imot gir flertallet av informantene tilbakemelding om at Ombudsmannen fremstår som sjeldent tilgjengelig for de som ønsker å komme i kontakt med ham. Flere har likevel etterspurt en mer systematisk prosess for henvendelser og det fremstår som uklart for flere informanter hvordan Ombudsmannen jobber og hva som skjer med henvendelser og klagesaker. Det fremstår også uheldig at enkelte informanter har gitt uttrykk for at de ikke vet hva som har skjedd videre med saker som Ombudsmannen og/eller hans kontor har blitt informert om. Det kan hende henvendelsen har blitt godt ivarettatt av Ombudsmannen og hans kontor, men når innsender ikke får vite hvordan henvendelsen følges opp, og dette heller ikke dokumenteres, er dette likevel en utfordring.

Det bør utarbeides system for registrering og dokumentasjon av alle henvendelser, også de mer uformelle. Videre bør rapporteringspraksisen når det gjelder Dok. 5 gjennomgås, og det bør utarbeides rutiner for referatføring av møter som gjennomføres. Det bør utarbeides rutiner for hvordan en henvendelse følges opp og hva klager/innsender av henvendelsen kan forvente av oppfølging fra Ombudsmannens side. Videre bør hjemmesiden oppdateres med relevant informasjon som beskrevet.

4.2 Ansvarlighet

En ansvarlig institusjon er klar, prinsipiell og pedagogisk i sitt arbeid og i beslutningene som tas. Det bør fremkomme tydelig hva som er ordningens mandat, og i enkeltsaker bør det fremkomme tydelig hva det konkluderes med og det bør utarbeides konkrete anbefalinger og tiltak som må følges opp. Dette må kommuniseres tydelig til alle interessenter. Videre skal en ansvarlig offentlig institusjon utarbeide referat fra alle møter som avholdes. Dette bidrar også til å fremme kontinuitet (overførbarhet) og likebehandling i avgjørelser, og saker som følges opp. Prinsippet om ansvarlighet er tett knyttet til kriteriet om transparens, siden det er gjennom en transparent og åpen praktisering av arbeidet, allmennheten kan vurdere om og i hvilken grad arbeidet utføres på en ansvarlig måte. På denne måten omfatter prinsippet også en vurdering av kontinuitet, all den tid arbeidet bør gjennomføres på en slik måte at det legges til rette for at det kan skje en overføring av tidligere erfaringer og opparbeidet kompetanse ved for eksempel nyansettelser og utskiftninger av personell.

Samtlige informanter oppfatter dagens Ombudsmann som ansvarlig i den forstand at Ombudsmannen med kontor og nemnda fremstår som kompetente, interesserte og samarbeidsvillige i møte med forsvarsledelse, departement, menige og andre. Slik vi har vurdert

ordningen opp mot vår definisjon av begrepet ansvarlig, fremgår det imidlertid at dagens praksis har et vesentlig forbedringspotensial på dette punktet.

Hovedgrunnen til dette er mangelen på skriftlig dokumentasjon av arbeidet og vurderingene som gjøres av Ombudsmannen, hans kontor og nemnda i det daglige, løpende arbeidet. Dette fører til at det er vanskelig for utenforstående å forstå hvilke vurderinger som ligger til grunn for prioriteringer av arbeidet, for eksempel hvilke vurderinger som avgjør om en henvendelse blir en formell sak i saksbehandlingssystemet eller håndteres utenom dette.

Videre omhandler prinsippet om ansvarlighet også at det for utenforstående skal være tydelig hvilket mandat en aktør har, og på bakgrunn av det – på hvilket grunnlag eventuelle avgjørelser fattes. Flere informanter har uttrykt usikkerhet om hvilket mandat ombudsmannsordningen har, hvilke problemstillinger som er relevante og hvilke målgrupper som er inkludert. Dette er i stor grad knyttet til utformingen av instruksens formålsparagraf og presiseringen som fremkommer i § 3 gir ikke tydelige retningslinjer for dette. Det illustreres også av følgende avsnitt i notat fra Sivilombudsmannen om avgrensningen av arbeidsområdet mellom Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret:

«Etter sivilombudsmannsloven § 4 annet ledd bokstav e, er «saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret» unntatt fra Sivilombudsmannens arbeidsområde. Av instruksen for Forsvarets ombudsmannsnemnd er det imidlertid vanskelig å utlede noe konkret om deres mandat som avklarer spørsmålet om de enkelte klagene vi mottar hører til oss eller ombudsmannen for Forsvaret».⁴²

Dette er problematisk, både med tanke på samarbeidet og arbeidsdelingen mellom Ombudsmannen for Forsvaret og øvrige aktører som arbeider med samme målgrupper og problemstillinger, noe vi kommer tilbake til neste avsnitt om uavhengighet. Samtidig kan det også være problematisk for brukerne av ordningen: et uklart mandat gjør det vanskelig for brukere å vurdere om deres problemstilling er relevant for ombudsmannsordningen, og på hvilket grunnlag en sak avgjøres. Ombudsmannen har i flere år etterspurt en oppdatering og modernisering av instruksens, også for å tydeliggjøre mandatet for ordningen, herunder en endelig avklaring av om veteraner inngår i målgruppen. En oppdatering av instruksens som også tydeliggjør hvordan instruks og mandat tolkes og operasjonaliseres, er nødvendig for å tilfredsstille prinsippet om ansvarlighet.

Det er også vanskelig for utenforstående å se og vurdere bakgrunnen for valg av befaringssteder. All den tid dette er en viktig og ressurskrevende del av arbeidet ved kontoret og nemnda, bør det fremkomme hva som er begrunnelsen for besøket, hva som er programmet for besøket, og hvilke vurderinger som ble gjort i etterkant. Det fremkommer i korrespondanse mellom ombudsmannens kontor og befaringsstedene som Rambøll har fått tilgang til, at Ombudsmannen skisserer noen temaer han og nemnda er særlig interessert i å få vite mer om ved besøket, og at programmet kan/bør utformes med utgangspunkt i dette. Dette er informasjon som bør tilgjengeliggjøres og offentliggjøres i forbindelse med befaringsrapportene, og det bør følges tydeligere og mer eksplisitt opp i Ombudsmannens videre arbeid. Det bør skrives referat fra alle møter og samtaler som avholdes og det bør gjøres en samlet analyse av informasjonen som er innhentet, med utgangspunkt i noen definerte problemstillinger (disse bør være knyttet til formålet med besøket). En slik systematikk og dokumentasjon knyttet til befaringsene gir utenforstående et innblikk i hvordan Ombudsmannen, hans kontor og nemndas arbeid med enkeltsaker knyttes til en overordnet og prinsipiell sammenheng på en pedagogisk lett tilgjengelig måte.

⁴² 25.10.2019, Notat etter møte med AFA om avgrensningen av arbeidsområdet mellom Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret, saksnummer 2019/4253.

Videre, som nevnt i forrige avsnitt, er det vanskelig å forstå hva som er vurderinger (og hvem sine vurderinger det er) og hva som er en beskrivelse av faktiske forhold i befaringsrapportene og i Dok.5. En mer strukturert og formell rapporteringspraksis er nødvendig for å tydeliggjøre hvordan arbeidet og vurderingene som gjøres, er prinsipielle. Et tydelig skille mellom deskriptiv og normative elementer, er en viktig del av ordningens ansvarlighet.

Videre gjør manglende tydelighet knyttet til vurderinger og anbefalinger at Dok.5 vanskelig kan brukes av Stortinget som et referansedokument og kunnskapsgrunnlag for deres videre arbeid med forsvarssektoren. Dette gjør at ordningen og dagens praktisering fremstår som lite ansvarlig, siden et av formålene med ordningen nettopp må være at Stortinget skal kunne følge opp og ha et overblikk med Forsvaret.

Den manglende rapporteringspraksisen gjør det også vanskelig å vurdere prinsippet om likebehandling. Når informanter forteller om manglende informasjon om hvordan en henvendelse er fulgt opp, setter det spørsmålstegn ved likebehandlingen. Det må imidlertid poengteres at det ikke er noe i Rambølls datamateriale som tyder på en systematisk manglende likebehandling i arbeidet, men mangelen på dokumentasjon gjør det generelt vanskelig å stadfeste at likebehandling faktisk skjer. Dermed blir anekdoter om enkeltsaker som ikke er blitt fulgt opp, stående uimotsagt.

En mangelfull rapporteringspraksis og transparens i de brevene som utstedes i forbindelse med at behandlingen av en klagesak avsluttes, fører også til å svekke ordningens ansvarlighet. Disse brevene og innholdet i dem fremstår som delvis mangelfulle. Dokumentasjonen Rambøll har fått tilgang på, er svært kortfattede brev, hvor det er lite tydelig hvilke vurderinger som ligger til grunn for avgjørelsen som er tatt. I flere av brevene er avgjørelsen kun oppsummert i en eller to korte setninger.

For en klager som får sin sak behandlet av Ombudsmannen, er det viktig at den endelige konklusjonen fremstår som et resultat av en rimelig og rettferdig saksbehandling. Dermed er det ikke nødvendigvis den ene setningen som målbærer konklusjonen, men forklaringen på hvordan Ombudsmannen har kommet frem til den, som er det viktige. Ut fra de eksemplene Rambøll har fått tilgang til, har Ombudsmannen et forbedringspotensial på dette området.

Videre fremkommer det, etter en gjennomgang av et utvalgt brev, at begrepsbruken ikke alltid samsvarer med det som offisielt er ombudsmannens myndighet. Bruk av formuleringer som «*Ombudsmannen for Forsvaret finner at klagen fra xx ikke kan tas til følge*», «*(...) og opprettholder derfor Forsvarets vedtak om ferietrekk*», ligger på utsiden, eller i beste fall på grensen av hva Ombudsmannen har hjemmel til å avgjøre. Rent formelt kan Ombudsmannen kun uttrykke om han er enig eller uenig i behandlingen av en sak⁴³.

Etter instruksens § 8 er Ombudsmannensnemndas/Ombudsmannens saksdokumenter i utgangspunktet offentlige. Alle saksdokumentene vi har fått tilgang til, er merket «FORTROLIG» i rød skrift, en gradering som kan gis med hjemmel beskyttelsesinstruksens⁴⁴. Etter beskyttelsesinstruksens § 6 skal graderingen 1) være i blått, 2) angi hvilken bestemmelse i offentleglova⁴⁵ som gir hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet, og 3) angi at graderingen er foretatt i henhold til beskyttelsesinstruksens. Rutinen med å gradere saksdokumenter fremstår som uriktig og må endres.

⁴³ Jurist Bjørn Gahre hos Ombudsmannens kontor uttrykker dette slik i en artikkel i Forsvarsforum i 2017 om hvorvidt HV-soldater har rett på feriepenger eller ei: «Men vi kan ikke pålegge Forsvaret å betale, vi kan bare anbefale»

⁴⁴ Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksens)

⁴⁵ Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Dagens ombudsmann har påpekt at det forelå lite kompetanseoverføring og/eller skriftlige retningslinjer for arbeidet da han tiltrådte som Ombudsmann. Det er viktig at dagens Ombudsmann legger grunnlag for en bedre overføring til en fremtidig Ombudsmann.

