



SIVILOMBUDET

ÅRSMELDING FOR 2023

DOKUMENT 4 (2023–2024)



Hovedtall 2023



4322
innkomne saker



4361
avsluttede saker

Antall besøk til steder der folk er fratatt friheten

11 besøk til barnevernsinstitusjoner

5 besøk til fengsel

1 besøk til arrest

Totalt
17
besøk under
forebyggings-
mandatet

Dette klages det mest på:

 **1248**

Saksbehandlingstid
og manglende svar

 **606**

Trygd, sosialhjelp
og barnebidrag

 **542**

Plan og bygg

 **462**

Helse og omsorgs-
tjenester

 **402**

Ansettelsessaker og
arbeids- og tjenesteforhold

Disse klages det mest på:

- > kommuner
- > statsforvaltere
- > Nav
- > utlendingsmyndighetene
- > politi og påtalemyndighet

Dokument 4 (2023–2024)

Melding for året 2023 fra Sivilombudet

Avgitt til Stortinget 19. mars 2024



Sivilombudets ledergruppe i oktober 2022. Fra venstre mot høyre: Solveig Antila, Annette Dahl, Joakim Øren, Hanne Harlem, Gustav Haver, Trude Julie Dommerud, Birthe Aspehaug Buset og Helga Fastrup Ervik. Maria Bakke (vikar for Gustav Haver) er ikke med på bildet. Foto: Mona Ødegård.

Innhold

Sivilombudet har ordet	4
Sivilombudets mandat og nøkkeltall	6
Årets aktiviteter og resultater	7
1 Klagesaker.....	9
> Artikler.....	11
<i>Naturverdier på kollisjonskurs med utbygging – hvem skal vurdere miljøvirkningene?</i>	<i>11</i>
<i>Offentlig ansattes ytringsfrihet</i>	<i>16</i>
> Tall og fakta	20
> Utviklingstrekk i klagesaksbehandlingen.....	29
> Forvaltningens oppfølging av Sivilombudets uttalelser.....	31
2 Eget tiltak-undersøkelser.....	36
> Artikler.....	38
<i>Begrunnelser i vedtak.....</i>	<i>38</i>
<i>Lovstridig instruks om å stanse behandling av søknader hos UDI.....</i>	<i>44</i>
> Tall og fakta	50
3 Forebygging av tortur og umenneskelig behandling av frihetsberøvede	53
> Forebyggingsarbeidet i 2023	54
> Gjennomførte besøk i 2023	57
> Oppfølging av tidligere besøk.....	61
> Informasjon, rådgivning og samarbeid	67
> Artikler.....	74
<i>Besøk til Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt.....</i>	<i>74</i>
<i>Besøk til regionale sikkerhetsavdelinger i psykisk helsevern</i>	<i>81</i>
<i>Besøk til barnevernsinstitusjoner i Agder</i>	<i>88</i>
> Forebyggingsarbeidet i tall.....	89
> Budsjett og regnskap for forebyggingsenheten	92
Om oss.....	93
Organisasjon, styring og kontroll	95
Vurdering av fremtidsutsikter	105
Budsjett og regnskap	107

Sivilombudet har ordet

I mars 2023 gjennomførte vår forebyggingsenhet et uvarslet besøk til Bredtveit kvinnefengsel. Under besøket avdekket vi livstruende forhold for de innsatte, og så det derfor nødvendig å varsle Justis- og beredskapsdepartementet om forholdene rett etter besøket. Å varsle departementet før ferdig rapport foreligger har vi ikke gjort tidligere, men i dette tilfellet anså vi tilstanden som så alvorlig at vi ikke kunne vente.

Dette er ett eksempel på en av de viktige sakene vi hos Sivilombudet jobbet med i 2023. Dette året har vi sett på soningsforhold i fengsler. Vi har dessuten vært særlig oppmerksomme på klager om barns rettssikkerhet, saksbehandlingstid hos offentlige instanser, og bruk av digitale løsninger for saksbehandling i forvaltningen. I «vurdering av fremtidsutsikter» på side 105 skriver vi mer om hvordan vi jobber med disse temaene.

Mange klager til Sivilombudet

Vi har mottatt flere klager enn noen gang fra mennesker som mener at myndighetene har gjort en feil. Sivilombudet mottok 4322 saker i 2023, de aller fleste av disse er klager på forvaltningen. I en stor andel av klagene må vi veilede klageren tilbake til forvaltningen slik at klagen først ferdigbehandles der. Vi foretar en rettslig gjennomgang av alle klager vi kan behandle, og bestemmer deretter hvilke klager vi undersøker videre. I 2024 har vi fått bevilget noen midler som skal bidra til at vi kan gå videre med undersøkelse i flere klager.

I større grad enn tidligere undersøker vi saker med forvaltningen over telefon, og mange saker ordner seg underveis. Dette gjelder spesielt saker om manglende svar fra forvaltningen. Sivilombudet kan ikke behandle saker som ikke er ferdigbehandlet i forvaltningen, med mindre problemet er at man ikke får svar. 30% av alle klagene vi får inn, handler om manglende svar eller lang saksbehandlingstid hos forvaltningen, og tallet har økt. Lange behandlingstider

kan få alvorlige konsekvenser og være brudd på loven, for eksempel når det gjelder trygdeytelser, familieinnvandring eller offentlighet og innsyn. På noen områder, for eksempel hos UDI, får vi inn så mange klager på behandlingstiden, at vi ikke kan undersøke alle enkeltsakene hvor det kunne vært grunnlag for kritikk. Derfor gjør vi mer generelle undersøkelser for å kunne hjelpe flere på en gang. Dette har vi gjort både med familieinnvandring og reisebevis, som vi skriver mer om på side 44.

Undersøkelser av eget tiltak

I 2023 ferdigstilte vi flere undersøkelser av eget tiltak. På innsynsområdet undersøkte vi hvordan seks statlige etater håndterer dokumenter som sendes mellom enheter i etaten. Undersøkelsen viste at dokumenter i disse etatene feilaktig ikke blir journalført eller blir kategorisert som interne dokumenter på offentlig journal. Det gjør det vanskeligere for offentligheten å søke innsyn i dokumentene. Å kunne se forvaltnings dokumenter er en sentral forutsetning for en åpen og opplyst debatt og for tillit til forvaltningen.

Innbyggerne har krav på gode begrunnelser

Vi har også gått gjennom Navs begrunnelser for avslag på sykepengene og uføretrygd i over 100 tilfeldig utvalgte saker. Etter vårt syn er begrunnelsen i mange avslag utformet i strid med god forvaltnings-skikk og svært vanskelig å forstå for mottakeren.

I etterkant av at undersøkelsen ble kjent, har vi holdt foredrag for saksbehandlere hos Nav. Vi har også laget et veiledningshefte for alle i forvaltningen, om hvordan man kan skrive gode begrunnelser. Hensikten med slike veiledningshefter er å øke kunnskapen i forvaltningen og forebygge at det gjøres feil.

Informasjon om klagemulighet

I 2023 har vi arbeidet for å gjøre klagemuligheten bedre kjent hos barn og unge, blant annet gjennom tilpasset informasjon og samarbeid med andre

aktører som ung.no. Antallet klager direkte fra barn har økt betraktelig i 2023, dette gjelder spesielt innenfor områdene barnevern og utlendingssaker. I tillegg veileder og hjelper vi barn i større grad.

Sivilombudet overtok ansvaret for klager på Forsvaret i oktober 2021, og etablerte en prosjektgruppe i januar 2023 med særlig ansvar for slike klager. Vi ser at antallet klager på Forsvaret er økende, og vil fortsette å jobbe for å gjøre klagemuligheten til ombudet bedre kjent. I oktober kom vi med kritikk i en uttalelse omtalt på side 49.

Forebyggingsarbeidet

Sivilombudets forebyggingsarbeid innebærer å besøke steder der mennesker er, eller kan være, fratatt friheten. I 2023 besøkte vi elleve barnevernsinstitusjoner i Agder, fem fengsler i ulike deler av landet og ventecellene i Oslo tinghus. Vi publiserte også en større undersøkelse av hvordan kriminalomsorgen jobber for å forebygge selvmord og selvmordsforsøk. Både denne temarapporten og Bredtveit-rapporten ble presentert på åpne arrangementer i Sivilombudets lokaler. Rapporter fra besøkene til de tre regionale sikkerhetsseksjonene i psykisk helsevern, Dikemark, Bergen og Østmarka, ble publisert i første halvdel av 2023 og fulgt opp med stedene gjennom høsten.

Også i 2023 har vi fulgt opp de kritikkverdige forholdene ved Politiets utlendingssentrum Trandum. I en sivil sak som gjaldt en tidligere internert innga vi et skriftlig innlegg med redegjørelse for våre erfaringer til Borgarting lagmannsrett.

Tre utfordringer

Sivilombudets oppgave er å bidra til at forvaltningen ikke gjør urett overfor den enkelte. Sivilombudet kan også påpeke mangler ved regelverk eller praksis. Jeg vil trekke fram tre områder jeg mener Stortinget bør være særlig oppmerksom på.

For det første faren for at forvaltningen i økende grad oppleves utilgjengelig for innbyggerne. Muligheten for å få kontakt, god informasjon og veiledning om sin sak, svar innen rimelig tid og forståelige begrunnelser for resultatet, er svært viktig for den



Foto: Mona Ødegård

enkeltes tillit til forvaltningen. Samtidig ser vi at dette svikter i mange tilfeller. Mer bruk av digitale løsninger kan forsterke problemet, dersom forvaltningen ikke legger tilstrekkelig vekt på innbyggernes behov og opplevelse av de nye løsningene.

For det andre understreker jeg at kritikkverdige soningsforhold i norske fengsler, slik Sivilombudet har påvist i flere sammenhenger, både er alvorlig for den enkelte, og kan hindre rehabilitering og forebygging av ny kriminalitet.

Til sist finner jeg grunn til å nevne den stadig manglende overholdelse av reglene om rett til innsyn og krav til journalføring. Reglene brytes uten at det ser ut til å utvikle seg i riktig retning. Antallet klager til Sivilombudet fortsetter å øke. Det er nærliggende å stille spørsmål ved om dette også mer generelt kan bidra til å undergrave tilliten til forvaltningen og respekten for lovene Stortinget har gitt.

Ny periode som sivilombud

Stortinget oppnevner sivilombudet for en periode på fire år. Det følger av lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven). I november 2023 vedtok Stortinget at jeg skulle gjenoppnevnes for en ny periode. Jeg takker Stortinget for fornyet tillit, og gleder meg til å arbeide for å oppfylle Sivilombudets mandat også i neste periode.

Hanne Harlem
sivilombud

Sivilombudets mandat og nøkkeltall

Introduksjon til virksomheten

Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet) er et av Stortingets eksterne kontrollorganer, og har som formål å arbeide for at den enkelte ikke skal utsettes for urett fra den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste. Sivilombudet utfører vervet selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Sivilombudets virksomhet har sitt rettslige grunnlag i Grunnloven (§75, bokstav l) og Lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven).

Sivilombudet fører kontroll også med kommuner og fylkeskommuner. Her skiller vi oss fra kontrollorganer som Riksrevisjonen.

Sivilombudet oppnevnes av Stortinget hvert fjerde år. Sivilombud i denne perioden er Hanne Harlem.

Grunnloven §75, bokstav l:

Det tilkommer Stortinget ... å utnevne en person som ikke er medlem av Stortinget, til på en måte som er nærmere bestemt i lov, å 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;

Sivilombudsloven § 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.

Hun tiltrådte vervet 1. februar 2020.

16. november 2023 ble Hanne Harlem gjenoppnevnt av Stortinget som sivilombud i tidsrommet 1. februar 2024–1. februar 2028. Sivilombudet har kontorsted i Oslo, og behandler saker fra hele landet.

Sivilombudet behandler klager, setter i gang undersøkelser av eget tiltak, og besøker steder der mennesker er fratatt friheten.

Sivilombudet er nasjonalt forebyggingsorgan etter FN's Tilleggsprotokoll til torturkonvensjonen (OPCAT). Under dette mandatet arbeider Sivilombudet for å forebygge tortur og umenneskelig behandling i institusjoner ved å besøke steder hvor mennesker er fratatt friheten.

Nøkkeltall 2023

Antall utførte årsverk ¹	65,34
Samlet tildeling (1000 kr) ²	103 085
Driftsutgifter (1000 kr) ³	102 298
Lønnsandel av driftsutgifter, prosent ⁴	73,6
Lønnsutgifter per årsverk (1000 kr) ⁵	1 161

1 Med utførte årsverk menes årsverkstall som justeres for ulike former for merarbeid eller fravær. Et årsverk defineres som en person i 100% stilling i et helt år.