Konklusjon: Under prinsippet om ansvarlighet har ombudsmannsordningen et forbedringspotensial på flere av kriteriene. Utfordringene henger i stor grad sammen med mangelen på transparens og åpenhet grunnet en mangelfull dokumentasjons- og rapporteringspraksis. Videre svekker det kontinuiteten ved ombudsmannsordningen, da det ved nyansettelser ved kontoret og/eller ved ny ombudsmann, er lite tilrettelagt for overføring av kompetanse, erfaringer og kunnskap. I tillegg er det etter Rambølls mening viktig at Ombudsmannens kontor ved utforming av saksavsluttende dokumenter, har brukerens behov klart for seg, og skriver på en måte som viser mottager at saken hans eller hennes har fått den oppmerksomhet og behandling som kan forventes, selv om resultatet kanskje ikke blir slik klageren hadde ønsket seg.

4.3 Uavhengighet

Uavhengighet har både en organisatorisk og finansiell dimensjon, og gjelder i dette tilfelle både fra øvrige myndigheter og fra organene ordningen fører tilsyn med og fungerer som ombudsmann for. I forlengelsen av dette er det viktig at institusjonen selv arbeider for å stadig sikre uavhengigheten, bl.a. gjennom å etablere klare og omforente avgrensninger mot andre samarbeidende og tilgrensende organer, og kommunisere disse effektivt utad. Videre er et formelt mandat som krever en viss prosess før eventuelle endringer, et viktig element for å sikre uavhengighet. Uavhengigheten og likebehandlingen bør gjennomsyre arbeidet ved instansen og være et kjennetegn ved så vel arbeidsprosesser som vurderinger. Arbeidsprosesser og uttalelser bør være kjennetegnet av uhildethet, og man bør f.eks. unngå unødvendige adverb og adjektiver i saksbehandlingen. Uavhengighet kan videre knyttes til likebehandling: en uavhengig instans sørger for at alle parter i en sak får komme til ordet og er upartisk i sine vurderinger.

Slik ombudsmannsordningen er innrettet og praktisert i dag, fremstår den som udiskutabelt uavhengig. For det første er finansieringen sikret av Stortinget, heller enn av Forsvarsdepartementet, som ofte direkte eller indirekte vil inngå som part i sakene Ombudsmannen behandler. Videre utnevnes Ombudsmannsnemnda av Stortinget. Ordningen fremstår som institusjonelt og finansielt uavhengig og på armlengdes avstand fra organisasjonen den skal drive tilsyn med og fungere som ombudsmann for. Hverken Stortinget eller regjering har instruksjonsmyndighet over Ombudsmannen for Forsvaret, og Ombudsmannsnemnda fremstår som et partipolitisk nøytralt organ.

Mandatet er nedfelt i en skrevet instruks og sedvane/praksis utviklet over mange år. I utgangspunktet skal det være en enklere prosess å endre en instruks enn en lov. Det kan dermed argumenteres for at et mandat nedfelt i lov i større grad enn en instruks sikrer uavhengighet. Dette må igjen veies opp mot andre hensyn, som for eksempel effektivitet, som vi kommer tilbake til i punkt 4.4. I tillegg er det spørsmål om hvor mye vekt dette forholdet skal tillegges, all den tid instruksene så å si har stått uforandret siden 1952.

Flertallet av informantene uttrykker at ordningens uavhengighet er noe av det som gjør den relevant og aktuell. Datainnsamlingen bekrefter at Ombudsmannen for Forsvaret utad fremstår som en uavhengig og upartisk instans, kjent for å likebehandle partene i en sak. Dette fremheves også som en viktig grunn til å ta Ombudsmannens uttalelser til etterretning: mens øvrige aktører både i og utenfor Forsvaret (f.eks. FPVS, TVO, interesseorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner,

fagdepartement m.m.) ofte inngår, enten direkte eller indirekte, som part i en sak, er Ombudsmannen per definisjon uavhengig av både målgrupper og andre aktører som kan inngå i saken som behandles.

Videre uttrykker ombudsmannen selv en sterk bevissthet om denne egenskapen ved ordningen. Ombudsmannen uttrykker at en likeverdig, upartisk og nøytral oppfølging av henvendelser og informasjon han og kontoret mottar, er førende for arbeidet som utføres.

Samtidig er et viktig kriterium ved uavhengighet at det er en tydelig arbeidsdeling når det gjelder avgrensning mot andre samarbeidende og tilgrensende organer, og at dette kommuniseres tydelig utad. På dette punktet er dagens innretning og praktisering mindre god. Flere informanter har, som allerede nevnt, uttrykt en usikkerhet med tanke på hvilke problemstillinger som er relevante for ombudsmannsordningen, og hva som heller faller inn under eksempelvis Sivilombudsmannens mandat. Ombudsmannen har selv ved flere anledninger gitt uttrykk for et ønske om en formell klargjøring av mandat og målgrupper, men har selv valgt en pragmatisk tilnærming til spørsmålet, og har som utgangspunkt at «ingen ringer feil til Ombudsmannen for Forsvaret». En slik tilnærming er vanskelig å kritisere og ingen aktører har meldt om at de opplever det som et konkret og praktisk problem at det er uklart hva ombudsmannen har mandat til å ta av saker eller engasjere seg i ellers. Samtidig er det et viktig poeng at ved uklar arbeidsdeling og mandat er det en fare for at det blir utfordrende for *brukerne* å vite hvem de skal henvende seg til i en konkret sak.

Videre får den tidligere omtalte manglende rapportering- og dokumentasjonspraksis også påvirkning på hvordan og i hvilken grad ordningen oppfattes som upartisk. Manglende dokumentasjon gir dårlig grunnlag for å konkludere tydelig rundt prinsippet om uavhengighet. Mer utførlige og dokumenterte prosesser for det daglige arbeidet ved kontoret, befaringer og saksbehandlingen knyttet til informasjonsinnhenting og vurderinger, vil kunne gi verdifull innsikt og argumentasjon i en vurdering av om, og i hvilken grad ordningen praktiseres på en uavhengig måte.

Konklusjon: Ombudsmannsordningen oppfylder mange av kriteriene for uavhengighet, bl.a. gjennom å være institusjonelt og finansielt uavhengig fra både Forsvarsdepartementet og Forsvaret selv. Videre fremkommer det at mange av aktørene Ombudsmannen arbeider med og for, oppfatter ordningen som upartisk og nøytral, og ombudsmannen selv understreker uavhengighet som en viktig verdi og retningslinje for eget arbeid. Samtidig er en manglende tydelighet knyttet til ordningens mandat og målgrupper, og dermed uklar avgrensning opp mot samarbeidsparter og tilgrensende organer, en utfordring når det gjelder uavhengigheten. Videre påvirker manglende rapporterings- og dokumentasjonspraksis også her hvordan og i hvilken grad ordningen oppfattes som likebehandlende og upartisk.

4.4 Effektivitet

Effektivitet omfatter her to forhold: formåls effektivitet og kostnadseffektivitet. Formåls effektivitet handler om i hvilken grad ordningen bidrar til å oppfylle formålene den er satt til. Dette innebærer også at ordningen utnytter handlingsrommet som er gitt, og benytter seg av og sikrer rett kompetanse. Kostnadseffektivitet handler om at de tilgjengelige økonomiske ressursene benyttes på en forsvarlig måte som bidrar til at man til enhver tid får mest mulig ut av tildelte ressurser.

Formåls effektivitet: Det er utfordrende å vurdere om og på hvilken måte ombudsmannsordningen er effektiv, i den forstand om ordningen bidrar til å oppfylle de formålene den er satt til å nå. Det er flere grunner til det. For det første er ombudsmannsordningens instruks lite konkret når det gjelder formål med og målsetting for ordningen. Som nevnt tidligere, skal ordningen ifølge instruksens § 1 «sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret». Ut ifra denne formuleringen vil sikring av allmennmenneskelige rettigheter og bidra til å effektivisere Forsvaret være formål for ordningen, men dette er samtidig svært overordnede målsettinger som er utfordrende både å operasjonalisere og å måle.

Ombudsmannen selv har heller ikke operasjonalisert sin tilnærming til de to formålene, og hvordan det daglige arbeidet ved kontoret, herunder klagesaksbehandling og befaringer m.m., styres eller bidrar til å oppfylle formålene med ordningen, er uklart.

Et konkret og målbart forhold ved Ombudsmannens arbeid er antall klagesaker som behandles. Antallet klagesaker har vært nedadgående i de siste årene, og i 2019 ble det behandlet 43 saker. Det er flere grunner til at saksomfanget går ned. For det første er det betydelig færre vernepliktige inne i Forsvaret i dag enn tidligere. For det andre tillegger flere informanter en mer profesjonalisert tillitsvalgtordning mye av æren for nedgangen. For det tredje kan få saker være et tegn på at det arbeides godt innad i Forsvaret, og at Ombudsmannens arbeid over tid har vært medvirkende årsak til at det er få klagesaker som havner på hans bord i dag. For det fjerde kan få klagesaker være et uttrykk for at Ombudsmannen behandler og «tar unna» mange saker før de formaliseres som formelle klagesaker. Ombudsmannen selv oppgir at han mottar over tusen henvendelser i året, og at mange av disse løses og håndteres uten at de formaliseres som klagesaker i saksbehandlingssystemet. Flere informanter oppfatter ombudsmannen som svært tilgjengelig og at han gjennom sin uformelle og meglerpregede håndtering av mange henvendelser, bidrar til å «ta av» for mange saker som kunne vokst seg større dersom han ikke hadde håndtert dem. Hvis dette er tilfelle, kan det argumenteres for at Ombudsmannen gjennom sitt virke bidrar til å oppfylle formålet med ordningen. Samtidig kommer vi igjen tilbake til den manglende dokumentasjons- og rapporteringspraksisen som preger ordningen. Et system for dokumentasjon av henvendelser og kategorisering av hvilke problemstilling og tema henvendelsen gjaldt, hadde kunnet underbygge en slik konklusjon. Mangel på dette gjør det vanskelig å vurdere om og i hvilken grad Ombudsmannens arbeid og håndtering av slike henvendelser er formåls effektiv.

Flere informanter gir tilbakemelding om at de opplever en effekt av arbeidet Ombudsmannen gjør, også utover den rene saksbehandlingen. En informant oppfatter at befaringene fungerer «skjerpende» for leiren som mottar besøk, og flere informanter opplever at Ombudsmannens og nemndas påpekninger på kritikkverdige forhold ved besøk påvirker ledelsens prioriteringer. Det er generelt en gjennomgående tilbakemelding fra flere informanter at Ombudsmannen og nemndas arbeid i noen tilfeller setter fart på håndteringen av saker som allerede er i prosess, men som av

en eller annen grunn har stoppet opp. Dette knyttes bl.a. til at Ombudsmannen selv respekteres av aktørene, og at når han uttaler seg i en sak, er det han sier viktig og relevant.

En av informantene uttrykte også hvordan Ombudsmannen først og fremst har sitt virke (og sin effekt) i de små og på overflaten nokså ubetydelige saker, men at summen av dette arbeidet gir effekt i stort, både knyttet til allmenmenneskelige hensyn og effektivisering.

Ombudsmannen har også hatt engasjert seg i enkelte større, konkrete og mer prinsipielle saker der hans involvering har hatt direkte betydning for utfallet. Dette omfatter bl.a. feriepengesaken⁴⁶, saken om kroppsnært tøy⁴⁷ og saksbehandlingstid for sikkerhetsklarering⁴⁸.

På tross av dette er det på generelt grunnlag vanskelig å dokumentere en reell effekt i form av årsak-virkning av ombudsmannens arbeid. Dette handler delvis igjen om arbeids- og dokumentasjonspraksis. På grunn av manglende konkrete anbefalinger etter bl.a. befaringsbesøkene er det ikke tydelig hvilke utfordringer som er oppdaget på befaringene og vanskelig å undersøke for om anbefalingene er tatt til etterretning og fulgt opp. Det samme gjelder utgangspunktet for et befaringsbesøk som bør dokumenteres i forkant. På denne måten kan man følge opp den aktuelle problemstillingen under besøket, og dokumentere i etterkant om dette var gjeldende eller ikke.

En ganske alminnelig metode for å måle effektivitet i forvaltning/saksbehandling, er saksbehandlingstiden. Vi har ikke snakket med noen klagere, og har dermed ikke belegg for å mene noe om saksbehandlingstiden hos Ombudsmannen. Men i tillegg til at Ombudsmannen selv har engasjert seg i lang saksbehandlingstid for sikkerhetsklarering og Generaladvokaten bruker en slik indikator i sine rapporter, som også er gjengitt i Dok. 5, er det nærliggende å foreslå at også Ombudsmannen for Forsvaret foretok målinger på egen saksbehandling.

Videre kan det stilles spørsmål ved om Ombudsmannen utnytter det handlingsrommet som ligger i eget mandat, særlig når det gjelder arbeidet opp imot Stortinget. Klare anbefalinger og oppfordringer til Forsvaret, som også Stortinget kan se og følge opp, ville kunne spise problemstillinger mer enn de gjør i dag. Vår gjennomgang av de siste års behandling i komiteen av Dok. 5 tilsier at det er lite «mat» i rapportene for komiteen å tygge på. Ovenfor har vi omtalt at dagens Ombudsmannsnemnd kun har benyttet muligheten til å melde inn enkeltsaker for Stortinget én gang. Denne muligheten, som er et særskilt verktøy beskrevet i instruksens § 6, kunne etter Rambølls syn ha vært brukt oftere.

Kostnadseffektivitet: Som nevnt i punkt 3.6, er rammene for den budsjettmessige situasjonen for ombudsmannsordningen vært stabile over flere år. Ordningen har en erfaren stab, og slik vi forstår, evner ordningen å tiltrekke seg kompetente medarbeidere når det er behov.

Konklusjon:

Som på flere av punktene ovenfor, gjør den manglende dokumentasjonen på det daglige arbeidet det vanskelig å konkludere entydig.

⁴⁶ <https://www.nof.no/arkiv/Aarset-vant-frem-med-feriepengekravet->

⁴⁷ <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/170-soldater-deler-fem-vaskemaskiner--har-fatt-fotsopp--brennkopper-og-skabb-1.14760338>

⁴⁸ <https://www.aftenposten.no/norge/i/J4Q7/fikk-kald-skulder-naa-ringes-de-opp-av-forsvaret>

4.5 Relevans for brukerne

*I en **relevant** ordning er formålet med ordningen er knyttet opp til et identifisert behov hos målgruppen som andre instanser ikke ivaretar. For å være relevant må ordningen videre inneha riktig kompetanse til å håndtere saksporføljen på en god måte, og en arbeidsform som er tilpasset dagens behov og forventninger. Dette innebærer også en omstillingsevne til å ta inn over seg og håndtere nye problemstillinger og dermed tilpasse seg til behov og landskapet rundt ordningen og dens målgrupper. Videre er synlighet ovenfor målgruppen en viktig del av relevansprinsippet.*

Ombudsmannen for Forsvaret ble opprettet relativt kort tid etter andre verdenskrig, og i så måte i en helt annet samfunnssituasjon enn dagens. Utgangspunktet for Forsvaret og de vernepliktige, som er det menneskelige utgangspunktet for ordningen, er likevel den samme: Staten kan, med hjemmel i lov og Grunnlov, innkalle alle borgere mellom 19 og 44 år til å gjøre en plikt for landet dersom behovet skulle oppstå⁴⁹. På et prinsipielt og etisk grunnlag er ikke noe forandret siden opprettelsen i 1952, og vi kan ikke si annet enn at ordningen som sådan, i dette lyset, fortsatt er relevant.

På et mer operasjonelt og praktisk/pragmatisk nivå, må vurderingene være noe mer nyansert, og inviterer til å ta flere momenter med i betraktningen.

Alle informantene som er intervjuet, oppfatter ordningen som relevant. Dette knyttes til at flertallet av informantene opplever at det er behov for en ordning som kontrollerer og sikrer at Forsvaret bruker makten de har ovenfor sitt personell på en måte som samsvarer med gjeldende retningslinjer. Ombudsmannsordningen blir fremhevet av flertallet av informantene som en viktig sikkerhetsventil. I forlengelsen av dette er det flere informanter som fremhever ombudsmannsordningens uavhengighet, og at dette skiller ordningen fra f.eks. interesseorganisasjonene og instanser i Forsvaret (f.eks. TVO). Ombudsmannsordningen er en objektiv størrelse i et subjektivt landskap av interesser. Dette gjør den relevant på en annen måte enn øvrige og tilgrensende aktører.

Flere informanter viser til den særskilt sårbare situasjonen de vernepliktige er i: det er ungdommer som vier deler av sitt liv til tjeneste for landet. Flertallet har ingen yrkesbakgrunn fra før og kommer rett fra skolebenken. På tross av at Forsvaret selv har en plikt til å ivareta sitt personell og sørge for at det er gode retningslinjer og rutiner, og flere påpeker at bl.a. TVO er blitt en betydelig viktigere ordning innad i Forsvaret, er flertallet av informantene også tydelig på at det brytes retningslinjer, bl.a. om arbeidstid, hver eneste dag. Deler av Forsvaret har fortsatt en ukultur knyttet til behandling av vernepliktige og ansatte, noe også MOST-undersøkelsen tydelig dokumenterte. Flere informanter uttrykker at det er et behov uavhengige instanser utenfor forsvarssektoren selv, som setter utfordringer knyttet til MOST og andre forhold i Forsvaret der det utøves makt, på dagsorden. MOST-undersøkelsen og flere informanter gir tydelig uttrykk for at Forsvaret fortsatt har en vei å gå når det gjelder ivaretagelsen av allmennmenneskelige rettigheter for sitt personell, og at Ombudsmannen for Forsvaret har en rolle i også dette arbeidet.

Videre oppleves ombudsmannen og hans kontor på mange måter å ha inneha relevant kompetanse med tanke på hva brukerne har behov for: Ombudsmannen fremheves av mange som en menneskekenner, en tillitsperson som har gode kommunikasjons- og dialogferdigheter. Dette fremheves som nødvendig for å opparbeide seg nødvendig tillit, både blant en sammensatt

⁴⁹ Grunnlovens § 119 og forsvarslovens §6

brukergruppe, samt blant ledelse og ansatte i samarbeidende og tilgrensende organisasjoner, i og utenfor Forsvaret. Samtidig er det tydelig, og på bakgrunn av tidligere drøftinger, at ordningen er preget av manglende forvaltningskompetanse og systematikk i rapportering og skriftlig dokumentasjon.

På tross av at *formålet* med ordningen fremstår som relevant, kan det likevel stilles spørsmålstegn ved om dagens arbeidsform og prioriteringer som følger av denne, styrker ordningens relevans. Klagesakene vi har fått tilgang til fremstår som lite graverende og/eller prinsipielle, og underbygger ikke nødvendigvis at ordningen bidrar til å sikre allmennmenneskelige forhold og effektivisere Forsvaret. Men det er potensialet ordningen har, og den etiske begrunnelsen for å ha et eget kontrollorgan for Forsvaret – forvalter av makt på vegne av Stortinget, som er relevant.

Konklusjon: Overordnet vurderes formålet å være relevant for brukerne av ordningen: Det er behov for en uavhengig kontrollinstans som skal arbeide for å ivareta allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell. Samtidig kan det stilles spørsmålstegn ved om dagens praktisering av ordningen, herunder arbeidsform og prioriteringer, er relevant når det gjelder å fremme formålet. Arbeidsformen fremstår i dag som noe ad hoc-basert og lite systematisert og planlagt. Det er dermed vanskelig å se hvordan det daglige arbeidet konkret bidrar til å fremme de allmennmenneskelige rettighetene til brukerne, eller til å effektivisere Forsvaret.

4.6 Oppsummering

Dagens Ombudsmann er både likt og respektert. Han oppleves som en ressurs og støttespiller for flere aktører og som tilgjengelig for de som skulle ha behov for bistand. Flere informanter trekker frem Ombudsmannens evne til å gå i dialog med ulike mennesker som positivt og viktig i utøvelsen av rollen. Flere aktører, både i og utenfor forsvarsstrukturen, forteller at de bruker Ombudsmannen som rådgiver og drøftingspart i saker de står i. Flere trekker også frem at Ombudsmannen kjenner Forsvaret og oppleves som kompetent. Han anses også som uavhengig fra både forsvarsstrukturen så vel som fra politisk styring, noe som blir fremhevet av flere som særlig viktig.

Samtidig kommer det klart frem av gjennomgangen ovenfor at det finnes utfordringer med tilhørende forbedringspunkter på alle punktene vi har gjennomgått. Som det fremkommer av tabell 4-1, er utfordringene i stor grad knyttet til et behov for forbedret og mer strukturert arbeidsform og arbeidsprosesser. I forlengelsen av dette er det også tydelig behov for en kompetanseheving knyttet til hvordan nettopp arbeidsprosesser og arbeidsform i et offentlig organ, som skal være kjennetegnet av transparens, ansvarlighet, uavhengighet og effektivitet, bør struktureres og gjennomføres. Samtidig er enkelte av forbedringspunktene, også når det gjelder uklare strukturer og systemer for arbeidsprosesser og arbeidsform, tett knyttet til behovet for et oppdatert mandat som tydelig definerer formål med ordningen og målgruppene ordningen skal arbeide med og for. Dette er noe vi vil se nærmere på i neste og siste kapittel.

Tabell 4-1 Oppsummering av identifiserte utfordringer

Prinsipp	Utfordring	Mandat, formål og målgrupper	Arbeidsform	Kompetanse
Transparens	Lite tydelig mandat	X		
	Uklare grenser mellom rådgivning og saksbehandling	X	X	X
	Uklare grenser mellom objektive og subjektive størrelser i befaringsrapportene		X	X
	Uklar sammenheng mellom prioriteringer og relevante brukerinteresser	X	X	X
	Manglende avgrensning av ansvarsområder oppi mot tilgrensende organer	X	X	
	Mangelfulle begrunnelser for beslutninger i saksbehandling		X	
	Mangelfull begrunnelse og hjemmelsangivelse av unntak fra offentleglova		X	X
	Manglende oversikter over og referater fra møter i nemnda	X	X	
Ansvarlighet	Lite tydelig mandat	X	X	
	Uklare grenser mellom rådgivning og saksbehandling	X	X	X
	Mangelfull førstelinjeinformasjon til brukere (hjemmeside)		X	
	Manglende avgrensning av ansvarsområder oppi mot tilgrensende organer	X	X	
	Mangelfull registrering av henvendelser		X	
	Mangelfull begrunnelse og hjemmelsangivelse av unntak fra offentleglova		X	X
	Manglende oversikter over og referater fra møter i nemnda		X	
	Mangel på informasjon om og rutiner knyttet til arbeidet og saksbehandling		X	
	Kvalitative mangler i Dok. 5 og befaringsrapportene		X	X
Uavhengighet	Manglende (tydelig) avklaring om arbeidsdelingen mellom ombudsmannsordningen og tilgrensende organer	X	X	
	Manglende rapporterings- og dokumentasjonspraksis		X	X
Effektivitet	Uklar sammenheng mellom prioriteringer og relevante brukerinteresser	X	X	X
	Mulig mangelfull utnyttelse av mandatet, ref. særmelding og anbefalinger og oppfølgingspunkter til både Forsvar og Storting	X	X	
	Mangelfull førstelinjeinformasjon til brukere (hjemmeside)	X	X	
	Manglende avgrensning av ansvarsområder oppi mot tilgrensende organer	X	X	
	Mangelfull registrering av henvendelser		X	
	Mangelfulle begrunnelser for beslutninger i saksbehandling		X	
	Mangel på informasjon om og rutiner knyttet til arbeidet og saksbehandling		X	X
Relevans	En ad hoc-basert og lite systematisk arbeidsform oppleves som mindre relevant for å fremme formålet med ordningen		X	X

5. FREMTIDIG INNRETNING AV ORDNINGEN

Gjennom det forrige kapittel identifisert vi flere forbedringspunkter for at ombudsmannsordningen skal fungere som en mer transparent, ansvarlig, uavhengig, effektiv og relevant institusjon. Spørsmålet er hvordan ordningen skal innrettes fremover og hvilke endringer som bør gjøres for å i større grad oppfylle kriteriene for de nevnte prinsippene.