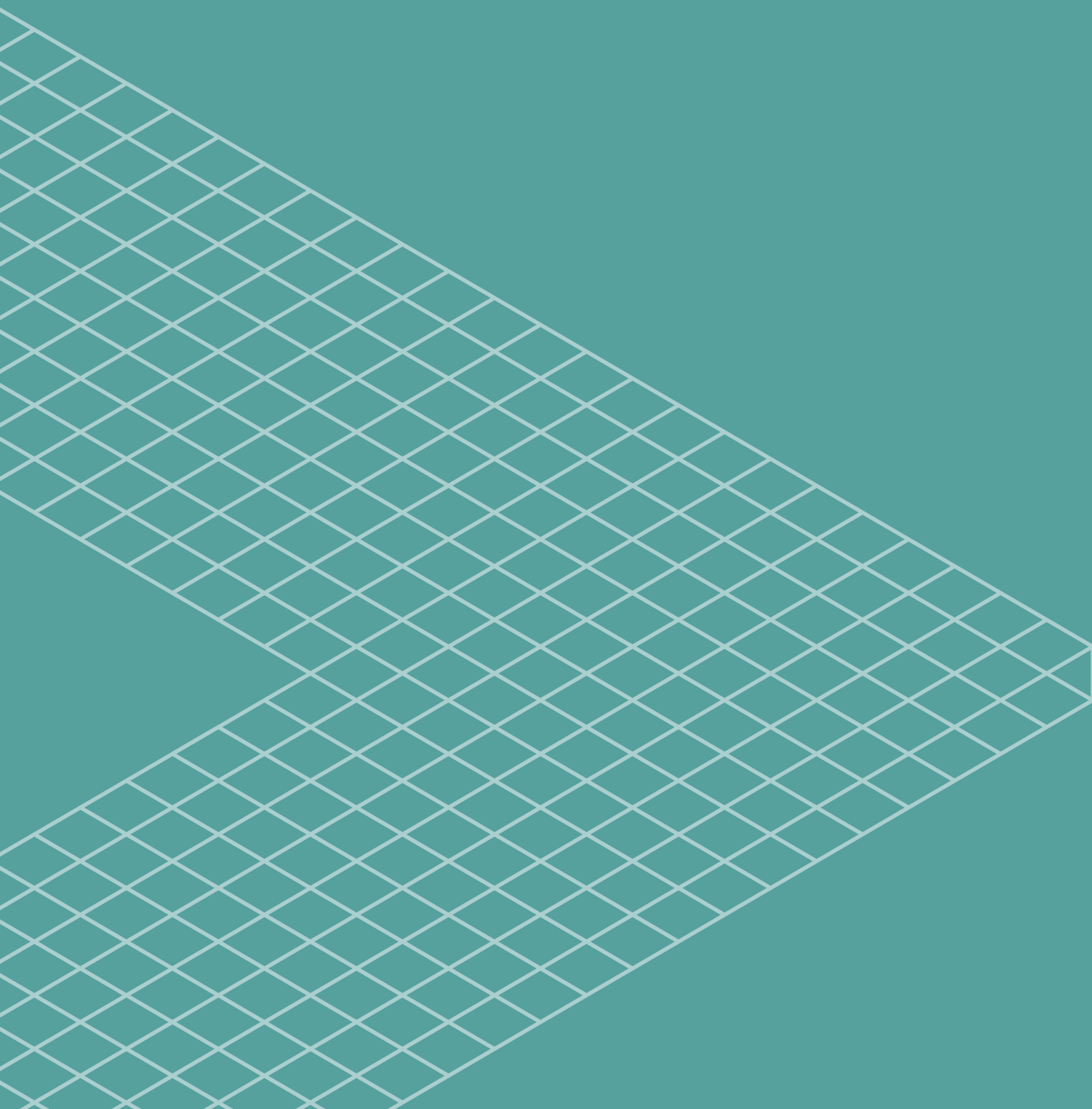
2 Bevilgningsrapporteringen Note A.

3 Artskontorrapporteringen.

4 Utbetalinger til lønn, inkl. refusjoner, som andel av driftsutgifter.

5 Utbetalinger til lønn, delt på antall utførte årsverk.

Årets aktiviteter og resultater





1 Klagesaker

Alle som mener å ha vært utsatt for urett eller feil fra offentlig forvaltning kan klage til Sivilombudet. Sivilombudet foretar en rettslig, objektiv og nøytral vurdering av klagen.

Klagesaker

Når kan man klage til Sivilombudet?

Man kan for eksempel klage dersom man mener at et vedtak eller en avgjørelse er feil, eller at en sak har vært behandlet på en uriktig eller uforsvarlig måte av myndighetene. Sivilombudet foretar en rettslig, objektiv og nøytral vurdering av klagen. Det er gratis å klage. Saken må være ferdig behandlet i forvaltningen før man klager til Sivilombudet. Unntaket er hvis klagen gjelder lang saksbehandlingstid eller manglende svar. Da kan man klage til Sivilombudet hvis man har purret først.

Hva skjer med klagen?

Sivilombudet går gjennom alle klager for å ta stilling til om de skal undersøkes nærmere. Sivilombudet kan foreta undersøkelser, der vi stiller forvaltningsorganene skriftlige spørsmål, eller tar kontakt muntlig. Hvis saken ikke er ferdigbehandlet i forvaltningen, veileder vi klageren videre til riktig instans.

Noen ganger oversender vi klagen til forvaltningen sammen med et brev der vi gir veiledning om hva forvaltningen bør gjøre videre.

Dersom saken gir grunn til det, kan Sivilombudet uttale sin mening om saken og innta standpunkt om

- › at forvaltningen har gjort feil, handlet uforsvarlig eller optrådt i strid med god forvaltningsskikk
- › at en avgjørelse er ugyldig eller klart urimelig
- › at det foreligger begrunnet tvil om forhold av betydning for saken
- › at det foreligger forhold som kan medføre erstatnings- eller oppreisningsansvar

Sivilombudet kan også gi uttrykk for at feil bør rettes, at saken bør behandles på nytt, eller at det bør ytes erstatning eller oppreisning. Sivilombudet kan ikke selv omgjøre avgjørelser eller pålegge myndighetene å gjøre noe, men i de aller fleste tilfellene retter myndighetene seg etter Sivilombudets uttalelser.



Foto: Mona Ødegård.

Naturverdier på kollisjonskurs med utbygging – hvem skal vurdere miljøvirkningene?

Når det fattes avgjørelser om hvordan Norges arealer skal utnyttes, oppstår det ofte konflikter om hva ulike områder skal brukes til. Interesser må avveies mot hverandre, og det er ikke alltid mulig å harmonisere disse interessene fullt ut. Et klassisk eksempel på en slik arealkonflikt er når miljøinteresser står mot andre offentlige interesser eller næringsinteresser.

Sivilombudet har det siste året behandlet flere saker om miljøvurderinger i forbindelse med kommunale arealplanvedtak etter plan- og bygningsloven. Sakene gjelder ulike typer planer og tiltak, ulike forvaltningsorganer og til dels ulike spørsmål. Et felles trekk har likevel vært at det organet som har tatt avgjørelsen, ikke har vurdert miljøvirkningene på en slik måte som lovgiver har bestemt. Organet har enten gjort mangelfulle vurderinger eller feilaktig utsatt vurderingene til senere i planprosessen.

Det er i utgangspunktet en skjønnsmessig og lokalpolitisk avgjørelse hva et bestemt område skal brukes til. Det ligger normalt utenfor ombudets mandat å ta stilling til skjønnsmessige forhold og dermed hvordan de ulike interessene skal avveies mot hverandre i en slik vurdering. Det er likevel viktig at disse sakene blir godt nok utredet og at de ulike sidene ved saken blir tilstrekkelig belyst. De som ikke får medhold i sine innvendinger mot en arealplan må være sikre på at deres synspunkter har blitt hørt og vurdert. Videre vil utredninger og vurderinger som lovverket krever, kunne hindre avgjørelser som medfører større miljøskader eller andre ulemper enn nødvendig. Lovverket oppstiller derfor flere krav til behandlingsprosessen når det fattes et arealplanvedtak. Plan- og bygningsloven, konsekvensutred-

ningsforskriften og naturmangfoldloven inneholder regler som blant annet skal sikre at kunnskapsgrunnlaget er godt nok, at mulige virkninger av planen blir tatt i betraktning og at viktige hensyn, herunder miljøhensyn, blir synliggjort og vurdert. Sivilombudet kan kontrollere om forvaltningen har oppfylt disse lovpålagte pliktene.

Oppdrettsanlegg – hvem skal vurdere miljøvirkningene?

I to saker i 2023 kritiserte Sivilombudet Kommunal- og distriktsdepartementets behandling av kommuneplaner som åpnet for fiskeoppdrett.

Den ene saken (SOM-2022-1377) gjaldt en kommunedelplan for flere oppdrettsanlegg i sjøen i Alver kommune. Statsforvalteren i Vestland meldte innsigelse til planen, fordi Statsforvalteren mente at det ikke var gjort en god nok vurdering av hvordan oppdrettsanleggene kunne påvirke villaks- og sjøørretbestanden i fjordområdene rundt anleggene. Statsforvalteren mente særlig at det måtte gjøres en grundigere vurdering av den samlede belastningen oppdrettsanleggene ville ha for hele fjordsystemet. Kommunal- og distriktsdepartementet godkjente planen, fordi det senere skulle gjøres mer detaljerte miljøvurderinger ved behandlingen av søknadene

om tillatelser til nye oppdrettslokaliteter etter akvakulturloven.

Den andre saken (SOM-2022-1374) gjaldt et vedtak om en kommuneplan for Brønnøy kommune, hvor Statsforvalteren i Nordland hadde innsigelser til de nye oppdrettsområdene i planen. Etter Statsforvalterens syn var det ikke forsvarlig å åpne for mer oppdrett i fjordene av hensyn til villaks- og sjøørretbestanden. Til tross for innsigelsene, godkjente Kommunal- og distriktsdepartementet akvakulturområdene, men presiserte i vedtaket at miljøvirkningene av oppdrettsanleggene ikke var «realitetsvurdert». Ifølge departementet skulle dette gjøres i den senere behandlingen av søknader om oppdrettslokalitet for de enkelte oppdrettsanleggene.

For ombudet var et sentralt spørsmål i begge sakene hvilke utredninger og vurderinger som skulle gjøres når departementet stadfestet kommuneplanen, og hvilke som eventuelt kunne utsettes til de senere søknadene om oppdrettsanleggene. Disse søknadene skulle behandles etter et sektorlovverk som inneholder egne utrednings- og prosesskrav. Sivilombudet viste til at kommunen skal avklare arealbruken innenfor kommunegrensen, og at dette skal gjøres i kommuneplanen, selv om de senere søknadene krever egne vurderinger. Ombudet mente derfor at allerede når kommuneplanen skal vedtas, må kunnskapsgrunnlaget om miljøkonsekvensene være godt nok til at kommunen, som planmyndighet, kan vurdere om – og eventuelt hvor – det bør åpnes for fiskeoppdrett i det aktuelle fjordområdet.

For Alver kommune innebar dette at utredningen og vurderingen av den samlede belastningen for fjorden måtte gjøres i kommuneplanprosessen, og ikke kunne utsettes til den etterfølgende søknadsbehandlingen etter akvakulturloven. Tilsvarende måtte departementet i saken om Brønnøy kommune vurdere hvordan de foreslåtte oppdrettsanleggene kunne påvirke naturmangfoldet i fjordområdene og ta stilling til hvordan dette ville påvirke innholdet i planen, da de behandlet innsigelsene fra Statsforvalteren. Etter ombudets uttalelser vurderte departementet sakene på nytt.

Departementet innhentet ny kunnskap om naturmangfoldet i de aktuelle områdene og gjorde noen nærmere vurderinger etter vannforskriften og av påvirkningen på naturmangfoldet. Etter de nye vurderingene opprettholdt departementet stadfestelsen av begge planvedtakene.

I begge uttalelsene understreket ombudet viktigheten av at de ulike miljøvurderingene blir gjort av riktig forvaltningsorgan, på riktig tidspunkt i prosessen. Det er særlig to grunner til at dette er sentralt.

For det første vil omfanget av miljøvurderingene og muligheten til å legge føringer for arealbruken variere ut ifra hvor i prosessen man befinner seg. Kommuneplanprosessen er ment for vurderinger i et større perspektiv enn ved den senere behandlingen av enkelt-søknader etter akvakulturloven. På kommuneplannivå skal det tas stilling til arealutnyttelsen i hele kommunen, herunder hvor mange områder som skal åpnes for oppdrettsanlegg og hvor disse skal plasseres. I denne sammenheng må kommunen vurdere de samlede miljøvirkningene og ta stilling til hvilken grad av miljøpåvirkning som er akseptabel. Ved behandlingen av enkelt-søknader etter akvakulturloven er det bare det enkelte anlegget som vurderes, og i utgangspunktet kan søknaden kun innvilges eller avslås. Mulighetene til å flytte anlegget til et mer egnet område eller se det i sammenheng med andre anlegg eller tiltak, er altså langt mer begrenset ved behandlingen av enkelt-søknader enn i kommuneplanprosessen.

For det andre kan den demokratiske forankring til avgjørelsen bli svekket, dersom sentrale avveininger ikke blir gjort av de rette beslutningstagerne. Avgjørelser som handler om å tilside sette miljøinteresser til fordel for næringsinteresser, eller motsatt, er ofte preget av stort engasjement og i noen tilfeller et høyt konfliktnivå. Når kommunen bestemmer arealbruken i en kommuneplan, skjer det etter en demokratisk og offentlig prosess og en bred lokalpolitisk avveining av ulike interesser. Videre blir avgjørelsen fattet av kommunestyret, og beslutningstagerne kan bli holdt demokratisk ansvarlige for sine beslutninger. Tilsvarende gjelder for politisk ledelse i et departement, dersom stadfestelsen av en arealplan blir

løftet opp på departementsnivå. Behandlingen av søknader om enkelttiltak er imidlertid i større grad en administrativ prosess. En stadig utsettelse av viktig interesseavveininger kan derfor føre til at ansvaret for disse vurderingene pulveriseres og at det blir vanskelig å identifisere og ansvarliggjøre de som faktisk har bestemt arealbruken.