Forbedringspunktene som er identifisert knytter seg i hovedsak til mandatet for ordningen (herunder formål og målgrupper), arbeidsform, samt arbeidsprosesser og kompetanse. Vi vil i det følgende redegjøre nærmere for hvilke endringer vi anbefaler for hvert av disse områdene. Vi har ikke identifisert forbedringspunkter som i seg selv tilsier at den organisatoriske innrettingen bør endres. Vi vil likevel diskutere dette og mulige alternativer i et eget avsnitt.

5.1 Mandat, formål og målgrupper

I forrige kapittel konkluderte vi med at det er flere forhold i relasjon til mandatet for ordningen som bør forbedres. Dette knytter seg blant annet til at selve formålet med og funksjonen til ordningen oppfattes som utydelig. I tillegg er det noe uklart hvilke målgrupper ordningen skal fungere for. Dette har innvirkning på i hvilken grad ordningen kan sies å være transparent og ansvarlig, samt kan føre til en mindre effektiv organisasjon. Vi anbefaler derfor at mandatet oppdateres med en tydeligere beskrivelse av hva ordningen skal være og fungere som, samt hvem den retter seg mot.

5.1.1 Formål og funksjon

Det er ikke utarbeidet noen formell definisjon for hva som ligger i en *ombudsordning* eller hva det vil si å være et ombud. Ombudene som finnes i Norge, har svært ulike oppgaver. Samtidig er det et fellestrekk ved ordningene at de er uavhengige, men også knyttet til enkeltpersonene som bekler ombudstittelen. Ombudsordningene som er opprettet har videre en form for kontrollfunksjon og ivaretar gjennom dette enkeltpersoners rettigheter og interesser.⁵⁰

Befring-utvalget beskrev tre typiske funksjoner for et ombud⁵¹:

- 1) en uavhengig kontrollinstans som tar imot klager fra dem som mener seg krenket, men kan også ta opp saker på eget initiativ. I slike saker er ombudet nøytralt og objektivt. Ombudet behandler konflikter mellom parter, men er ikke selv part i konflikten.
- 2) en instans som driver utadrettet aktivitet og holdningsskapende arbeid.
- 3) en instans preget av interesserepresentasjon. Eksempler på dette er Barneombudet og det tidlige Forbrukerombudet (nå Forbrukertilsynet).

Djupedal-utvalget slo fast at et ombuds myndighet (kompetanse), oppgaver og hvordan ombudet er organisert, må avgjøres konkret for hvert enkelt ombud⁵². For den fremtidige innrettingen av ombudsmannsordningen for Forsvaret, vurderer vi at det ikke er behov for punkt 3 i redegjørelsen over – interesserepresentasjonen. Dette ivaretas bredt i dag av andre instanser, i hovedsak interesseorganisasjonene, men også TVO.

Vi vurderer imidlertid at punkt 1 (kontrollinstans) og 2 (utadrettet og holdningsskapende arbeid) bør omfattes av ombudsmannsordningen for Forsvaret:

⁵⁰ Seland, I. m.fl. (2020): *Evaluering av ordning med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole – Utvidelse til landsdekkende ordning 2018-2020*. NOVA rapport nr. 11/20

⁵¹ NOU 1995:26 Barneombud og barndom i Norge

⁵² NOU 2015:2 Å høre til - Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø

- **Behov for en kontrollinstans / tilsynsinstans:** Det er nødvendig å føre kontroll med om Forsvarets ressurser forvaltes på en god måte, særlig med tanke på de menneskelige ressursene, sikre at disse blir behandlet på en god måte, også der spesiallovgivning gjelder, og ikke blir et offer for effektivitetshensyn.
- **Behov for en informasjonskanal og holdningsskapende arbeid, både internt mot brukergrupper og eksternt mot tilgrensende aktører og samfunnet ellers:** Det er behov for en uavhengig instans som har oppsyn med og kompetanse på hvilke rettigheter Forsvarets personell har, hvordan Forsvaret ivaretar disse, samt hvilke andre aktører som jobber med problemstillinger innenfor denne tematikken. Videre er det også behov for en instans som bedriver utadrettet og holdningsskapende arbeid hva gjelder ivaretagelse av allmennmenneskelige hensyn i Forsvaret og Forsvarets forvaltning av makt.

Dagens Ombudsmann for Forsvaret fungerer i dag som en kontrollinstans, men etter vår mening må arbeidsformen endres for at dette skal ivaretas på en tilfredsstillende måte. Ombudsmannen for Forsvaret fungerer som en slags informasjonskanal internt for Forsvarets personell, uten at dette er spesifisert i mandat/instruks per i dag. Informasjonskanal ovenfor samfunnet ellers er noe dagens praktisering av ombudsmannsordningen i liten grad oppfyller. Det er behov for å tydeliggjøre disse formålene i et oppdatert, formelt mandat.

Mandatet bør også presisere at ombudsmannsordningen både skal kunne behandle henvendelser og klager fra målgruppene, samt drive oppsøkende virksomhet, ta opp saker på eget initiativ og drive med aktivt informasjonsarbeid, det vil si formalisere en selvstarter-funksjon. Vi vil redegjøre nærmere for dette i avsnitt 5.2 om oppgaver og arbeidsform.

5.1.2 Avklaring rundt målgrupper

I forlengelsen av forrige avsnitt og behovet for en konkretisering av ombudsmannsordningens funksjon og formål, er det videre behov for en avklaring av hvem som er målgruppen for ordningen.

I § 1 i instruks for ordningen, fremkommer det at Ombudsmannen skal fungere for «*Forsvarets personell*» generelt. Hvilke målgrupper dette omfatter er ikke operasjonalisert nærmere. Det er ingen tvil om at ombudsmannsordningen ble etablert med særlig tanke på de vernepliktige. Videre har ordningen siden 1952 også behandlet saker fra og henvendt seg til øvrige faste ansatte i Forsvaret. Etter Rambølls vurdering fremkommer det med andre ord ingen usikkerhet eller diskusjon hvorvidt disse gruppene (vernepliktige og faste ansatte i Forsvaret) er eller bør omfattes av ordningen. Vi ser det dermed ikke som nødvendig med en nærmere avklaring om eller på hvilken måte de vernepliktige og ansatte i Forsvaret omfattes av ordningen. For veteranene, kadettene og heimevernsoldater vil vi derimot særskilt redegjøre for vår vurdering knyttet til om de skal omfattes av ordningen.

5.1.2.1 Ombud for veteraner

I arbeidet med stortingsmelding 34 (2008-2009) «Fra verneplikt til veteran» ble innspill om en egen ombudsfunksjon for veteraner vurdert. Regjeringen viste da til at Stortinget, i tillegg til Sivilombudsmannen, allerede har etablert en Ombudsmannsnemnd og en Ombudsmann for Forsvaret, og understreket at det er Stortinget som fastsetter instruks for Ombudsmannsnemnda. For å konkretisere og følge opp ambisjonene i stortingsmeldingen, utarbeidet regjeringen i 2011 en handlingsplan, «I tjeneste for Norge», som inneholdt en rekke tiltak som skulle iverksettes i perioden 2011-2013. Ingen av handlingsplanens 126 tiltak omtalte eller innbefattet noen rolle for Ombudsmannen for Forsvaret.

I august 2014 lanserte regjering oppfølgingsplanen «I tjeneste for Norge»⁵³. Et av delmålene i handlingsplanen var at personell i internasjonal tjeneste og deres pårørende skal få tilstrekkelig kunnskap om klage- og ombudsordning for å sikre god ivaretagelse. Ingen av de varslede tiltakene rettet seg mot Ombudsmannen for Forsvaret.

I stortingsmeldingen «Også når det blir krevet – veteraner i vår tid» fra april 2020⁵⁴, oppsummerer regjeringen prosessen rundt Ombudsmannsnemnda og dennes rolle for veteranene slik:

« [...] Off har gjennom år behandlet henvendelser fra personell som har deltatt i internasjonale operasjoner, selv om dette ikke har vært beskrevet i virksomhetens mandat. Under forståelsen av «alt personell i Forsvaret, før, under og etter endt militærtjeneste, soldater så vel som sivilt og militært ansatte» har også Off hatt fokus på veteranarbeidet. I 2016 ble det tatt til orde for et eget veteranombud i Norge, blant annet fra grupper som organiserer skadde veteraner. Off ble utfordret på dette fra flere hold, og mente at det ikke burde være nødvendig med flere ombud, men at dagens ombudsmannsordning for Forsvaret burde tillegges et formelt mandat fra Stortinget om også å ivareta ombudsrollen for veteranene. Dette er gitt støtte fra mange hold, også fra regjeringen. Stortinget har et pågående arbeid med revisjon blant annet av rollen og mandatet til ombudsmannsordningen for Forsvaret. Det forventes at veteranombudsrollen blir en del av dette. Inntil videre er Off oppfordret av Stortinget til også å vektlegge arbeidet for og blant veteranene. [...] »

Et konsulentselskap (PWC) evaluerte i september 2017 regjeringens handlingsplan (2011-2013) som konkretiserte arbeidet med ivaretagelse og oppfølging av personell som har gjort tjeneste for Norge i utlandet. I følge PWC har Forsvaret gjennom etablering av nettstedene www.forsvaret.no/veteraner og www.itjenestefornorge.no bidratt til at personell i internasjonal tjeneste og deres pårørende skal få tilstrekkelig kunnskap om helsetilbud, rettigheter og støtteordninger, herunder også klage- og ombudsordning. Ingen av disse nettstedene omtaler eller informerer om Ombudsmannen for Forsvaret.

I Dok. 5 for 2016-2017 behandles veteranspørsmålet grundig, og Ombudsmannsnemnda kommer med en rekke anbefalinger for videre arbeid med veteranene. En av disse anbefalingene er at det gjennom en presisering i instruksen til Ombudsmannsnemnda for Forsvaret fremgår at ordningen også er ment for veteranene. I sin innstilling til Dok. 5 for 2016-2017 uttaler Utenriks- og forsvarskomiteen at «Komiteen slutter seg til Ombudsmannsnemndas anbefalinger vedrørende veteranspørsmål.» Komiteen diskuterer likevel ikke de enkelte anbefalingene fremsatt av Ombudsmannsnemnda⁵⁵.