Statsforvalterens vurdering av naturmangfold i klageomgangen

Sivilombudet har også sett eksempler på at statlige organer har vært for tilbakeholdne med å overprøve avgjørelser som er fattet av demokratisk valgte organer i kommunene. I to uttalelser kritiserte ombudet statsforvalterne for å ikke foreta en tilstrekkelig overprøving av kommunenes miljøvurderinger.

Sivilombudets uttalelse 6. juni 2023 (SOM-2022-5453) gjaldt en reguleringsplan for en skole i Karmøy kommune. Etter kommunens planvedtak ble det gjort nye funn av flere rødlistede arter i planområdet. Statsforvalteren i Rogaland stadfestet imidlertid planen, fordi de mente at saken var godt nok utredet på tidspunktet for kommunens vedtak. Ombudet mente at Statsforvalteren skulle ha foretatt en selvstendig vurdering av om funnet av disse naturverdiene medførte behov for flere undersøkelser og om kommunens vurderinger var i samsvar med de reelle faktiske forholdene i planområdet. Etter ombudets uttalelse la Statsforvalteren til grunn at planvedtaket var ugyldig, og sendte saken tilbake til kommunen for ny behandling.

I Sivilombudets uttalelse 31. mai 2023 (SOM-2022-3102) hadde kommunestyret i Fjell (nå Øygarden) kommune vedtatt en reguleringsplan som la til rette for etablering av en ca. 10 km lang fylkesvei med fire felt. Store deler av veistrekningen skal gå i urørt natur, og naturmangfoldet blir berørt. Statsforvalteren i Vestland stadfestet kommunens vedtak i klageomgangen. Statsforvalteren hadde imidlertid ikke gjort en selvstendig og tilstrekkelig prøving av prinsippene i naturmangfoldloven, men kun stilt seg bak kommunens vurderinger. Dette var ikke nok, fordi heller ikke kommunen hadde foretatt noen selvstendig vurdering. Kommunen hadde bare vist til enkelte overfladiske beskrivelser av veistrekningens påvirkning på

naturmangfoldet, som fremgikk i en rapport fra et konsulentfirma som utredet planområdet på oppdrag fra kommunen. Etter ombudets uttalelse har Statsforvalteren tatt saken opp til en ny vurdering. Statsforvalteren har foreløpig ikke ferdigbehandlet saken.

Sakene kan tyde på at statsforvalterne noen ganger synes det er vanskelig å ta stilling til hvor grundig de skal overprøve kommunens vedtak om arealplaner. Årsaken til dette kan ha sammenheng med at avveiningene av hensyn for å bestemme hva et areal skal brukes til i utgangspunktet er en skjønnsmessig og lokalpolitisk vurdering som kommunestyret skal gjøre. At disse avveiningene er i kjernen av det kommunale selvstyret, kan kanskje føre til at de statlige klageorganene også blir tilbakeholdne i prøvingen av de rettslige sidene av saken. De rettslige kravene, for eksempel om avgjørelsen er utredet godt nok, skal imidlertid statsforvalterne alltid kontrollere fullt ut.

Oppsummering

Et viktig poeng for Sivilombudet i de siste uttalelsene om vedtak av arealplaner har vært at hvert organ som er involvert i avgjørelsesprosessen må være bevisst sin egen myndighet og gjøre de vurderingene som loven pålegger dem å gjøre. Blir en plan sendt til departementet etter en innsigelse, må departementet ta stilling til de forholdene det er uenighet om. Blir et kommunalt planvedtak påklaget til Statsforvalteren, må Statsforvalteren ta stilling til om kommunen har oppfylt de rettslige kravene for å vedta planen. Dette er sentralt for at befolkningen skal ha tillit til de avgjørelsene som fattes. Det er også viktig for å sikre gode avgjørelser, hvor blant annet miljøhensyn blitt ivaretatt, selv om kommunen tillater å bygge veien, skolen eller oppdrettsanlegget. Dermed vil gode utredninger og vurderinger i tråd med loven også kunne hindre eller redusere konflikter når sterke interesser står mot hverandre.



Andreas Dalaker
rådgiver, Sivilombudet

Klager på digital forvaltning

Forvaltningen tar i økende grad i bruk digitale løsninger. Det er både viktig og nyttig. Samtidig er det en risiko for at digitale løsninger ikke er godt nok tilpasset gjeldende regelverk. Vi mottar flere klager hvert år som gjelder digital forvaltning.

2022/6116

Krav om digital innsendelse av søknad om mesterbrev

Mesterbrevnemnda krevde at en søker måtte legge inn søknaden sin om mesterbrev på nytt, etter innføringen av en ny digital søknadsportal. Søkeren hadde sendt inn søknaden på papir fire måneder før opprettelsen av den digitale portalen. Søknaden var på 223 sider, og det hadde tatt lang tid å utforme den. Klageren mente at det var urimelig at nemnda påla ham merarbeid fordi kravene hadde endret seg i ettertid.

Sivilombudet kom til at Mesterbrevnemnda ikke hadde rettslig grunnlag for å kreve at han måtte legge inn søknaden på nytt. Søknaden oppfylte formkravene i regelverket på tidspunktet for innsendelsen. Den måtte derfor anses som levert.

2022/5490

Underskrift og navn i vedtak

Vedtakene fra sosialtjenesten i Oslo avsluttes kun med formuleringen «Med hilsen leder Nav [kontor/bydel]». Navnet på lederen som tar beslutningen står ikke i vedtakene. Sivilombudet konkluderte, etter å ha undersøkt saken, med at mottakeren må få vite hvem som har fattet vedtaket. Habilitetsreglene i forvaltningsloven sier at en part i en sak skal få kjennskap til hvem som har behandlet og avgjort saken, og det er god forvaltningsskikk at et brev fra forvaltningen ikke ser uferdig ut. Navn på den som tar beslutningen, og en avsluttende setning om at vedtaket er elektronisk godkjent, vil sikre at mottakeren vet at dette er et godkjent vedtak. Sivilombudet ba Oslo kommune om å endre sine rutiner for underskrift i vedtak.

2023/4149

Innsyn i «Politikerportalen»

Sivilombudet behandlet en klage som gjaldt innsyn i «Politikerportalen» – en nettløsning for Larvik kommune der politikerne kan legge inn forslag til vedtak. Politikerportalen er kun åpen for de politikerne som sitter i utvalg og kommunestyret, samt administrasjonen. Politikerne får tilgang til portalen ved å logge seg på med BankID.

Sivilombudet konkluderte med at klageren måtte gis innsyn i Politikerportalen dersom det i realiteten foregår saksbehandling som etter loven skal skje i offentlige møter etter kommuneloven. Når forvaltningen tar i bruk digitale verktøy må den også sørge for at bruken skjer innenfor de rettslige rammene som gjelder – slik som reglene i forvaltningsloven, offentleglova og kommuneloven.

Statsforvalteren gjorde en ny vurdering og ba kommunen behandle saken på nytt.

2022/5067

Forhåndsvarsling ved automatiserte vedtak om reduksjon i uføretrygd

Sivilombudet ble høsten 2022 oppmerksom på at Nav fattet helautomatiserte vedtak om reduksjon av uføretrygd etter innhenting av opplysninger om inntekt. Vedtakene ble fattet uten at de uføretrygdene ble forhåndsvarslet. Saken ble tatt opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet som erkjente at Nav manglet rettslig grunnlag for å unnlate forhåndsvarsling.

Direktoratet ønsket å fortsette å bruke den helautomatiserte løsningen og ville sette i gang regelverksarbeid for å få rettslig grunnlag.

Kravene i personvernforordningen om forsvarlig saksbehandling ved helautomatiserte avgjørelser gjelder ikke bare arbeids- og velferdsforvaltningen, men forvaltningen generelt. Sivilombudet mente derfor at det var gode grunner for at den rettslige vurderingen av unnlattelse av forhåndsvarsling ved helautomatiserte avgjørelser bør inngå i arbeidet med ny forvaltningslov.

Offentlig ansattes ytringsfrihet

Hvilken rett har offentlig ansatte til å ytre seg i sosiale medier? Kan arbeidsgiver sanksjonere medarbeidere som publiserer innhold som arbeidsgiver finner upassende?

I denne artikkelen gjennomgår vi vi først offentlig ansattes ytringsfrihet generelt. Denne delen av artikkelen er hentet fra årsmeldingen i 2019, side 14. Deretter presenteres en konkret klage som gjelder offentlig ansattes rett til å publisere innlegg på sosiale medier. I dette tilfellet fikk klageren arbeidsrettslige reaksjoner fra sin arbeidsgiver som følge av et innlegg på Facebook.

Sivilombudet har de siste årene mottatt flere klager innenfor dette temaet, og vår erfaring er at forvaltningen kan trå feil i vurderingen av hva offentlig ansatte har rett til å ytre seg om. Sosiale medier er lett tilgjengelig for de fleste. Utfordringen er særlig at det som publiseres, fort kan nå ut til en langt større mottakerkrets enn opprinnelig tiltenkt. Som bruker av sosiale medier er man dessuten sin egen redaktør. Generelt har nok sosiale medier ført til en lavere terskel for å ytre seg, med den følge at også ytringer som ikke var helt gjennomtenkte blir publisert. For Sivilombudet oppstår spørsmålet om hvor ytringsfrihetens grenser går, når arbeidsgiver vurderer reaksjoner som følge av ytringen.

Generelt om ytringsfrihet for offentlig ansatte

Ytringsfriheten er en grunnleggende rettighet, nedfelt i Grunnloven § 100, Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10 og FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19. Kjernen er å verne ytringer i det offentlige ordskiftet. Også politisk ekstreme og krenkende meninger er i utgangspunktet vernet. Selv

politiske ytringer som kan oppfattes som ærekrenkende eller rasediskriminerende, vil kunne falle inn under ytringsfriheten. I utgangspunktet vil det være meget begrenset adgang til å forby slike ytringer.

Arbeidstakere har i utgangspunktet den samme ytringsfriheten som enhver annen borger, når han eller hun uttaler seg på egne vegne. Det er likevel noen begrensninger. Det gjelder selvfølgelig opplysninger som er taushetsbelagte etter loven, men også arbeidstakeres plikt til å opptre lojalt overfor den virksomheten de arbeider (den ulovfestede lojalitetsplikten) kan utgjøre en grense. Avveiningen mellom den ansattes ytringsfrihet på den ene siden og lojalitetsplikten på den andre må være konkret. Arbeidsgiveren har som utgangspunkt ikke adgang til å reagere på en offentlig ansatts ytringer, med mindre det foreligger en åpenbar risiko for skade på arbeidsgiverens legitime og saklige interesser. Generelt skal det mye til før lojalitetshensynet tilsier begrensninger i ytringsfriheten.

Kommunens håndtering av en ansatt sin ytring i sosiale medier

Sivilombudet behandlet en sak om dette temaet i 2023. Utdanningsforbundet klaget på vegne av en ansatt ved en skole i kommunen.

I forbindelse med Halloween publiserte klageren 31. oktober 2022 et bilde på sin private Facebook-side. Bildet viste en annen ansatt i kommunen som hadde kledd seg ut som kommunedirektøren.

Kollegaen holdt et skilt hvor det sto: «Død over distriktene.» Bildet hadde følgende kommentar: «Det skumleste man kan få på døra., Rådmannen Selveste. Med budskapet «død over distriktene.» Dagens beste kostyme.»

Kommunen hadde på dette tidspunktet anstrengt økonomi. Kommunedirektøren hadde foreslått en rekke tiltak for å spare penger herunder nedleggelse av skoler og færre sykehjemsplasser. Kommunedirektørens forslag til skolenedleggelse og reduksjon av antall sykehjemsplasser ble senere vedtatt av kommunestyret.

Klageren hadde siden 2013 vært aktivt engasjert i en bygdeutviklingsgruppe som har som mål å skape en levende bygd som folk ønsker å flytte til og bo i.

Tema i formannskapsmøte: «Trakassering av rådmannen»

I et formannskapsmøte i kommunen et par dager etter Halloween, ble klagerens ytring på Facebook behandlet under en sak med tittelen «Trakassering av rådmannen». Klageren ble ikke nevnt ved navn, men Facebook-innlegget ble vist frem og hun ble på denne måten identifisert i møtet. Klageren slettet innlegget på eget initiativ etter at hun ble kjent med formannskapets vedtak.

Formannskapet vedtok å innhente en juridisk vurdering av om klagerens innlegg og kommentarene på innlegget var å anse som trakassering av kommunedirektøren. Det ble blant annet vist til at klageren var ansatt i kommunen. Videre vedtok formannskapet å ta avstand fra at «ansatte i kommunen ytrer sine meninger på denne måten». Den juridiske vurderingen konkluderte med at det var en lovlig ytring.