I 2017 satte Ombudsmannsnemnda et særlig søkelys på veteranarbeidet, og i tillegg til å gjennomføre befaring og besøk til Veteransenteret på Bæreia, hadde Ombudsmannsnemnda møter med Veteraninspektøren, samt med NVIO og SIOPS. Ombudsmannsnemnda tar i Dok. 5 for 2018 igjen opp spørsmålet om Ombudsmannsnemndas rolle for veteranene, og skriver blant annet:

«Ombudsmannsnemnda hadde i 2017 et særskilt fokus på veteranarbeidet i Forsvaret. Dette ble beskrevet i Dokument 5 for 2017. Det ble tatt til orde for at Ombudsmannsnemnda også skulle være nemnd og ombudsordning for veteranene, noe som det ble gitt tilslutning til under behandlingen av Dokument 5 for 2017. Det er bedt om at dette presiseres ved en gjennomgang og fornyelse av nemndas mandat og instruks. Ombudsmannen har fremsendt

⁵³ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/dds-oppfolgingsplan-materie-kor3.pdf>

⁵⁴ Meld. St. 15 (2019-2020)

⁵⁵ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-358s/?m=0>

til Stortingets presidentskap en anmodning om oppstart av arbeidet med endring av instruksen, og har forventning om at dette skal skje innen kort tid. Ombudsmannens kontor arbeider som om mandatet vedrørende veteraner er en realitet. Kontoret opplever en betydelig økt grad av henvendelser hva gjelder saker som omhandler veteraner.»

I behandlingen av Dok. 5, viser komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti i innstillingen til Ombudsmannsnemndas veteranarbeid «*etter at det ble besluttet at den også skal være nemnd og ombudsordning for veteranene*». Utover dette kommenterer ikke komiteen Ombudsmannsnemndas oppfordring om endring av instruksen.

Fra Dok. 5 for 2019 tar igjen Ombudsmannsnemnda opp spørsmålet om nemndas mandat for å jobbe med veteraner:

«Det er etterspurt både fra Forsvarsministeren og organisasjonene et eget Ombud for veteraner. Ombudsmannsnemnda for Forsvaret har bedt sin oppdragsgiver - Stortinget - om en endring av mandat og instruks slik at dette kan inngå i Ombudsmannsnemnda for Forsvaret sitt arbeid. Dette er nå under arbeid i Stortinget i et eget nedsatt utvalg som skal se blant annet på forhold knyttet til de ytre kontrollorganene. Dette arbeidet forventes gjort i 2020. Inntil da er Ombudsmannsnemnda bedt om å fortsette sitt arbeid også med veteranene som fokusområde.»

Så langt kan det synes som om det er bred politisk enighet om at Ombudsmannsnemnda skal ha en rolle i arbeidet med veteranene, uten at mandatet er formalisert eller at det er utarbeidet noen konkrete definisjoner, presiseringer eller på andre måter angivelse av akkurat hva dette arbeidet skal bestå i.

På den ene side kan det synes som om utenriks- og forsvarskomiteen allerede anser dette arbeidet som en del av ombudsmannsnemndas mandat, og at Ombudsmannsnemnda etter eget utsagn allerede jobber som om dette er en realitet, noe som også fremgår av blant annet statistikken for klagesaksarbeidet. På den andre side etterspør Ombudsmannsnemnda et klarere mandat for arbeidet, og har tatt til orde for at instruksen endres, slik at dette ansvaret kommer tydelig frem. Forsvarsdepartementet har også sendt et brev til Stortingets president og bedt om at det konkretiseres i instruksen at veteraner også er omfattet av mandatet. Ifølge Forsvarsdepartementet vil en slik utvidelse av mandatet være ukontroversielt.

I sum anser vi at Ombudsmannsnemnda allerede har etablert veteranarbeidet som innenfor Ombudsmannsnemndas mandat, og at en eventuell endring i instruksen for å avklare realitetene i Ombudsmannsnemndas arbeid med veteranene i så fall vil måtte innebære en instruks om ikke å jobbe med veteranene. Dette er også i tråd med merknaden fra utenriks- og forsvarskomiteen medlem fra Sosialistisk Venstreparti under behandlingen av Dok. 5 2018 - 2019, som viser til Ombudsmannsnemndas veteranarbeid «*etter at det ble besluttet at den også skal være nemnd og ombudsordning for veteranene*»⁵⁶, uten at Rambøll har klart å identifisere noen formell beslutning.

Vi anser det som ikke formelt avgjørende for Ombudsmannsnemndas videre arbeid med veteranene at dette blir inntatt i instruksen. Det er likevel argumenter for å gjøre dette: En slik formalisering vil synliggjøre for alle at mandatet til Ombudsmannsnemnda også omfatter veteranene. Det vil fjerne enhver tvil, noe som etter vår mening er hensiktsmessig for flere parter: Storting, regjering, andre organisasjoner, og kanskje aller viktigst, for veteranene selv.

⁵⁶ Innst. 345 S (2018–2019)

Ut fra en forståelse om at Ombudsmannen for Forsvaret har eller skal ha en rolle for veteranene, dukker det opp spørsmål om hvordan denne rollen skal utformes, hvorvidt tilføring av ressurser er nødvendig, og i så fall hvilke.

Veteraner er ikke en homogen gruppe, men består av individer med forskjellige utfordringer og behov. Enkelte har store problemer av fysisk og/eller psykisk art, mens andre har behov som er enklere å dekke. Flere informanter har pekt på at utenlandsoppdrag tidligere ble utført slik av soldatene etter endt tjeneste dro hjem til en sivil tilværelse, mens de i dag oftere drar tilbake til en militær tilværelse. Denne utviklingen har åpenbart ført til en bedring, i og med at Forsvaret er bedre egnet og beredt til å ta vare på sin egne ved hjemkomst. For de tidligere veteranene har det ofte vært slik at de har vært overlatt til seg selv, og med liten kunnskap om hvilke tjenester som har vært tilgjengelige. Selv om denne siste gruppen vil bli mindre over tid, er det fortsatt mange som har behov for hjelp og bistand.

Det fremgår av rollen Ombudsmannen for Forsvaret har, at hans bistand først ytes etter at tjenestevei er uttømt. Det indikere at Ombudsmannen for Forsvaret ikke skal ha noen rolle som førstelinje i det som kan vise seg å bli en saksbehandling. Uten at instruksen endres på dette punktet, anser vi Ombudsmannen for Forsvarets rolle som etterprøver av prosesser som oppleves urettferdig eller urimelig, som i dag, også gjelder for veteranene. En slik rolle må ha sin naturlige avgrensing mot de oppgavene som er lagt til Klagenemnda for kompensasjon og billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner⁵⁷.

Ombudsmannen har selv gitt uttrykk for at hans rolle i første rekke vil være å bistå veteraner med å finne frem til riktig instanser, dersom han ikke selv kan hjelpe umiddelbart. Samtidig merker vi oss at det over lengre tid i forskjellige veteranmeldinger har vært et mål å styrke forskningen rundt veteranspørsmål, noe som så vidt våre informanter kan opplyse om, ikke skjer. Dette er et eksempel på en sak Ombudsmannen for Forsvaret i langt større grad enn tidligere burde følge opp, uten at det innebærer at Ombudsmannen dupliserer andres arbeid, eller går utover eget mandat.

5.1.3 Ombud for studenter ved Forsvaret høgskole

Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven som lovfestet at alle studenter skal ha tilgang på et studentombud, trådte i kraft 1. august 2019⁵⁸. Lovens § 4-17 bestemmer at styret ved utdanningsinstitusjonen skal sørge for at alle studenter har tilgang til et studentombud. Etter bestemmelsen skal studentombudet gi studenter råd og hjelp i saker knyttet til deres studiesituasjon.

Gjennom lovprosessen har det vært et spørsmål om hvordan man skal oppfylle dette kravet for studentene ved Forsvarets høgskole, FHS. På bestilling fra Forsvarsdepartementet gjorde FHS en utredning og vurdering av de ulike alternativene:

- 1) Forsvarsdepartementet unntar FHS fra forskriften, slik at elevene ivaretas av andre likeverdige ordninger.
- 2) FHS oppretter et eget studentombud.
- 3) FHS inngår samarbeid med andre høyskoler/universitet

Etter en gjennomgang av alternativene, konkluderte FHS med at

«Forsvarets ombudsmann fremstår som den mest hensiktsmessige løsningen, særlig med tanke på at denne ordningen vil bli supplert av Forsvarets øvrige ordninger som

⁵⁷ https://data.regjeringen.no/sru/organ/ORGAN_00001844_2011_01_01/false/visning

⁵⁸ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=75811>

beskrevet ovenfor. FHS' studenter vil dermed få et helhetlig tilbud fra FHS, som vil ivareta deres rettsikkerhet.»

Samtidig understreker FHS i sin redegjørelse at dersom Ombudsmannen for Forsvaret skal ivareta denne funksjonen for FHS sine studenter, må det foretas enkelte justeringer i instruksen for kadettene, i tillegg til at det ikke kan være noe krav for studentene ved FHS at alle klagemuligheter i Forsvaret må benyttes før studentene kan klage til Ombudsmannen for Forsvaret.

I et brev til Forsvarsdepartementet datert 14. april 2020, er Studentrådet klare på at de ikke ønsker at Ombudsmannen for Forsvaret skal ha en rolle som deres Studentombud. Studentrådet anfører at Ombudsmannen for Forsvaret ikke vil ha ressurser til å prioritere studentene på en god nok måte, de registrer «også at det siste året fremkommer eksempler på at ombudsmannens syn ikke blir i hensyntatt av Forsvarets høgskole», og mener det er avgjørende at studentombudet har god sektorkompetanse innenfor utdannings- og forvaltningsrett, siden studentombudets arbeid i det vesentligste knytter seg til et sivilt regelverk eller regelverk som er tilpasset det sivile. Studentrådet anbefaler derfor at FHS inngår et samarbeid med andre høgskoler eller universitet for å sikre studentenes tilgang til studentombud i henhold til § 4-17.

I brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets høgskole, skriver departementet følgende:

«FD har nå mottatt svar fra Stortinget. Det er på nåværende tidspunkt ikke anledning til å endre instruksen, da virksomheten til Ombudsmannsnemnda for Forsvaret inngår i mandatet til utvalget som er nedsatt for å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Innst. 271 S (2018-2019). Utvalget har frist til 31. januar 2021 til å avgi sin innstilling. Presidentskapet legger derfor til grunn av Forsvaret må finne en annen løsning for å dekke det lovpålagte kravet om studentombud for FHS.

FHS har allerede utredet flere alternative løsninger til studentombud, og Forsvaret må på nytt se på hvordan kravet om studentombud ved FHS best kan oppfylles.»

Rambøll forstår det slik at det er enighet mellom institusjonene om at det kreves en endring i instruksen for å formalisere og oppfylle det lovkrav en ombudsordning for studentene ved FHS krever, samtidig som en ombudsmannsordning for studentene må være på plass i god tid før Harberg-utvalget, som denne rapporten skal danne et kunnskapsgrunnlag for, avslutter sitt arbeid. FHS har i tillegg opplyst at de søker å oppfylle lovkrav om studentombud for sine studenter gjennom en løsning med andre institusjoner.

Etter Rambølls oppfatning bør Ombudsmannen for Forsvaret ikke vurderes videre som et mulig studentombud. Dette begrunner vi i Ombudsmannen for Forsvarets ressurssituasjon, tidsaspektet og ikke minst studentenes egen vurdering.

5.1.4 Ombud for Heimevernsoldater

Heimevernets mannskaper er vernepliktige utdannet i Hæren, Sjø- og Luftforsvaret. Etter førstegangstjenesten, overføres årlig 4500 soldater til Heimevernet for tjeneste frem til de fyller 44 år. Grunnutdanningen vedlikeholdes og videreutvikles gjennom årlige øvelser. I langtidsplanen for Forsvaret er det ifølge Heimevernets ledelse et økt fokus på reservister, noe som nødvendigvis innbefatter Heimevernet.

En av de mest profilerte sakene ombudsmannen har behandlet/uttalt seg om de siste årene, gjelder hvilken rett til feriepenger som utløses av den årlige godtgjørelsen til Heimevernets innsatsstyrke.

Ombudsmannen har ikke bare vurdert saken som relevant og innenfor sitt mandat, men også i prosessen innhentet en egen juridisk vurdering av saken⁵⁹.

Denne saken har gått over lang tid, har hatt stor oppmerksomhet i både media og i det politiske miljøet, og Ombudsmannen har vært klar i sitt syn hele veien, uten at noen har påpekt at dette ligger utenfor Ombudsmannens mandat.

Vi kan ikke finne noen åpenbare grunner til at ikke også heimevernssoldatene skal omfattes også i fremtiden av Ombudsmannens mandat. Vi mener derfor, som for veteranene, at dersom Stortinget ønsker å ta et standpunkt som endrer dagens tilstand, må det være å si klart ifra at heimevernssoldatene *ikke* er omfattet av ombudsmannens mandat.

5.1.5 Tydeliggjøre mandatet til ombudsmannsordningen

I tillegg til en klargjøring og konkretisering av funksjonen og formålet med ombudsmannsordningen, samt målgruppene for ordningen, vil vi anbefale at mandatet for ordningen tydeliggjøres.

Stortingets andre kontrollfunksjoner er regulert gjennom lov, og som Rambøll ser flere av informantene fordeler og ulemper med at Ombudsmannnemnda er regulert gjennom en instruks. Det sterkeste argumentet som anføres *mot* å lovregulere Ombudsmannen for Forsvaret er at det er mindre fleksibelt enn gjennom en instruks. Samtidig kan vi ikke se at det skulle være behov for en slik fleksibilitet fremover, blant annet på bakgrunn av hvor sjeldent instruksene er endret siden 1952. Vi mener i tillegg at på prinsipielt grunnlag bør Ombudsmannen for Forsvaret ha det samme rettslige fundament som øvrige kontrollorganer underlagt Stortinget, og anser at mandatet fremover bør forankres i lov.

5.2 Oppgaver og arbeidsform fremover

Mange av forbedringspunktene identifisert i kapittel 4 handler om arbeidsform. Blant annet på grunn av lite systematisert og strukturert saksbehandling og uklare grenser mellom rådgivning og saksbehandling, kvalitative mangler i skriftlig dokumentasjon (bl.a. Dok. 5), fremkommer det at ordningen har utfordringer når det gjelder transparens og ansvarlighet. I tillegg gjør dette det vanskelig å vurdere ordningens effektivitet. Vi anbefaler derfor en større gjennomgang av arbeidsformen hos ombudsmannsordningen og at det tydeliggjøres i mandatet for ordningen hva som er forventet arbeidsform.

Arbeidsformen og oppgavene til ombudsmannsordningen må åpenbart være knyttet til formålet med ordningen. Tidligere er det gjort rede for våre vurderinger knyttet til formålet og konkludert med at ombudsmannsordningen bør ha to fokusområder: være en kontrollinstans når det gjelder Forsvarets ivaretagelse av eget personell og egen effektivitet, og i tillegg være en intern informasjonskanal når det gjelder hva som er riktig instans å henvende seg til for sine problemstillinger, samt utad mot Stortinget og samfunnet for øvrig.

For å ivareta sin rolle som kontrollinstans vurderer vi det som nødvendig at ombudsmannsordningen har anledning til å både motta og behandle klager og drive oppsøkende virksomhet. Det er viktig at dette gjøres på en transparent og ansvarlig måte. Befaringer er et eksempel på en måte å drive oppsøkende kontrollvirksomhet på.

Når det gjelder informasjonsfunksjonen vil den kunne fungere som en informasjonskanal for personell i Forsvaret som har behov for bistand til å vurdere og finne frem til hvilken aktør som kan

⁵⁹ <https://forsvaretsforum.no/soldat/strid-om-feriepenger/114880>

<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/mR91lg/heimevernssoldat-vant-kampen-mot-staten-men-frykter-staten-vil-endre-reglene>

hjelpe dem med deres problemstillinger. Ombudsmannen vil også fungere som en objektiv informasjonskanal når det gjelder Forsvarets arbeid. I tillegg er det, både internt og eksternt, behov for en instans som bedriver utadrettet og holdningsskapende arbeid for ivaretagelse av allmennmenneskelige hensyn i Forsvaret og Forsvarets forvaltning av makt. Begge disse funksjonene, informasjonskanal og holdningsskapende arbeid, bør inngå som oppgaver for Ombudsmannen fremover. Dette gjøres gjennom å delta på relevante arenaer innad i Forsvaret (kurs m.m. – gjøres i dag), være tilgjengelig (gjøres i dag), være synlig (behov for forbedring, bl.a. av hjemmesider), samt være en synlig aktør i samfunnet ellers (delta på relevante arenaer, noe som gjøres i noen grad – deltar bl.a. på veterankonferansen), sette saker på dagsorden (gjøres i noen grad i dag – men behov for mer), være mer synlig og tydelig ovenfor bl.a. Stortinget m.m.

For å gjennomføre disse oppgavene, er det behov for en oppdatering av arbeidsform, og særlig behov for en gjennomgang av rutiner med tanke på dokumentasjons-, saksbehandling og rapporteringspraksis. Dette innebærer å:

- Utarbeide operasjonalisering av mandat
 - o Omforent avgrensning til andre organer/institusjoner
 - o Utarbeide strategi / årsplan for virksomhetet
- Utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandling
- Forbedre skriftlig rapportering i befarringsrapporter og Dok. 5
 - o Muntlige, uformelle betraktninger bør unngås
 - o Tydelig skille på deskriptiv informasjon og vurderinger
 - o Knytte befaringer til etablerte kunnskapsgrunnlag fra driften ellers
 - o Tydelige og operasjonaliserte anbefalinger med konkrete tiltak som kan følges opp av både Ombudsmannen og Stortinget
- Oppdatere hjemmesider/utarbeide informasjonsmateriell:
 - o Informasjon om mandat, saksbehandling, målgrupper m.m.
 - o Informasjon om arbeidet: møteplaner, medlemmer i nemnda m.m.
 - o Dokumentasjon: tidligere årsberetninger og tildelingsbrev
 - o Informasjon om tilgrensende organer og samarbeidsparter

5.3 Ressurser og kompetansebehov

I forlengelsen av forrige avsnitt om behov for oppdatert arbeidsform, er det relevant å vurdere om hvilke ressurser og kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre endringene som kan sikre at ordningen blir mer transparent, ansvarlig og effektiv fremover.

Som det fremkommer av de neste avsnittene vurderer vi at det ikke er behov for en (større) utvidelse av de økonomiske rammene for å gjennomføre foreslåtte endringer. Så lenge saksmengden ikke øker vesentlig, vurderer vi at dagens (ca.) fire årsverk ved ombudsmannens kontor bør være i stand til å gjennomføre endringene og drive arbeidet fremover på en måte som oppfyller formålet med ordningen i tråd med prinsipper for god forvaltningskikk. Samtidig er det mest sannsynlig behov for noe høyere forvaltningskompetanse og vi antar at dette kan dekkes gjennom å omgjøre en av sekretærstillingene.

5.3.1 Ressurser

Med utgangspunkt i de de foreslåtte arbeidsoppgavene og oppdatering av mandatet, vurderer vi at det ikke er stort behov for økte ressurser på nåværende tidspunkt, hverken i form av antall ansatte

eller økonomiske ressurser til driftsutgifter. Som nevnt fremgår det av rollen som ombudsmann at bistand først skal ytes etter at tjenestevei er uttømt. Det indikerer at Ombudsmannen ikke skal ha noen rolle som saksbehandler i førstelinje. Vi vurderer det også at ombudsmannsrollen er uegnet til å skulle gå inn i erstatningssaker for å vurdere gyldigheten av f.eks. vedtak i klagesaker hos klagenemnda for disiplinærsaker.

En formalisering av at mandatet for Ombudsmannen for Forsvaret også omfatter veteraner og heimevernsoldater, vil etter vår vurdering ikke medføre en økning i saksmengden som skulle utfordre dagens økonomiske rammer.

De største endringene som foreslås er knyttet til arbeidsform relatert til det administrative arbeidet, herunder retningslinjer for saksbehandling og registrerings-, dokumentasjons- og rapporteringspraksis. Dette vil i seg selv kreve noen ressurser, men etter vår vurdering ikke mer enn at eksisterende ressurser i dag bør kunne utarbeide dette innenfor gjeldende rammer. Når de foreslåtte tiltakene er gjennomført (oppdatere hjemmeside, utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandling og operasjonalisering av mandat, forbedre skriftlig rapporter m.m.) vil forbedrede arbeidsrutiner i seg selv frigjøre ressurser.

Det kan imidlertid være grunn til å se på sammensetningen av de i underkant fire årsverkene, og med det vurdere om et behov for mer juridisk og/eller forvaltningskompetanse kan dekkes ved å omgjøre en av sekretærstillingene. Dette vil bidra til å lette arbeidet med å gjennomføre foreslåtte endringer knyttet til arbeidsform og rutiner.

Under arbeidet med denne rapporten har det komme signaler om at Generaladvokatens kontor er under omorganisering, og at dette kan påvirke Ombudsmannen for Forsvaret. Så vidt vi forstår, er det en prosess helt uavhengig av Harberg-utvalgets arbeid med å revidere Stortingets kontrollfunksjoner, og vi har valgt å ikke forfølge eventuelle implikasjoner dette kan ha for Ombudsmannen for Forsvaret.

5.3.2 Kompetansebehov hos Ombudsmannen

Det er ikke satt noen formelle kompetansekrav til Ombudsmannen for Forsvaret, og som det kommer frem av oversikten i kapittel 3, har alle Ombudsmennene fra 1952 og frem til i dag hatt såpass forskjellige bakgrunner at man ikke kan trekke frem noen klare tendenser.

Rambøll har imidlertid stilt samtlige informanter spørsmål om hvilke kompetanse de anser det er behov for hos og i en Ombudsmann for Forsvaret. For Ombudsmannen selv er det flere som nevner at det er behov for en Ombudsmann som evner å forstå og navigere i en sammensatt, kompleks og annerledes organisasjon som Forsvaret, og at inngående kjennskap til Forsvaret er nødvendig. Enkelte mener denne kjennskap bør komme fra egenerfaring fra Forsvaret, mens andre mener kjennskap kan tilkomme kandidater på annet vis. Enkelte informanter mener imidlertid at dette ikke er et *nødvendig* krav og at kjennskap til og erfaring fra komplekse organisasjoner som sådan, kan være like relevant.

Flere informanter peker på at formell utdanning kan være en fordel, men ikke nødvendigvis sånn at det bør utelukke gode kandidater uten. Flere informanter gjør derimot et poeng ut av at det uansett ikke bør stilles krav til juridisk bakgrunn.

Som det fremgår av datainnsamlingen som er gjort, ser ikke Rambøll det som hensiktsmessig å konkretisere formelle krav til utdanning eller kompetanse hos fremtidige Ombudsmenn. Vi ser det heller ikke som nødvendig at fremtidige Ombudsmenn rekrutteres fra Forsvaret, men at kjennskap til forsvarssektoren som sådan er en fordel.