Ytringsfriheten ble krenket

Sivilombudet kom til at kommunen krenket den ansattes ytringsfrihet. Først ved at formannskapet i kommunen vedtok å ta avstand fra den ansattes ytringsform, uten å først å ha avklart om ytringen lå innenfor det en ansatt har adgang til å ytre seg om. Deretter ved at kommunens ordfører uttalte seg til

Ytringsfrihet for offentlig ansatte

- › Ytringsfrihet, også for offentlig ansatte, følger av Grunnloven § 100, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19.
- › Ytringsfriheten kan bare begrenses der det foreligger «særlig tungtveiende hensyn», og bare dersom slike hensyn gjør det forsvarlig holdt opp mot ytringsfrihetens begrunnelse, jf. Grunnloven § 100 tredje ledd.
- › Sivilombudet har behandlet flere saker som gjelder arbeidstakers rett til å ytre seg, der en avveining mellom retten til ytringsfrihet og arbeidstakers lojalitetsplikt har vært avgjørende, blant annet i følgende uttalelser publisert på Sivilombudets hjemmeside og på Lovdata:
 - › [Offentlig ansattes ytringsfrihet og adgang til å opplyse om arbeidssted i offentlig meningsytring \(2021\)](#)
 - › [Arbeidsgivers reaksjon på arbeidstakers ytringer \(2021\)](#)
 - › [Skriftlig advarsel i arbeidsforhold etter ytring på Facebook \(2019\)](#)
 - › [Tilrettevisning av sykehjemslege på bakgrunn av ytringer i media – ansattes ytringsfrihet \(2014\)](#)
- › Vi har også gjennomført en [undersøkelse av eget tiltak om offentlige ansattes ytringsfrihet](#), fra 2015, som blant annet førte til endringer i Etske retningslinjer for statstjenesten i 2017.

media på en slik måte at det kunne fremstå som at den ansatte ikke burde ha uttalt seg på den måten hun gjorde, også etter at kommunen hadde mottatt den juridiske vurderingen som konkluderte med at det var en lovlig ytring.



Foto: Hannah Wei, Unsplash

Videre ble den ansattes yringsfrihet krenket ved at kommunens administrasjon kalte henne inn til et møte om saken for å drøfte ytringen med henne, samt oppfordret henne til å unngå å ytre seg på en slik måte senere. At kommunens administrasjon opprettholdt møteinnkallingen og gjennomførte møtet med det innholdet det hadde, fremfor å erkjenne at ytringen var legitim også i form og forum, fremstår som utilbørlig opptreden fra arbeidsgivers side.

Sivilombudet ba kommunen gjøre det klart for den ansatte at ytringen hennes var legitim, gjøre nødvendige endringer i kommunens interne reglement og å beklage håndteringen av saken. Kommunen fulgte Sivilombudets uttalelse, blant ved at kommunens ordfører var i kontakt med de aktuelle ansatte, herunder klageren, og beklaget på vegne av kommunen. Det ble også sendt en skriftlig beklagelse. Kommunen orienterte også om at aktuelle reglementer og retningslinjer i kommunen ville bli revidert tidlig i 2024.



Karen Haug Aronsen
spesialrådgiver, Sivilombudet

Klager på lang saksbehandlingstid

Sivilombudet mottok 1248 klager på lang saksbehandlingstid eller manglende svar i forvaltningen i 2023. Dette var en økning på 6,5 % fra 2022. Lang saksbehandlingstid kan tilsynelatende være en «mild» urett sammenliknet med feil som begås på andre områder, som for eksempel isolasjon i fengsel eller tvangsmedisinering. Men bak disse klagen kan det skjule seg alvorlige brudd på loven som har store konsekvenser for dem det gjelder.

2022/5454

UDIs behandlingstid i klagesak

Å bruke over fire år på å vurdere og oversende en klage er ikke i samsvar med loven, skrev Sivilombudet i en uttalelse til Utlendingsdirektoratet (UDI) i april 2023. Saken gjaldt en utlending som fikk avslag på søknaden om norsk statsborgerskap og klaget på vedtaket i desember 2018. Saken ble blant annet forsinket fordi det tok lang tid å få gjennomført intervju hos politiet. Det kunne ikke aksepteres at dette tok 19 måneder. Da intervjuet var gjennomført, skulle UDI ha prioritert saken.

UDI har ikke oppfylt kravet i forvaltningsloven om å gi et foreløpig svar eller holde klageren orientert om sakens fremdrift i tråd med god forvaltningsskikk. Sivilombudet ba UDI om å utarbeide hensiktsmessige rutiner for å sende foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger, der behandlingstiden vil gå over forventet tid.

2023/630

UDI la til side sak om reisebevis til flyktning

Utlendingsdirektoratet (UDI) hadde i to omganger på ti og sju måneder lagt til side en sak om å fornye reisedokumentet (tilsvarer pass for norske borgere og brukes som legitimasjon) til en flyktning, fordi det ble vurdert å utvise ham. Ombudet viste blant annet til at klageren hadde rett til reisebevis etter flyktningkonvensjonen, og at han hadde behov for det for å besøke familien sin, som var flyktninger i Syria. UDI hadde ikke behandlet saken i tråd med forvaltningslovens krav til behandlingstid.

Etter uttalelsen orienterte UDI om at klageren hadde fått innvilget søknaden om reisebevis, og Sivilombudet avsluttet derfor behandlingen av saken. Sivilombudet har også undersøkt UDIs praksis med å stanse behandlingen av søknader om reisebevis for flyktninger. Undersøkelsen er omtalt på side 49.

Tall og fakta

Klagesaker – utvikling og resultater

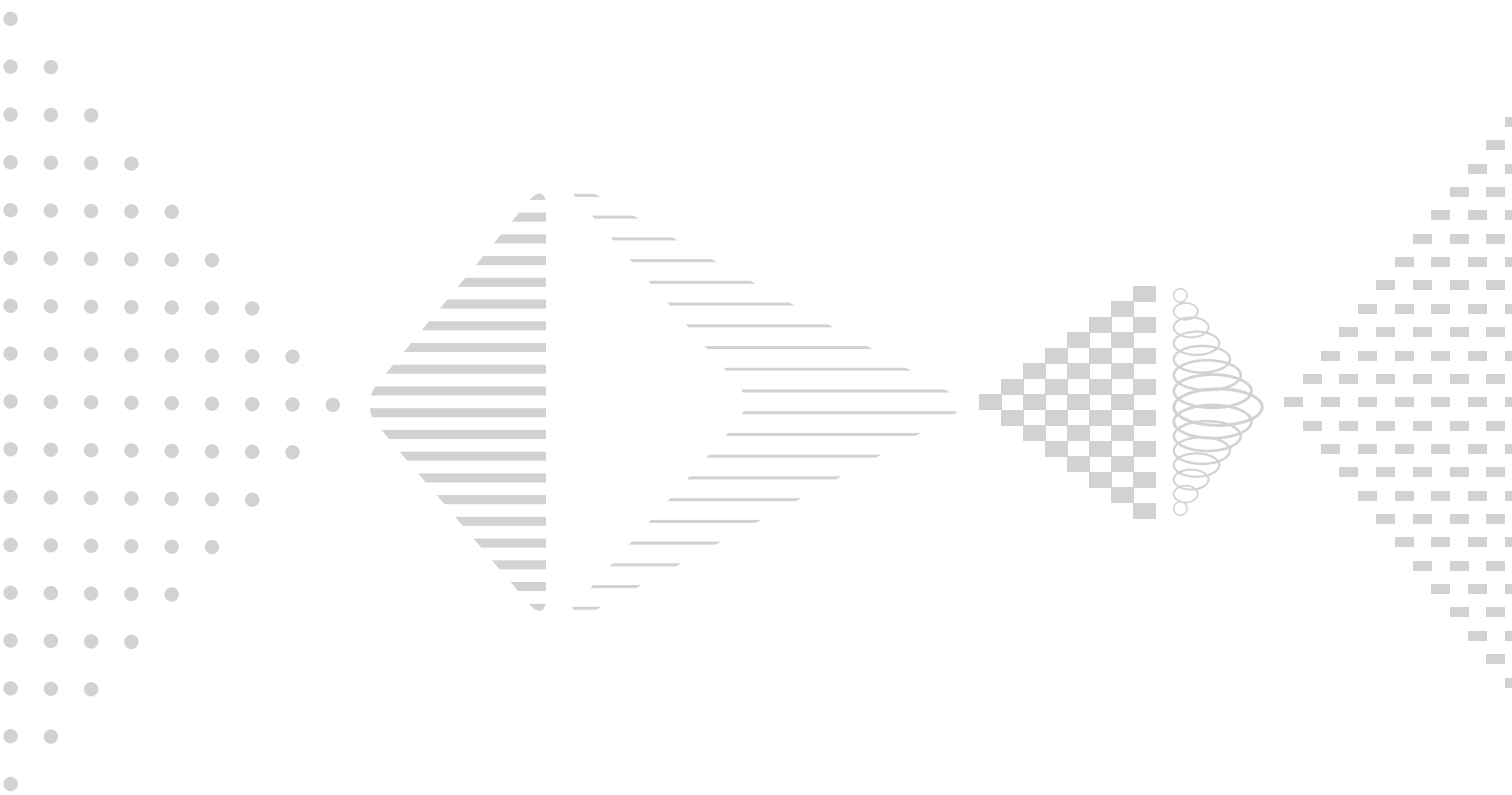
I dette kapittelet presenteres en oversikt over sakstilfanget i 2023, hvordan klagesakene er behandlet og fordelingen av saker på forvaltningsorganer og geografisk fordeling.

Nye saker

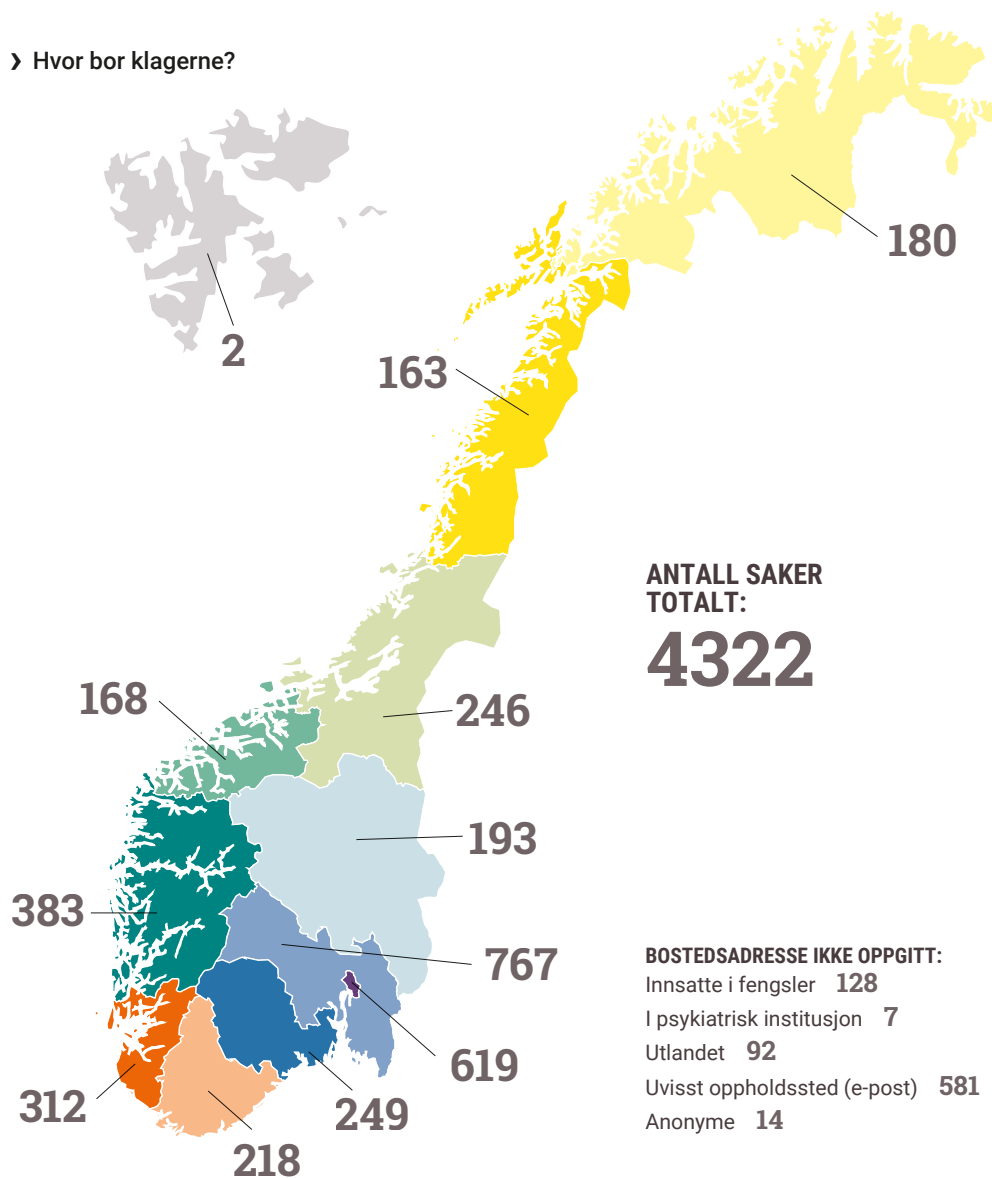
Antallet innkomne klager til Sivilombudet har de siste årene ligget stabilt på rundt 4000, men har i år vokst til nye høyder.