Videre fremhever samtlige informanter at de personlige egenskapene er viktigere enn den formelle kompetansen, og mener en Ombudsmann bør være en menneskekjenner, en som evner å skape og drive dialog, men som også taler med en tydelig stemme når det er nødvendig.

Ved Ombudsmannens kontor er det behov for juridisk kompetanse, samt kompetanse på forvaltningspraksis og kontordrift. Dette innehas i dag i noen grad, gjennom en kontorsjef som er jurist og to sekretærer. Med bakgrunn i anbefalte endringer knyttet til mer systematisk saksbehandling og rutiner for skriftlig dokumentasjon, bør det vurderes om det er behov for å styrke kompetansen ved kontoret på disse områdene, og da ev. på bekostning av en reduksjon i sekretærfunksjonen.

5.4 Innretting og organisering

forbedringspunktene som er identifisert i kapittel 4 (og tabell 4-1) er i hovedsak knyttet til behovet for et oppdatert og mer konkret mandat, mer strukturert og formalisert arbeidsform og i noen grad en kompetanseheving ved ombudsmannens kontor. Det er med andre ord ikke identifisert utfordringer som er *direkte* knyttet til den organisatoriske innrettingen for ordningen. Samtidig mener vi at både arbeidsformen og kompetansen i organisasjonen påvirkes og til dels avhenger av den organisatoriske innrettingen, og det er derfor naturlig å diskutere også dette nærmere.

Det er i hovedsak tre måter å organisere og innrette en ombudsmannsordning for Forsvarets på: Generalinspektør, eller gjennom en spesiell- eller generell ombudsinstitusjon⁶⁰. I Norge har vi siden 1952 organisert arbeidet gjennom en spesiell ombudsinstitusjon, mens man for eksempel i Sverige i 1968 slo Militieombudsmannen sammen med Justitieombudsmannen, etter at Militieombudsmannen da hadde fungert selvstendig siden 1915⁶¹.

Rambølls mandat er å vurdere i hvilken form Ombudsmannen for Forsvaret skal innrettes og organiseres fremover, og på bakgrunn av intervjuer og bakgrunnsinformasjon ellers, ser vi per i dag tre varianter av innretting:

- Inngå som en avdeling ved / innordnes Sivilombudsmannens portefølje, ref. svensk modell.
- Inngå kontorfellesskap og/eller dele administrative ressurser med f.eks. Sivilombudsmannen eller Riksrevisjon
- Status quo: Beholde dagens innretting

Vi anser ikke Generalinspektør som en relevant løsning, men drøfter de øvrige alternativene.

5.4.1 Ombudsmannsnemnda innordnes Sivilombudsmannen/Sivilombudsmannens kontor

Generelle ombudsinstitusjoner med brede mandat har flere fordeler. For det første kan et bredt mandat gjøre institusjonen godt synlig i samfunnet, noe som gjør at deres anbefalinger kan være vanskelige å ignorere. En slik synlighet betyr også at publikum, også de som i dag sogner til Ombudsmannen for Forsvaret, sannsynligvis har større kjennskap til og forståelse for ordningens rolle og dermed mer sannsynlig henvender seg med utfordringer de måtte ha. For det andre kan en samordning/innordning styrke likebehandling av sivile og militære brukere. For det tredje kan konsentrasjonen av ombudsinstitusjonens funksjon under ett kontor ha ressursbesparende effekter.

⁶⁰ International Conference of Ombuds Institutions For the Armed Forces, ICOAF, opererer med denne oppdelingen, se www.icoaf.org/models

⁶¹<https://sok.riksarkivet.se/arnesomrade?postid=Arkis+3ee28a19-9b89-11d5-a701-0002440207bb&infosida=arnesomrade-skatter&flik=1&s=Balder>

Sivilombudsmannen kontor har i dag rundt 70 stillinger, hvorav om lag 50 er jurister. Stillingene er fordelt på fem fagavdelinger og en administrasjon. På kort sikt anser vi at en felles administrasjon sannsynligvis vil innebære reduserte kostnader, og også kunne medføre et fagmiljø som kan være verdifullt.

Samtidig kan en sivil ombudsinstusjon mangle spesifikk kunnskap og troverdighet i sin behandling av utfordringer i Forsvaret, og i mindre grad evne å rette oppmerksomheten mot de spesielle problemene som væpnede styrker står overfor. Videre kan utilstrekkelige ressurser brukt til militærspesifikke saker føre til forsinkelser i saksbehandlingen.

Med utgangspunkt i anbefaling om målgruppen og mandat som kontrollinstans og informasjonskanal, anbefaler vi derfor ikke at Ombudsmannsnemnda innordnes Sivilombudsmannens portefølje som en egen avdeling. Dette fordi det er en fare for at synligheten (som er viktig med tanke på formålet) vil bli lavere ved å inngå som en avdeling ved Sivilombudsmannen, og at det kan bli vanskelig å opprettholde den nisjekompetansen som fremstår som en viktig kvalitet og egenskap ved dagens ordning. Etter Rambølls oppfatning er det slik at all den tid vi skal ha en ombudsmannsordning spesielt for Forsvaret, bør den være mest mulig synlig og selvstendig.

5.4.2 Ombudsmannsnemnda samlokaliseres med Sivilombudsmannen

Et annet alternativ er å samlokalisere Ombudsmannsordningen og eventuelt dele administrative ressurser (som systemer for utbetaling av lønn m.m.) med f.eks. Sivilombudsmannen eller Riksrevisjon. Dette er institusjoner med relativt stor administrasjon og tilhørende kompetanse og systemer for å drive den administrative delen av arbeidet på en effektiv måte.

Samtidig vet vi at slike sammenslåinger medfører økt ressursbruk på kort sikt (i en overgangsperiode og i forbindelse med selve sammenslåingen) og heller ikke alltid gir de ønskede ressursbesparelsene på lengre sikt. All den tid ombudsmannsordningen er en liten institusjon med et svært spesialisert formål og målgruppe, bør også den administrative delen av ordningen benytte seg av fordelene dette medfører: Ved å være spesialtilpasset innrettingen på og funksjonen og formålet for ombudsmannsordningen, kan administrasjonen og tilhørende ressurser og systemer være mer smidig og mindre rigid enn administrasjonen til større og mer komplekse institusjoner (som Sivilombudsmannen og Riksrevisjonen). Det er Rambølls oppfatning at det selv for en relativt liten institusjon som ombudsmannsordningen for Forsvaret, er mulig å ha en egen profesjonalisert administrasjon tilpasset ordningens formål og funksjon. Vi ser dermed ikke at det er et stort gevinstpotensial ved å samordne administrative ressurser med f.eks. Sivilombudsmannen.

Det er imidlertid mulig å fysisk samordne eksempelvis Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret uten at dette innebærer en samordning av administrative ressurser eller en sammenslåing. En fysisk samlokalisering med Sivilombudsmannen vil med sannsynlighet innebære en reduksjon i administrative utgifter (utgifter til leie av kontorlokaler og utstyr). Videre vil organisering av for eksempel felles kantine og felles resepsjon, gjøre det mulig med mer fysisk interaksjon, noe som vil kunne ha en positiv påvirkning på fagmiljøet og samhandlingen mellom de to ombudene, uten at vi med det antyder manglende samhandling i dag. Rambøll har ikke diskutert denne formen for samlokalisering med noen av de to institusjonene, og de positive effektene anført ovenfor er ikke forankret i godt underlagsmateriale. Dette bør derfor eventuelt vurderes nærmere i tett dialog med partene.

5.4.3 Status quo

En uavhengig, spesialisert ombudsmannsfunksjon for væpnede styrker har fordelen av å være i stand til å fokusere utelukkende på Forsvaret, og dermed utvikle en spesialisert kunnskap om og

kompetanse på feltet. I tillegg til å ha spesialkunnskap om militære forhold, har en uavhengig og spesialisert ombudsinstitusjon for de væpnede styrkene en fordel ved at dens uavhengige status gir den troverdighet i klagernes, lovgiverens og offentlighetens øyne. Den største ulempen er at driftskostnadene kan være høye, særlig for et lite land som Norge, med et relativt lite Forsvar. I tillegg vil en spesialisert ombudsmannstjeneste oppleves som mindre viktig, gitt et lavt antall klager. En liten organisasjon vil også være særlig sårbar ved uforutsette hendelser.

Under de foregående punktene kommer det frem at det er fordeler og ulemper ved de forskjellige måtene å organisere og innrette Ombudsmannen for Forsvaret i tiden fremover. På den ene siden kan man ganske sikkert oppnå en økonomisk gevinst ved å samlokalisere. På den andre siden er det, i alle fall i forsvarssammenheng, ikke de store beløp det er snakk om, og det er usikkert om en samlokalisering vil forbedre Ombudsmannsnemnda på punktene vi har trukket frem i kapittel 4.

En fysisk samlokalisering med f.eks. Sivilombudsmannen kan imidlertid være formålstjenlig, dersom det praktisk er mulig å gjennomføre, men på bakgrunn av våre funn vurderer vi det som mest hensiktsmessig at Ombudsmannen for Forsvaret fortsetter som i dag, som en egen institusjon med sin egen administrasjon.

5.4.4 Om Ombudsmannsnemnda

Når det gjelder selve Ombudsmannsnemnda, har vi verken evnet å avdekke hvorfor den i utgangspunktet ble satt med akkurat fem medlemmer, eller hvorfor den ble utvidet til syv noen få år etter opprettelsen, selv om det var samtidig med at nemnda fikk ansvaret også for de sivile vernepliktige. Det er ingen av informantene som har klare oppfatninger om antallet nemndsmedlemmer er rett eller galt, om det vil ha noen effekt å endre, eller om det skal fortsette som i dag. Vi kan ikke se at det er noe faglig i veien for å redusere antallet medlemmer i nemnda, og likevel behold et organ som ombudsmannen kan lene seg på, diskutere med eller planlegge og dra på befaring med.

5.5 Formaliteter

Til sist vurderer vi at det er behov for noen mer formalistiske endringer knyttet til ordningen.

Rambøll peker, i likhet med Ombudsmannen selv i et notat fra 2. juni 2020, til avsnittet om kjønnsnøytrale ord og uttrykk i Justisdepartementets veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Dersom instruksjonen endres, anbefaler Rambøll at «Ombudsmannen for Forsvaret» og «Ombudsmannsnemnda» endres slik at de oppfyller departementets veiledning om kjønnsnøytrale benevnelser. *Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret* vil følge Sivilombudsmannens logikk, og også understreke og fremheve at Ombudet er Stortingets organ. Ombudsmannen for Forsvaret vil kunne benevnes *Forsvarsombudet*.

Videre bør innholdet i instruksjonen harmoniseres med forsvarslovens personkategorier.

Til sist bør man rydde opp i forholdet mellom ombudsmannsnemnda, ombudsmannen selv og ombudsmannens kontor, se som eksempel § 8, som retter seg mot «Ombudsmannsnemnda/ombudsmannen».

5.6 Oppsummering

Som beskrevet i kapittel 4, har vi identifisert flere forbedringspunkter for at ombudsmannsordningen skal fungere som en transparent, ansvarlig, uavhengig, effektiv og relevant institusjon. Spørsmålet er hvordan ordningen skal innrettes fremover og hvilke endringer som må gjøres for å i større grad oppfylle kriteriene for de nevnte prinsippene.