› Nye saker 2021–2023

	2021	2022	2023
Innkomne klager og skriftlige forespørsler	4032	3959	4322
Saker tatt opp av eget tiltak	22	21	16
I alt	4054	3980	4338

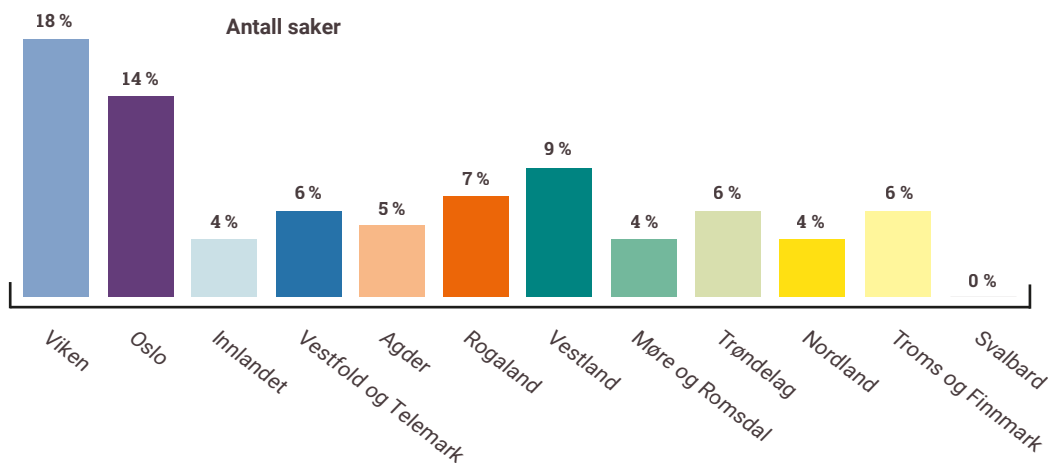


› Hvor bor klagerne?



BOSTEDSADRESSE IKKE OPPGITT:

- Innsatte i fengsler 128
- I psykiatrisk institusjon 7
- Utlandet 92
- Uvisst oppholdssted (e-post) 581
- Anonyme 14

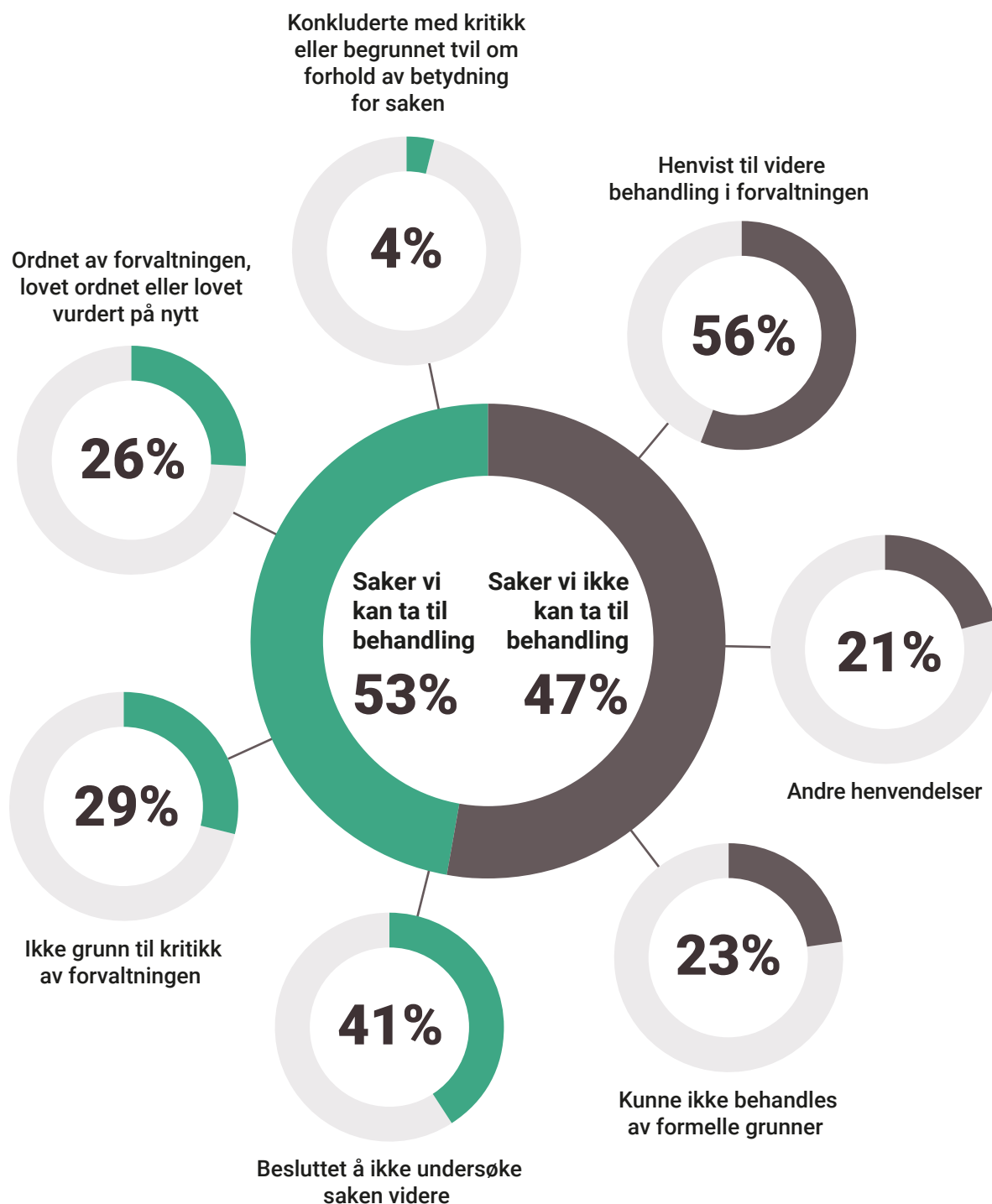


Hvordan gikk det med klagen?

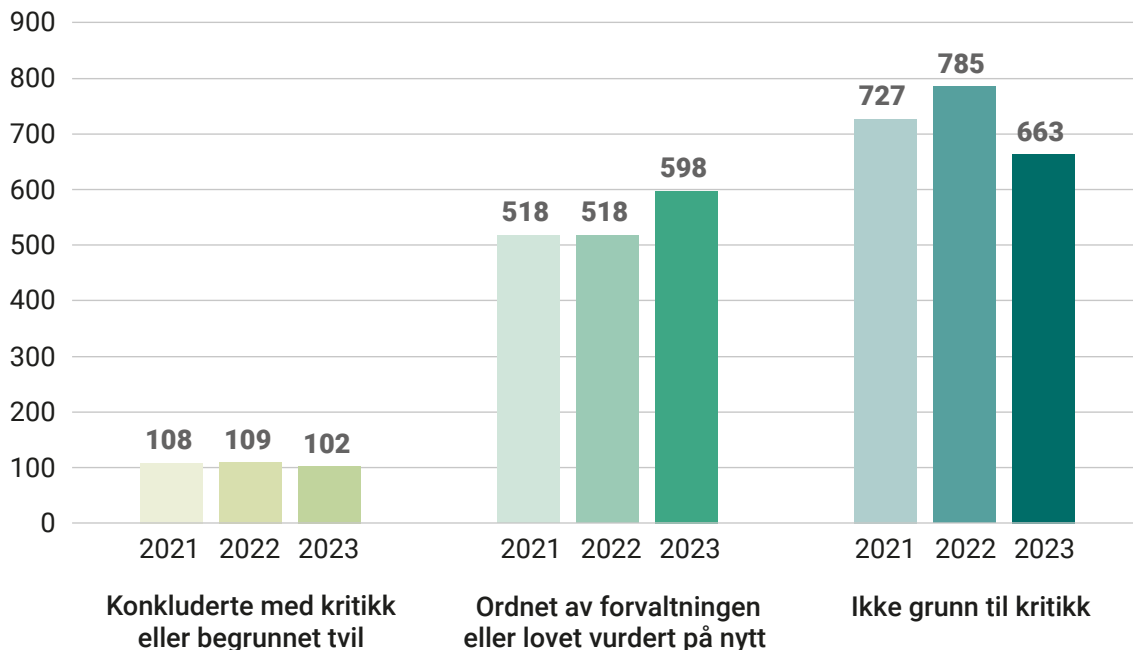
	2021	2022	2023
Sivilombudet konkluderte med kritikk eller begrunnet tvil om forhold av betydning for saken <i>Klager der Sivilombudet avgir uttalelse, og for eksempel ber forvaltningen om å rette opp feil.</i>	108	109	102
Saken ble ordnet av forvaltningen, lovet ordnet eller lovet vurdert på nytt <i>Klager der forvaltningen følger opp etter henvendelse fra Sivilombudet (Ordnet etter skriftlig undersøkelse 36, ordnet etter muntlig undersøkelse 562)</i>	518	518	598
Sivilombudet konkluderte med at det ikke var grunn til kritikk av forvaltningen <i>(Gjelder både saker der det er sendt skriftlig undersøkelse til forvaltningen (21) og der Sivilombudet har konkludert på bakgrunn av sakens dokumenter (642))</i>	727	785	663
Klageren ble henvist til videre behandling i forvaltningen <i>Klageren hadde ikke benyttet alle mulighetene til å klage til forvaltningen, jmfør sivilombudsloven § 8. Klageren ble derfor henvist til riktig instans i forvaltningen.*</i>	1110	1078	1155
Etter en gjennomgang av klagen, besluttet Sivilombudet å ikke undersøke saken videre <i>Kategorien innebærer at klagen ikke ble prioritert, f.eks. fordi en rettslig gjennomgang viste at videre undersøkelse neppe ville føre til vesentlige endringer for klageren, saker der skjønn, faglig innsikt eller faktiske spørsmål er sentrale eller fordi klagetyper er lavt prioritert.</i>	775	733	937
Klagen ble ikke behandlet av formelle grunner	466	422	466
<i>Utenfor Sivilombudets arbeidsområde (saker som er avgjort av Stortinget, statsråd, domstolene, kommunestyre eller fylkesting)</i>	152	107	115
<i>Klagefristen til Sivilombudet er utløpt</i>	68	70	71
<i>Klager som er tilbakekalt av klageren</i>	39	43	47
<i>Anonyme og uforståelige henvendelser</i>	151	160	189
<i>Ikke klagerett</i>	56	42	44
Andre henvendelser	396	361	440
<i>Brev sendt til orientering</i>	158	148	188
<i>Generelle forespørsler uten tilknytning til en bestemt klagesak</i>	238	213	252
Totalt antall avsluttede saker	4100	4006	4361

* Kategorien omfatter også saker hvor klagefristen i forvaltningen er utløpt. Dersom klageren kan be om oppreisning for fristoversittelsen, informeres klageren om dette.

› Fordelingen mellom saker vi kan ta til behandling og saker vi som hovedregel ikke kan behandle



› Resultatet av de realitetsbehandlede sakene



Utvalgte saksområder 2023 – avsluttede saker

Saksområde	Antall saker i 2022	Antall saker i 2023	Prosentvis endring i antall saker fra 2022 til 2023	Kritikk 2023
Lang saksbehandlingstid/ manglende svar	1171	1248	+6,5%	15
Trygd, sosialhjelp og barnebidrag (Nav)	615	606	-1,5%	10
Plan og bygg	553	542	-2%	10
Helse og omsorgstjenester	355	462	+30%	16
Ansettelsessaker og arbeid- og tjenesteforhold – herunder yringsfrihet	315	402	+28%	8
Utlendingssaker, asyl, visum, opphold- og arbeidstillatelser, familieinnvandring osv.	372	357	-4%	7
Offentlighet og innsyn	313	337	+8%	19
Politi og påtalemyndighet, kriminalomsorg	267	319	+19,5%	4

Avsluttede saker etter forvaltningsorgan 2023

En fullstendig liste finnes på våre nettsider.

	I alt	Avvist	Realitet	Kritikk
Statsministerens kontor	9	8	1	0
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	12	9	3	0
Arbeids- og velferdsdirektoratet	21	13	8	1
Arbeids- og velferdsetaten (Nav)	457	349	108	5
Arbeidstilsynet	8	5	3	1
Trygderetten	61	25	36	3
Barne- og familiedepartementet	1	1	0	0
Andre underliggende organer	17	15	2	0
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet	0	0	0	0
Andre underliggende organer	19	13	6	0
Finansdepartementet	10	2	8	4
Skatteetaten	129	75	54	4
Skattedirektoratet	4	0	4	2
Tolletaten	6	2	4	1
Andre underliggende organer	31	19	12	0
Forsvarsdepartementet	17	6	11	1
Forsvaret	19	8	11	1
Andre underliggende organer	5	4	1	0
Helse- og omsorgsdepartementet	15	10	5	0
Helseklage (Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten)	58	36	22	2
Kontrollkommisjoner	6	3	3	1
Statens helsetilsyn	9	8	1	1
Andre underliggende organer	129	105	24	0
Justis- og beredskapsdepartementet	46	27	19	4
Kriminalomsorgen	127	90	37	4
Politidirektoratet	63	37	26	1
Statens sivilrettsforvaltning	28	16	12	1
Utlendingsdirektoratet	240	138	102	3
Utlendingsnemnda	84	40	44	2
Andre underliggende organer	289	234	55	0

Tabell fortsetter

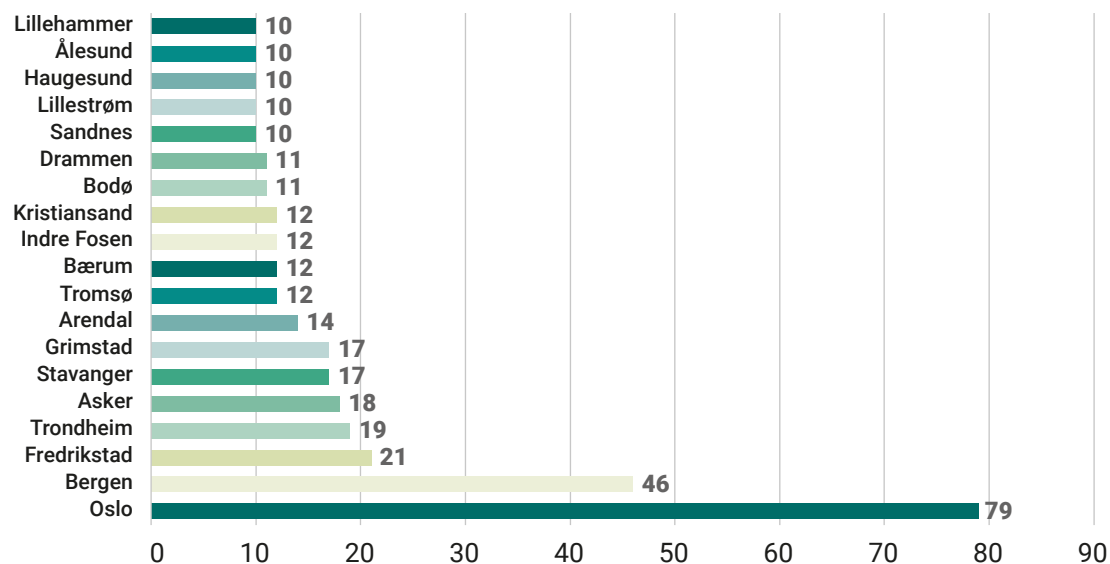
	I alt	Avvist	Realitet	Kritikk
Klima- og miljødepartementet	8	5	3	0
Andre underliggende organer	12	11	1	0
Kommunal- og distriktsdepartementet	27	14	13	1
Andre underliggende organer	30	17	13	0
Kultur- og likestillingsdepartementet	3	1	2	0
Andre underliggende organer	31	18	13	0
Kunnskapsdepartementet	4	3	1	0
Universiteter og høyskoler	59	40	19	2
Andre underliggende organer	26	14	12	0
Landbruks- og matdepartementet	9	5	4	1
Mattilsynet	25	15	10	1
Andre underliggende organer	12	7	5	0
Nærings- og fiskeridepartementet	8	5	3	0
Fiskeridirektoratet	7	4	3	3
Mesterbrevnemnda	7	4	3	1
Andre underliggende organer	16	13	3	0
Olje- og energidepartementet	16	5	11	0
Andre underliggende organer	6	3	3	0
Samferdselsdepartementet	6	5	1	0
Statens vegvesen	25	18	7	1
Andre underliggende organer	7	6	1	0
Utenriksdepartementet	6	6	0	0
Statsforvaltere	791	464	327	16
Sametinget	3	1	2	1
Sysselmesteren på Svalbard	2	1	1	0
Fylkeskommunal forvaltning	50	37	13	0
Kommunal forvaltning	933	701	232	20
Andre	268	265	3	0

› Avsluttede saker etter statsforvaltere 2023

	I alt	Avvist	Realitet	Kritikk
Alle statsforvaltere	791	464	327	16
Statsforvalteren i Agder	76	42	34	4
Statsforvalteren i Troms og Finnmark	41	26	15	1
Statsforvalteren i Innlandet	58	33	25	0
Statsforvalteren i Vestland	93	63	30	0
Statsforvalteren i Møre og Romsdal	36	20	16	0
Statsforvalteren i Nordland	38	21	17	1
Statsforvalteren i Trøndelag	67	45	22	1
Statsforvalteren i Oslo og Viken	223	124	99	5
Statsforvalteren i Rogaland	93	54	39	2
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark	64	34	30	2
Statsforvalter – ikke spesifisert	2	2	0	0

Avsluttede saker etter kommune

I 2023 har Sivilombudet behandlet klager på 234 av totalt 356 kommuner. 122 kommuner har vi ikke fått klager på.¹



Liste over kommuner som har blitt klaget inn til Sivilombudet flest ganger i 2023. Figuren viser antall saker, og er ikke justert for innbyggertall.

Saksbehandlingen hos Sivilombudet

› Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall arbeidsdager

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Avviste saker	8	7	9	10	11	10
Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen	26	21	26	22	21	19
Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen	173	147	131	121	126	101

› Avsluttede og uavsluttede saker

	2021	2022	2023
Saker avsluttet i løpet av året	4100	4006	4361
Uavsluttede saker ved utgangen av året	279	267	237

¹ Dette er sakene hvor kommunen er siste instans i forvaltningen, og dermed direkte innklaget. Antallet klager som involverer kommunale vedtak, tjenester mv. er høyere, men det innklagde forvaltningsorganet vil da i mange tilfeller vil være en statlig klage- eller tilsynsinnsinstans.

Utviklingstrekk i klagesaksbehandlingen

Høyeste antall saker noen gang

Antallet nye saker hos Sivilombudet i 2023 var 4338. Det er det høyeste antallet noen gang, også om vi tar ut tallet på henvendelser som ikke er knyttet til en konkret klagesak (440) og saker vi har tatt opp av eget tiltak (16).

Vi mottok flest klager innenfor områdene: lang saksbehandlingstid og manglende svar, trygd, plan og bygg, helse og arbeidsliv.

Ombudets oppfølging av klagen

Vi går gjennom alle klager, og vurderer først om saken fyller de formelle kriteriene for å bli tatt opp til behandling. Sivilombudet gjør deretter en rettslig vurdering av innholdet i klagen. Noen ganger avdekker denne gjennomgangen at videre undersøkelser neppe vil føre til vesentlige endringer for klageren. Da bruker vi ikke ressurser på å gå videre med saken. I andre tilfeller kan Sivilombudet ut fra sakens dokumenter se at det er lite sannsynlig at videre undersøkelser vil avdekke feil hos forvaltningen. Også slike saker blir avsluttet.

I de sakene vi tar opp skriftlig med forvaltningen, endte i 87 % enten med kritikk eller ved at saken ordnet seg uten at det ble nødvendig for ombudet å uttale seg.

Stadig flere saker ordner seg underveis

Antallet saker som ordner seg for klageren etter at Sivilombudet har tatt kontakt med forvaltningen, har økt markant fra 2020 til i dag. I 2020 ordnet 368 saker seg på denne måten, i 2023 var tallet økt til 598. Det er en økning på 63 %, i en periode der også totalantallet klager til Sivilombudet har gått opp.

En årsak til dette er blant annet at vi følger opp flere klager ved at vi tar kontakt med forvaltningen på telefon. I saker der manglende svar fra forvaltningen er problemet, velger vi ofte å undersøke saken med forvaltningsorganet per telefon, før vi eventuelt

setter i gang en skriftlig undersøkelse. Mange saker løser seg på den måten, og noen saker ordner seg også etter at vi har tatt skriftlig kontakt med forvaltningen. At en sak blir ordnet så fort som mulig, er det beste for alle parter. Enkelt saker kan samtidig være et symptom på feil som gjelder flere. Vi vurderer derfor også om enkeltklager bør gi grunnlag for egne undersøkelser.

Vi veileder en stor andel klagere videre i forvaltningssystemet. Det har vi gjort i 1151 saker i 2023. Sivilombudet kan etter loven ikke behandle saker som ikke er ferdigbehandlet i forvaltningen først.

Fortsatt økning i klager på lang saksbehandlingstid

Sivilombudet får hvert år mange klager på lang saksbehandlingstid og manglende svar fra forvaltningen. Hele 30 prosent av alle klagen vi får, dreier seg om dette, og antallet slike klager øker hvert år. Vi får inn så mange klagesaker på lang behandlingstid i forvaltningen at vi ikke kan undersøke alle enkeltsakene hvor det kunne vært grunnlag for kritikk. Slike saker følger vi opp blant annet gjennom undersøkelser av eget tiltak.

Lang saksbehandlingstid i UDI

Utlendingssaker var den sakstypen i 2023 der den største andelen av sakene – 61 % – dreier seg om lang saksbehandlingstid. Lange behandlingstider kan innebære brudd på menneskerettighetene (EMK) og flyktningkonvensjonen, og retten til familievil etter norsk lov. Sivilombudet har kritisert Utlendingsdirektoratet (UDI) både i enkelt saker og mer generelt over lang tid.

Vi ser en liten nedgang i enkeltklager til oss på utlendingsfeltet i 2023, noe som kan ha sammenheng med at vi ikke tar alle slike klager til behandling. Ut fra informasjon vi har fått fra UDI i forbindelse med undersøkelser, vet vi at saksbehandlingstiden fremdeles er uforholdsmessig høy i direktoratet.

To undersøkelser om lang saksbehandlingstid i UDI er omtalt på side 44

Lang saksbehandlingstid saker om innsyn

Vi har de siste årene sett en stor økning i antallet klager på avslag på innsyn. Økningen har fortsatt i 2023, med 8 % flere klager til Sivilombudet enn året før. 46 % av innsynsklagene vi fikk i 2023 omhandlet lang saksbehandlingstid. Det er en svak, men stødig økning siden 2020, da 41 % av innsynsklagene handlet om lang saksbehandlingstid. Dersom forvaltningen bruker lang tid på å svare på innsynskrav, kan det føre til at en sak mister sin nyhetsverdi i offentligheten.

Innsyn i offentlig forvaltning er et saksfelt der Sivilombudet i praksis kan være eneste klageinstans. Vi undersøker fortsatt en større andel klager om offentlighet og innsyn enn andre typer klager (en femtedel av alle sakene vi tok opp skriftlig med forvaltningen i 2023 gjaldt offentlighet og innsyn). I 2023 fikk vi færre innsynsklager som tilsa undersøkelse. Det gjør også at det er færre innsynsklager som har endt med kritikk dette året enn før.

Størst økning i klager innenfor feltene helse og arbeidsliv

Tallet på innkomne klager på helse- og omsorgstjenester har økt med 30 % fra 2022 til 2023. Siden 2020 har antallet klager på dette feltet økt med 18 %. Antallet saker innenfor helse- og omsorgstjenester som endte med kritikk, er doblet fra året før (8 i 2022, 16 i 2023). Disse klagene gjelder særlig tilsynssaker og rettighetsklager. Sivilombudet tar ikke stilling til helsefaglige vurderinger som forvaltningen har gjort, men gjør en rettslig vurdering av klagene.

Vi har også sett en økning på 28 % fra 2022 når det gjelder antallet klager på ansettelsessaker og arbeid- og tjenesteforhold. Sett over tid er det likevel en nedgang på 6 % fra 2020 til 2023 innenfor dette området. I 2023 kom vi med kritikk i 8 saker innenfor arbeidsliv, blant annet om ytringsfrihet, arbeidsrettslige reaksjoner i Forsvaret og lovfestede krav til spesielle typer stillinger. Generelt nedprioriterer vi saker som gjelder klager over ansettelser.

Det har vært en økning på ca. 20 % i antallet klager vi har fått i kategoriene politi, påtalemyndighet og kriminalomsorg fra 2022 til 2023.



Forvaltningens oppfølging av Sivilombudets uttalelser

Sivilombudets samfunnsoppdrag er basert på at forvaltningen i alminnelighet følger ombudets uttalelser. Stortinget har tydelig forutsatt at forvaltningen følger Sivilombudets uttalelser, også der forvaltningen er uenig med ombudet.

I de aller fleste tilfeller tar forvaltningsorganer Sivilombudets uttalelser på alvor, og følger opp Sivilombudets konklusjon. Andre ganger gjelder uttalelsen påpekninger for fremtiden. Hvordan det senere blir fulgt opp, er dermed ikke kjent. I tilfeller av lang saksbehandlingstid, vil sjelden forvaltningen være uenig, men kan streve med å redusere saksbehandlingstiden som forutsatt. Der uttalelsen fører til at forvaltningen endrer en fast praksis som følge av uttalelsen, vil en uttalelse fra Sivilombudet få betydning for mange.

Anbefaling om søksmål

I de få tilfellene der forvaltningen ikke følger Sivilombudets uttalelse, kan Sivilombudet anbefale klageren å gå til søksmål. En anbefaling om søksmål kan også gis der ombudet mener spørsmålet er usikkert og bør avklares i domstolen. I begge tilfeller vil klageren bli innvilget fri retts hjelp. Det er ikke ofte Sivilombudet anbefaler søksmål, men det har skjedd noen ganger de siste årene.

«Fedrekvotefellen»

Sivilombudet anbefalte søksmål etter en uttalelse om retten til foreldrepenger (2021/109). Saken ble også omtalt i årsmeldingen for 2021. Klageren hadde tapt foreldrepenger fordi Nav stilte krav om at søknad om utsettelse av foreldrepermisjon måtte skje innen en fastsatt frist. Sivilombudet skrev i uttalelsen at Nav praktiserte regelverket feil, og at mange dermed hadde mistet foreldrepenger de hadde krav på. Klageren fikk altså medhold hos Sivilombudet.

Sivilombudet anbefalte klageren å gå til rettssak fordi Nav ikke ville følge Sivilombudets konklusjon. I brev fra Barne- og familiedepartementet ble Nav bedt om å sørge for at spørsmålet ble avklart i retten. Høyesterett fastslo i dom i desember 2023 at Navs og Trygderettens langvarige praktisering av regelen var feil, og gav klager medhold. Etter dommen har Nav sagt at de må komme tilbake til hvilke konsekvenser dommen eventuelt vil få for liknende saker.