På bakgrunn av de identifiserte utfordringspunktene vurderer vi at det er behov for en gjennomgang av mandatet for ordningen. Mandatet bør tydelig presisere hva som er formålet med ordningen, og etter Rambølls vurderinger bør dette omfatte å være en kontrollinstans / tilsynsinstans for Forsvarets utøvelse av ressurser og makt, samt en informasjonskanal. Videre bør det konkretiseres og formaliseres hvilke målgrupper ordningen skal favne, og vi anbefaler at veteraner og Heimevernsoldater omfattes av ordningen, i tillegg til fast ansatte i Forsvaret og vernepliktige. På prinsipielt grunnlag mener Rambøll Ombudsmannen for Forsvaret bør ha det samme rettslige fundament som øvrige kontrollorganer underlagt Stortinget, og anser at mandatet fremover bør forankres i lov.

Det er særlig når det gjelder arbeidsform vi har identifisert behov for endringer og tiltak. Blant annet på grunn av lite systematisert og strukturert saksbehandling og uklare grenser mellom rådgivning og saksbehandling, kvalitative mangler i skriftlig dokumentasjon (bl.a. Dok. 5) m.m., fremkommer det at ordningen i liten grad oppfyller kriterier knyttet til prinsipper som transparens og ansvarlighet. Det er derfor behov for en gjennomgang av rutiner spesielt med tanke på dokumentasjons-, saksbehandling og rapporteringspraksis. Dette innebærer særlig å utarbeide operasjonalisering av mandat, utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandling, forbedre skriftlig rapportering i befæringsrapporter og Dok. 5, samt oppdatere hjemmesider og utarbeide informasjonsmateriell.

På tross av at vi anbefaler en gjennomgang av en rekke endringer knyttet til mandatet, arbeidsoppgavene og funksjonen for ombudsmannsordningen, vurderer vi at det ikke er stort behov for økte ressurser på nåværende tidspunkt, hverken i form av antall ansatte eller økonomiske ressurser til driftsutgifter. En formalisering av at mandatet for Ombudsmannen for Forsvaret, som også omfatter veteraner og heimevernsoldater, vil etter vår vurdering ikke medføre en økning i saksmengden som skulle utfordre dagens økonomiske rammer.

De største endringene som foreslås er knyttet til arbeidsform når det gjelder det administrative arbeidet, herunder retningslinjer for saksbehandling og registrering og dokumentasjons- og rapporteringspraksis. Dette vil i seg selv kreve ressurser å utarbeide, men etter vår vurdering ikke mer enn at tilgjengelige ressurser i dag bør kunne utføre dette innenfor eksisterende rammer. Det kan imidlertid være grunn til å se på sammensetningen av de i underkant fire årsverkene ved ombudsmannens kontor, og med det vurdere om et behov for mer juridisk og/eller forvaltningskompetanse for å gjennomføre anbefalte endringer kan dekkes ved å omgjøre en av sekretærstillingene.

I vurderingen av dagens praktisering av ombudsmannsordningen, har vi ikke identifisert utfordringer som er *direkte* knyttet til den organisatoriske innrettingen for ordningen. Samtidig er det åpenbart at både arbeidsformen og kompetansen i organisasjonen påvirkes og til dels avhenger av den organisatoriske innrettingen, og det er derfor noe vi drøfter nærmere i rapporten. På bakgrunn av intervjuer og bakgrunnsinformasjon ellers, ser vi per i dag tre varianter av innretting som mulig: Ombudsmannsordningen 1) inngår som en avdeling ved / innordnes Sivilombudsmannens portefølje, ref. svensk modell, 2) inngår i kontorfellesskap og/eller dele administrative ressurser med f.eks. Sivilombudsmannen eller Riksrevisjon eller 3) beholder dagens innretting som selvstendig institusjon med tilhørende egen administrasjon.

I vurderingen kommer det frem at det er positive og negative sider ved de forskjellige måtene å organisere og innrette Ombudsmannen for Forsvaret i tiden fremover. Vi anbefaler imidlertid ikke at Ombudsmannnemnda innordnes Sivilombudsmannens portefølje som en egen avdeling. Dette fordi det er en fare for at synligheten (som er viktig med tanke på formålet) vil bli lavere ved å inngå som en avdeling ved Sivilombudsmannen, og at det kan bli vanskelig å opprettholde den

nisjekompetansen som fremstår som en viktig kvalitet og egenskap ved dagens ordning. Etter Rambølls oppfatning er det slik at all den tid vi skal ha en ombudsmannsordning spesielt for Forsvaret, bør den være mest mulig synlig og selvstendig.

Samtidig kan man trolig oppnå en økonomisk gevinst ved å samlokalisere ombudsmannsordningen med f.eks. Sivilombudsmannen eller Riksrevisjonen. Det usikkert hvor mye dette vil utgjøre, og det er usikkert om en samlokalisering vil forbedre Ombudsmannsnemnda faglig på punktene vi har trekker frem som utfordringer. På bakgrunn av våre funn foreslår vi derfor ikke større organisatoriske endringer. En rent fysisk samlokalisering med f.eks. Sivilombudsmannen kan imidlertid være formålstjenlig, dersom det praktisk er mulig å gjennomføre.

VEDLEGG INSTRUKS FOR OMBUDSMANNEN FOR FORSVARET

§ 1.

Ombudsmannsnemnda skal bidra til å sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret.

§ 2.

Ombudsmannsnemnda består av sju medlemmer som velges av Stortinget for fire år om gangen. Samtidig velges like mange varamedlemmer. Ett av medlemmene velges som leder og benevnes Ombudsmannen for Forsvaret. Et annet medlem velges som nestleder. Ombudsmannen forestår den daglige virksomheten. Har Ombudsmannen forfall til et møte i nemnda, ledes møtet av nestlederen. Er Ombudsmannen på grunn av sykdom eller av annen grunn midlertidig forhindret fra å utføre sitt verv, kan Stortinget velge en stedfortreder til å gjøre tjeneste som ombudsman så lenge fraværet varer. Stedfortrederen leder også møtene i nemnda. Ved fravær inntil tre måneder kan Ombudsmannen bemyndige en tjenestemann ved sitt kontor til å ivareta den daglige ledelsen av kontoret.

Ombudsmannen er årslønnet. Lønnen fastsettes av Stortingets presidentskap. De øvrige medlemmer tilkommer godtgjørelse etter komitéregulativet.

§ 3.

Nemndas oppgave er:

- a) å behandle spørsmål som reises av tillitsmannsutvalg eller personell vedrørende tjenestetidens utnyttelse og mannskapenes forhold under tjenesten, så som mannskapenes økonomiske og sosiale rettigheter, videre spørsmål som angår undervisnings- og velferdsarbeid, kantinevirksomhet, pensjoner, utrustning, bekledning, kosthold og husrom.
- b) å behandle henvendelser fra tjenestemenn i Forsvaret når de ikke ifølge annen bestemmelse skal sendes tjenestevei.

§ 4.

Tillitsmannsutvalget og personell i Forsvaret kan rette henvendelser til Ombudsmannen utenom den regulære tjenestevei, med de innskrenkninger som er nevnt ovenfor, § 3, bokstav b.

§ 5.

De saker som skal behandles, forberedes og forelegges i alminnelighet av Ombudsmannen. Medlemmene kan hver for seg eller i fellesskap legge frem eller kreve lagt frem saker til drøfting. Nemnda kan av Stortinget, Stortingets forsvarskomiteé, Forsvarsministeren eller Forsvarssjefen (FO) forelegges saker til uttalelse. Henvendelser til Ombudsmannen i saker som er nevnt under § 3, bokstav a og b, forelegges nemnda bare i den utstrekning de er av prinsipiell karakter eller har almen interesse. Sakene søker Ombudsmannen løst ved direkte kontakt med de myndigheter som han anser nærmest til å ta seg av dem. I samband med saker som forelegges ham, har Ombudsmannen rett til å søke opplysninger hvor som helst i Forsvaret, hvor sikkerhetsmessige hensyn ikke forbyr det.

§ 6.

Ved utgangen av hvert år sender ombudsmannsnemnda rapport over sin virksomhet til Stortinget. Gjenpart av rapporten sendes Forsvarsdepartementet. Nemnda kan også når den finner det ønskelig, sende rapport til Stortinget om enkelte saker i årets løp. I den utstrekning nemnda finner det påkrevet, forelegger den de resultater som den ved inspeksjon eller ved studium er kommet frem til, for Forsvarsministeren i form av rapport.

§ 7.

Nemnda holder sine møter så ofte det er behov for det.

§ 8.

Dokumenter fra Ombudsmannsnemnda utferdiges gjennom nemndas leder og på Ombudsmannens brevark.

Ombudsmannsnemndas/Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige. Ombudsmannen avgjør likevel med endelig virkning om et dokument skal unntas fra offentlighet ut fra prinsippene i offentlighetsloven eller ut fra særlige hensyn som gjør seg gjeldende for nemndas og Ombudsmannens virksomhet.

Dokumenter som gjelder Ombudsmannsnemndas/Ombudsmannens budsjett eller interne administrasjon kan unntas fra offentlighet. Møteprotokoller for nemnda og dokumenter som utveksles mellom administrasjonen og en tilsatt er ikke offentlige.

Saker som gjelder dokumentoffentlighet hos Ombudsmannsnemnda behandles og avgjøres hos Ombudsmannen.

Med Ombudsmannens saksdokumenter menes korrespondanse mellom Ombudsmannen og borgeren og mellom Ombudsmannen og forvaltningen. Dokumenter som forelå under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos Ombudsmannen.

Ombudsmannen har taushetsplikt i samme utstrekning som forvaltningen. Den samme taushetsplikt påhviler Ombudsmannsnemndas medlemmer og Ombudsmannens personale. Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten.

Ombudsmannen fører journal etter arkivlovens mønster.

REGNSKAP 2015-2019

Tabell 5-1 Regnskap (kr), 2015-2019

År	2015	2016	2017	2018	2019
Lønn					
Lønn	2 836 965	2 725 196	2 736 876	2 906 041	2 942 784
Arbeidsgiveravgift	445 785	432 232	442 310	510 046	507 538
Pensjonsutgifter	0	0	0	344 029	348 419
Sykepenger og andre refusjoner	-246	0	0	0	-40 320
Andre ytelser	380 580	363 298	475 462	376 118	382 751
Sum	3 663 084	3 520 726	3 654 648	4 136 234	4 141 172
Andre driftsutgifter					
Husleie	902 779	920 985	950 552	1 226 055*	863 336
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0	0	0	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	0	0	0	0	0
Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	180 968	200 493	189 994	197 886	210 176
Reperasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	0	0	0	0	0
Mindre utstyrsanskaffelser	84 655	221 195	93 540	108 975	83 023
Leie av maskiner, inventar og lignende	238 222	256 836	97 111	68 820	198 082
Kjøp av konsulent tjenester**	115 640	168 464	385 611	132 393	19 515
Kjøp av fremmede tjenester	554 006	559 587	562 967	614 409	65 083
Reiser og diett	423 445	337 970	444 674	424 486	554 314
Øvrige driftsutgifter					507 679
Sum	2 499 715	2 665 530	2 724 449	1 546 969	2 501 208
SUM	6 162 799	6 186 256	6 379 097	5 683 203	6 642 380
Antall årsverk	3,5	3,5	3,6	3,5	3,9

* Husleie for 2019 er lavere enn for 2018. Dette skyldes at husleie for leie av kontorlokaler for 1. kvartal 2019 ble, ved en feiltakelse betalt i 2018.

** Fra og med 2019 presenteres konsulent tjenester og andre fremmede tjenester separat. I sammenligningstallene for 2018 og øvrige år er kjøp av fremmede tjenester presentert samlet på notelinjen kjøp av fremmede tjenester.