Behandlingen av saken i domstolene har tatt lang tid. En medvirkende årsak har vært flere rettsrunder der Nav har gjort gjeldende at saken skulle avvises fra domstolen.

Det er forståelig at Stortingets forutsetning om at forvaltningen skal følge Sivilombudets uttalelser, i enkeltstående tilfelle kan ha såpass store konsekvenser at det er behov for å få spørsmålet endelig avklart ved domstolene. Etter Sivilombudets syn er det uheldig om forvaltningen i slike tilfeller ikke legger best mulig til rette for en rask rettslig avklaring.

Forvaltningens oppfølging i 2023

I 2022 ba Stortinget om å bli holdt orientert om saker der Sivilombudets anbefalinger ikke følges. Vi fører oversikt over hvordan forvaltningen følger opp Sivilombudets anbefalinger. Nedenfor er omtalt de tilfeller der forvaltningen etter ombudets vurdering ikke har fulgt opp Sivilombudets vurdering som forutsatt. Forvaltningens oppfølging av forebyggingsenhetens besøksrapporter er omtalt i kapittel 3.

Saker der forvaltningen ikke har fulgt Sivilombudets anbefalinger

Justis- og beredskapsdepartementet (sak om innsyn i oversikt over ansatte)

Sak 2022/1057 (2022/1575) gjaldt innsyn i en oversikt over ansatte i Utlendingsdirektoratet (UDI). UDI unntok navn på de ansatte, men ga innsyn i blant annet stillingstitler og avdelingstilhørighet. Justis- og beredskapsdepartementet stadfestet UDIs avgjørelse under henvisning til at innsyn i de ansattes navn vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger eller utsette enkeltpersoner for fare. Sivilombudet ba Justis- og beredskapsdepartementet flere ganger om å vurdere saken på nytt. Departementet omgjorde til slutt deler av sin avgjørelse og sendte saken tilbake til UDI for ny vurdering. UDI ga innsyn i totalt 515 av 1167 navn, uten tilknytning til opplysninger om avdelingstilhørighet med videre. Navn på samtlige ansatte som jobber med enkeltsaker ble unntatt. Departementet stadfestet UDIs avgjørelse. Sivilombudet påpekte at det ikke kunne anses som en konkret vurdering når en så stor ansattgruppe vurderes under ett.

Stjørdal kommune (sak om innsyn i hvem som har skrevet pasientjournal)

Sak 2022/2672 gjaldt retten til innsyn i hvem som har skrevet en pasientjournal. Sivilombudet konkluderte med at en kommune ikke kan innskrenke retten til innsyn i en pasientjournal under henvisning til arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidsgivers plikt til å verne ansatt. Sivilombudets konklusjon var i samsvar med Helse- og omsorgsdepartementets vurdering og Statsforvalterens endelige vedtak i saken. Sivilombudet ba kommunen om å gjennomføre Statsforvalterens vedtak, og la klagerne få vite navnet på personen som hadde skrevet journalnotatet. Kommunen har ved flere anledninger ikke overholdt ombudets svarfrister, og kommunen har ikke rettet seg etter ombudets syn på gjeldende rett. Etter flere henvendelser til kommunen har Sivilombudet ikke mottatt svar. Klagerne i saken har blitt anbefalt søksmål for å få en løsning i saken.



Klager i saker som gjelder barn

Sivilombudet har i 2023 lagt bedre til rette for at barn skal kunne klage til oss. Sakene som nevnes her er ikke klager direkte fra barn, men saker som angår barn.

2023/2014

Lang behandlingstid i sak om spesialundervisning i grunnskolen

Sivilombudet konkluderte i en sak med at en elev mistet spesialundervisning i et helt skoleår på grunn av lang behandlingstid i en kommune. Eleven, som tidligere år hadde fått innvilget spesialundervisning, fikk ikke et oppdatert vedtak. Etter sivilombudets syn må saker om spesialundervisning behandles raskt. Behandlingstiden må i alle fall være så rask at et eksisterende spesialundervisningstilbud ikke midlertidig må stanses.

2022/3839

Vurdering av barnets beste ved søknad om skolebytte

I en barnets beste-vurdering må det foretas en konkret vurdering av hva som er best for barnet det gjelder. Sivilombudet mente at Statsforvalteren ikke kunne konkludere med at søknad om skolebytte ikke skulle innvilges fordi det var best for barna saken gjaldt å gå på nærskolen sin, uten å ha undersøkt situasjonen grundigere og bedre.

Det burde også ha blitt vurdert om barnas alder og modenhetsnivå tilsa at de burde vært gitt mulighet til å uttale seg direkte til Statsforvalteren.

2022/3937

Omfanget av BPA-tilbud

En jente i barneskolealder hadde behov for 2:1-oppfølging av voksne døgnet rundt på grunn av en livstruende sykdom. Kommunen innvilget 48 timer brukerstyrt personlig assistanse (BPA) i døgnet, men det var ikke satt av tid til opplæring, koordineringsmøter og administrasjon. Dermed ble det ikke nok timer igjen til at barnet kontinuerlig kunne ha tilgang til en bemanning på to personer.

Sivilombudet ba Statsforvalteren om å behandle saken på nytt, og vurdere hvordan de manglende timene skulle dekkes opp og om ordningen ville gi forsvarlig avlastning. Kommunen og Statsforvalteren har i etterkant behandlet saken på nytt i tråd med Sivilombudets uttalelse.

2022/5332

Kravet til forsvarlig skoleskyss

Er det forsvarlig at en elev på sju år må gå til busstoppet ved fylkesveien? Ja, mente Statsforvalteren i Nordland – og det var Sivilombudet enig i.

Sivilombudet kom fram til at Statsforvalteren hadde foretatt en tilstrekkelig utredning av den konkrete saken, og at den interesseavveiningen som Statsforvalteren hadde foretatt er innenfor rammene av opplæringslova. Ombudet hadde ikke avgjørende innvendinger til de vurderingene Statsforvalteren hadde gjort når det gjaldt barnets beste og om skysstilbudet er forsvarlig.

2022/4567

Eiendomsskatt – adgangen til å omtakere i en løpende takseringsperiode

Gausdal kommune gjennomførte ny allmenn taksering med virkning fra 2018. Ved takseringen endte takstene på rundt 60 % av antatt omsetningsverdi. I 2019 vedtok kommunen å gå over til å bruke Skatteetatens formuesgrunnlag som verdsettelsesmetode for boliger. På denne måten ble takstnivået for boliger økt fra 60 % til 100 % av omsetningsverdien (skattemessig formuesverdi). Sivilombudet kom til at vilkårene for omtaksering ikke var oppfylt.

2023/703

Fritak for eiendomsskatt på gårdsbruk

Sivilombudet kom til at en kommune må behandle en søknad om fritak for eiendomsskatt på nytt. Klageren, et ansvarlig selskap, eide et potetlager som de to eierne av selskapet brukte til å lagre poteter i. Kommunen mente at vilkårene for å gi fritak for eiendomsskatt på gårdsbruk ikke var oppfylt fordi selskapets eiendom var regulert til næring og fremsto som uavhengig av eiernes gårdsdrift. Sivilombudet konkluderte med at det avgjørende må være om eiendommen rent faktisk ble brukt til gårdsdrift på vedtakstidspunktet. Kommunen skulle dermed ha innvilget fritak for eiendomsskatt.

Kommunen behandlet saken på nytt og innvilget fritak for eiendomsskatt.

2022/5984

Fastsettelse av bosted i fiskermanntallet

Sivilombudet har undersøkt et vedtak fra Fiskeridirektoratet om å stryke en fisker fra fiskermanntallet. Dersom man blir strøket fra fiskermanntallet, blir man fratatt muligheten til å fiske. Direktoratet mente personen ikke var reelt bosatt i Norge, blant annet fordi han hadde felles hjem med ektefelle og barn i utlandet. Sivilombudet kom til at direktoratet har tatt et feil rettslig utgangspunkt og lagt vekt på hensyn som ikke er relevante i vurderingen. Ombudet mente også det var tvil om begrunnelsen i Fiskeridirektoratets vedtak var tilstrekkelig. Fiskeridirektoratet behandlet deretter saken på nytt og opphevet slettingen av personen fra fiskermanntallet.

2022/2957 og 2022/2945

Bostedsvurderinger i forbindelse med kongekrabbefiske

Hvor skal fiskere regnes som bosatt etter henholdsvis manntallsforskriften og deltakerforskriften? Utfallet av bostedsvurderingene er av stor betydning fordi deltakelse i det lukrative kongekrabbefisket utenfor finnmarks-kysten krever bosted med to års botid i Finnmark. Sivilombudet er enig med Fiskeridirektoratet i at folkeregisterreglene er avgjørende for fastsettelse av fiskernes bosted etter manntallsforskriften og deltakerforskriften, men er ikke enig i direktoratets bruk av folkeregisterreglene. Ombudet mener likevel at fiskerne ikke reelt var bosatt i Finnmark i de aktuelle periodene, og at kravet om botid i Finnmark ikke var oppfylt. Klagerne fikk dermed ikke medhold.

2023/1068

Vilkåret om hensiktsmessig behandling for rett til uføretrygd

Mot slutten av året behandlet Sivilombudet en sak der klageren hadde stått utenfor arbeidslivet siden hun ble sykmeldt i 2014. Søknaden hennes om uføretrygd fra 2019 ble avslått av Nav Arbeid og ytelser og Nav Klageinstans, fordi de mente at vilkårene om gjennomgått hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak ikke var oppfylt. Trygderetten stadfestet vedtaket.

Fra og med tidspunktet da klageren fikk diagnosene ME og fibromyalgi, har samtlige av legene som har utredet og behandlet klageren, gitt uttrykk for at all hensiktsmessig behandling er forsøkt. Klagerens fastlege anså det som sannsynlig at ytterligere behandlingstiltak vil føre til en forverring av klagerens helsetilstand. Sivilombudet mente at det ikke gikk klart nok frem av Trygderettens kjennelse og Navs vedtak hvordan klagerens tåleevne var vurdert, og ba Nav følge opp uføresaken i samsvar med uttalelsen. Dersom Nav mener at vilkårene ikke er oppfylt, må det gis en konkret begrunnelse til klageren for hvorfor Nav har et annet syn på klagerens tåleevne enn de behandlende legene.

2023/709 og 2023/563

Refusjon av utgifter til helsebehandling i utlandet

Sivilombudet har undersøkt to saker som gjelder dekning av utgifter til helsetjenester i et annet EØS-land. Klagerne hadde fått avslag på søknadene om å få dekket utgifter, og begrunnelsen var at de kom med kravene for sent.

Det står i folketrygdloven at man må komme med kravet innen seks måneder. Spørsmålet i sakene er når fristen begynner å løpe. Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten la til grunn at fristen begynner å løpe fra behandlingstidspunktet. Sivilombudet har kommet til at fristen for å fremsette krav om stønad først løper fra relevant helsehjelp er mottatt og betalt.

Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten har lagt ombudets lovforståelse til grunn og omgjort vedtakene.



2 Eget tiltak-undersøkelser

I tillegg til å behandle klagesaker, kan Sivilombudet sette i gang undersøkelser på eget initiativ. Det gjør vi når vi blir oppmerksomme på saker som indikerer systemfeil, eller av andre grunner er av prinsipiell karakter eller angår mange.

Eget tiltak-undersøkelser

Hvorfor tar vi opp saker av eget tiltak?

Når vi tar opp saker av eget tiltak har vi tro på at vi kan avdekke større systemfeil som begås i forvaltningen. Det kan gjelde tolkning av lovverket eller forvaltningens praksis innenfor en konkret sak eller enkelte områder. Undersøkelsene løftes opp på et overordnet nivå og vi vurderer eventuelle generelle feil og problemstillinger.

Når vi tar opp saker av eget tiltak er hensikten også å se fremover og å forebygge at det begås samme type feil i fremtiden. Vi ser at denne type saker har stor gjennomslagskraft i forvaltningen og at vi dermed kan hjelpe en stor gruppe borgere på én gang.

Hvordan velger vi saker som skal tas opp av eget tiltak?

Konkrete klagesaker, eller flere klager på samme område eller samme forvaltningsorgan, kan vekke vår interesse for å undersøke grundigere. Det samme kan medieomtale av en sak – både i lokale og mer landsdekkende medier. Eksterne aktører som interesseorganisasjoner og fagutvalg er også nyttige kilder til eventuelle systemfeil.



Begrunnelser i vedtak

Forvaltningens plikt til å begrunne vedtak er svært viktig. For at den enkelte skal kunne ivareta sine interesser og ha tillit til de forvaltningsorganer som bestemmer, må den som mottar vedtaket forstå innholdet og begrunnelsen for det. Begrunnelser er derfor en viktig rettssikkerhetsmekanisme. Sivilombudet kontrollerer alle deler av offentlig forvaltning og uttaler seg ofte om forvaltningens begrunnelser i enkeltsaker.

Fordi Sivilombudet hovedsakelig ser på saker som har vært behandlet av et klageorgan i forvaltningen, er det klageorganenes begrunnelser vi først og fremst mener noe om. I 2023 ga vi ut et veiledningshefte om begrunnelser og vi undersøkte av eget tiltak begrunnelser i vedtak fra førsteinstansen i Nav. Vedtakene gjaldt avslag på sykepenger og uføretrygd, ytelser til livsopphold der det er særlig viktig at mottakerne forstår hvorfor de ikke har krav på ytelsen.

Hvorfor skal vedtak begrunnes?

Det sentrale formålet med en begrunnelse er å forklare sakens utfall, og at parten skal kunne vurdere om det er aktuelt å klage. En oppklarende og overbevisende begrunnelse kan bidra til at en part slår seg til ro med vedtaket. Eventuelt vil en god begrunnelse gjøre det lettere å argumentere mot vedtaket i en klage eller et søksmål. Kravet om begrunnelse oppfordrer til grundighet og nøyaktighet, og kan derfor bidra til å bevisstgjøre saksbehandleren i vedtaksprosessen slik at nødvendige vurderinger faktisk blir gjort. På den måten kan gode begrunnelser føre til økt kvalitet og riktige vedtak.

Å måtte behandle klager på vedtak som innholdsmessig er riktige, men der begrunnelsen er dårlig, er ikke effektiv ressursbruk. Det er grunn til å tro at forvaltningsorganer som gir gode begrunnelser vil få færre klager enn de som gir dårlige begrunnelser. Gode begrunnelser som mottakeren forstår kan

også spare forvaltningsorganet for andre henvendelser om saken.

Dette sier loven om begrunnelsens innhold

Forvaltningsloven § 25 stiller minimumskrav til begrunnelsens innhold. For det første skal det vises til de regler vedtaket bygger på, og innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på skal gjengis. Dette kalles den rettslige siden av begrunnelsen, og skal gi mottakeren innsikt i hvilke rettsregler som har vært avgjørende for vedtaket. For det andre stilles det krav til at begrunnelsen nevner de faktiske forhold som vedtaket bygger på. For det tredje bør begrunnelsen omfatte de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsskjønnet. Begrunnelseskravet må ses i sammenheng med hvor inngripende vedtaket er for parten.

Det følger av forvaltningsloven § 24 at også et *delvis avslag* på en søknad må begrunnes.

Sivilombudets veiledningshefte om begrunnelser

Hensikten med våre veiledningshefter er å hjelpe forvaltningen til riktig saksbehandling på områder der vi erfarer at det ofte skjer feil. Veiledningsheftet om begrunnelser er ment som et oppslagsverk for den som skal skrive en begrunnelse, og for forvaltningsorganers generelle kvalitetsarbeid. Det er få andre rettskilder enn Sivilombudets uttalelser som belyser de ulike sidene ved begrunnelsesplikten.



Sivilombudets veileder om begrunnelse.

Kravene til begrunnelsens innhold er viet mest plass i veiledningsheftet. De rettslige utgangspunktene for kravene gjennomgås, og Sivilombudets uttalelser brukes for å vise hva som kreves av begrunnelse i konkrete saker.

Til slutt i heftet finnes det en sjekkliste med spørsmål som kan fungere som en påminnelse for den som skal skrive begrunnelse.

Hvorfor valgte Sivilombudet å undersøke begrunnelsene i Navs vedtak?

Når vi kontrollerer Nav-saker, har de først vært gjennom klagesporet i Nav. Alle saker som gjelder ytelse til livsopphold, kan også ankes inn for Trygderetten. Derfor er førsteinstansens begrunnelse sjelden et tema i uttalelsene våre. Vi ser likevel mange vedtak og beslutninger fra førsteinstansen i klagesaksbehandlingen. En del av klagen vi får handler ikke bare om at den som har fått avslag på en ytelse mener at vedtaket er uriktig. Vi ser også at klagerne ikke fullt ut forstår hvorfor det er gitt avslag ut fra begrunnelsen som er gitt i vedtaket.

Nav er en svært viktig leverandør av velferdsytelser til alle samfunnets innbyggere, og generelt er vedtak på Navs område av stor betydning for den enkelte. Kravene til begrunnelsens innhold må tilpasses sakens art og vedtakets karakter. Hvor stor velferds-

messig betydning ytelsen har for parten, kan få betydning for kravene til begrunnelsens innhold. Ytelser til livsopphold, som sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, har kanskje størst velferdsmessig betydning. Det tilsier at Nav må være spesielt påpasselig med å gi en forståelig begrunnelse der det gis avslag.

Vi ønsket å se på hvordan Nav begrunner avgjørelser av stor betydning for den enkelte på et område hvor det fattes mange vedtak. Det ville også gi oss mulighet til å se på bruken av standardiserte begrunnelse og delvis automatiserte vedtak. Vi valgte derfor å se nærmere på vedtak om uføretrygd og sykepenger, to ytelse som gir henholdsvis langvarig og midlertidig inntektssikring ved sykdom.

Undersøkelsen besto i at vi fikk tilsendt 50 tilfeldig utvalgte avslagsvedtak for hver av de to ytelsene. Formålet med gjennomgangen var å se på om vedtakene var begrunnet på en forståelig måte. Siden vi ikke skulle kontrollere om resultatet i de aktuelle sakene var riktige eller ikke, gjennomgikk vi ikke andre dokumenter enn vedtakene.

Navs begrunnelse er ikke gode nok

Gjennomgangen av vedtakene viste at minimumskravene i loven ikke godt nok ivaretar formålet med kravet til begrunnelse. Selv om de fleste vedtakene

oppfylte forvaltningslovens minimumskrav til begrunnelse, var mange av vedtakene utformet slik at begrunnelsen var vanskelig å forstå for mottakeren. De ivaretok heller ikke formålet med at begrunnelsen skulle gi søkeren mulighet til å vurdere om det var grunn til å klage. Mange vedtak med tilhørende begrunnelse var utformet i strid med kravet til god forvaltningsskikk (se faktaboks under). I rapporten har vi skrevet om funnene og hva vi anbefaler at Nav gjør i fremtiden.

I de fleste saker i førsteinstans vet ikke Nav hvilket kunnskapsnivå søkeren har om reglene for ytelsen. Nav må derfor ta utgangspunkt i at søkerne ikke kjenner reglene eller enkelt forstår juridiske tekster.

Ikke tilpasset mottakerens sak

Selv om vedtakene viste til relevante lovbestemmelser, var informasjonen om rettsreglene som avslaget bygget på presentert på måter som var lite tilpasset mottakeren. I flere vedtak var det ikke lett å forstå hva som var den avgjørende lovbestemmelsen blant rettsreglene det var vist til. I noen vedtak kom ikke innholdet i vilkårene tydelig frem fordi det var «gjemt» i beskrivelsen av faktum. Da er det ikke lett for mottakere å forstå hvilket vilkår som vurderes. I vedtak der søkeren hadde fått innvilget uføretrygd med en lavere uføregrad enn 100 prosent, ble det normalt ikke vist til reglene om hvordan uføre-

grad skal fastsettes sammen med forklaringen på hvorfor uføregraden var satt lavere enn 100 prosent. I slike tilfeller kan søkeren ha hatt en forventning om høyere uføregrad, og det er viktig at det rettslige grunnlaget kommer tydelig frem.

Blant sykepengevedtakene så vi også tilfeller av at summen av informasjonen som gis i vedtaket og standardiserte vedlegg om rettsregler var lite relevant for søkerens sak. I standardvedleggene var for eksempel bestemmelsen om tilbakebetaling av feilutbetalt ytelse gjengitt, mens de relevante reglene fra folketrygdloven kapittel 8 om sykepenger ikke var med. Søkeren kan få et inntrykk av at størstedelen av den rettslige informasjonen som gis, ikke gjelder saken.

Av sykepengevedtakene var 15 av disse behandlet bare delvis automatisert, noe som innebærer at en saksbehandler har vært involvert i behandlingen. Utover en kategorisk faktumsbeskrivelse, som at søkeren var «sykemeldt i for liten grad» eller hadde «søkt for sent», var det ikke tatt med hvilke faktiske forhold som var lagt til grunn i vurderingen. Det kunne for eksempel mangle sykmeldingsprosent eller søknadsdato. I noen tilfeller fulgte det med et forklarende følgebrev sammen med det delvis automatiserte vedtaket. Det var uklart for oss hvorfor det i enkelte saker var sendt ut et slik brev, mens det i andre tilfeller ikke var det.

God forvaltningsskikk

God forvaltningsskikk er et sett med normer som stiller krav til hvordan forvaltningen bør opptre i møtet med borgerne. For eksempel er det god forvaltningsskikk at forvaltningen er saklig og hensynsfull, åpen og serviceinnstilt. Normene kan ha betydning for hvordan forvaltningen bør organisere sitt arbeid for eksempel gjennom krav til effektivitet, prioriteringer, skriftlighet og god orden. De kan også ha betydning for saksbehandlingsprosessen.

Enkle tekster om vanskelig juss

Bruken av maler og standardtekster kan være et nyttig verktøy når vedtak skal skrives. Det ivaretar hensynet til effektivitet, og teksten har ofte vært gjennom en «klarspråkvaske». Gjennomgangen viste at teksten i malene i en del vedtak ikke var tilpasset den konkrete saken. Ifølge Nav er det en utfordring at ikt-systemene på noen områder vanskeliggjør å kunne endre standardtekstene sånn at de passer i den enkelte saken.

Funnene knyttet til hvordan rettsregelen eller vilkåret er presentert, og i hvilken rekkefølge informasjonen kommer i vedtakene, henger til dels sammen med

utstrakt bruk av maler. For mye bruk av standardtekst gjør også at vedtaket blir lite individualisert.

Folketrygdloven inneholder komplekse regler med vurderingspregede vilkår. For eksempel må søkeren ha «gjennomgått hensiktsmessig behandling» for å få uføretrygd. Når slike vilkår med tilhørende vanskelig bevisstema er avgjørende, kreves det mer av begrunnelsen for at søkeren skal forstå utfallet. Begrunnelsene skal skrives i et klart språk, noe som innebærer god struktur, et mindre formelt språk og at innholdet av regler formidles på en forståelig måte. Det kan være utfordrende å kombinere

klarspråk-krav med å gi presis nok informasjon til at mottakeren forstår innholdet i det rettslige vilkåret og hvorfor det ikke er oppfylt i saken.

Det sentrale formålet med begrunnelsesplikt er at parten skal forstå utfallet av saken. Det viktigste en beslutningstaker bør tenke på når begrunnelsen skrives, er om den oppfyller dette formålet. Der avslagsgrunnen skyldes at et vurderingspreget vilkår ikke er oppfylt, er det viktig at begrunnelsen, utover å forklare vilkåret på en forståelig måte, viser hvilke momenter Nav har lagt vekt på som gjør at vilkåret ikke er oppfylt.



Caroline Lundblad
seniorrådgiver, Sivilombudet



Klager som gjelder innsyn

Sivilombudet mottar årlig mange klager på manglende dokumentinnsyn og åpenhet hos forvaltningen.

2022/5907

Innsyn i dokumentlister

Sivilombudet kritiserte Finansdepartementet for ikke å ha gitt oversikt over alle dokumentene i en dokumentliste i en konkret sak. Departementet ga innsyn i to dokumentlister som kun inneholdt inngående og utgående dokumenter. Dokumentlistene var heller ikke sladdet slik at det var synlig for mottakeren at visse opplysninger var utelatt. Det var først da journalisten spurte, at departementet opplyste om at opplysninger om organinterne dokumenter var utelatt. Sivilombudet kom til at Finansdepartementet ikke hadde behandlet innsynskravet i tråd med offentleglovas regler. Departementet hadde unntatt opplysninger uten at dette var hjemlet i lov eller forskrift. Verken avgjørelsen eller den nærmere begrunnelsen var i tråd med lovens krav. Finansdepartementet vurderte saken på nytt og ga fullt innsyn i dokumentlistene.

2023/2295

Innsyn i tilbudsdokumenter i en anbudskonkurranse

I november ba Sivilombudet Forsvarsdepartementet om å behandle en innsynssak på nytt. Saken gjaldt innsyn i tilbudsdokumenter i en anbudskonkurranse for eksternt evaluering av Forsvarets system for varsling. Forsvarsdepartementet avsto innsyn i store deler av tilbudsdokumentet for det vinnende tilbudet og begrunnet det med at opplysningene er taushetsbelagte næringsopplysninger.

Sivilombudet konkluderte med at departementets begrunnelse var mangelfull. Flere av de sladdede opplysningene er allerede offentlig tilgjengelig andre steder, og begrunnelsen etterlot tvil om alle de sladdede opplysningene var vurdert tilstrekkelig konkret.

2023/3995

Justis- og beredskapsdepartementets klagebehandling av innsynskrav

Saken gjaldt saksbehandlingstiden i en klagesak om avslag på innsyn hos Justis- og beredskapsdepartementet. Det tok ca. 6,5 måned fra klagen ble sendt til svaret forelå. Departementet brukte 4,5 måned på å behandle saken. Behandlingstiden var begrunnet med at saken ikke var ukomplisert, sykdom og ferieavvikling. Departementet har erkjent at saksbehandlingstiden var for lang og har beklaget forholdet.

Sivilombudet kom til at departementets saksbehandlingstid var i strid med offentleglova § 32 tredje ledd. Ombudet ba om departementets tilbakemelding på hvilke tiltak som iverksettes for å sikre at innsynskrav og -klager behandles innen de lovpålagte fristene, om status på innsynsklager innkommet før september 2023 og om departementet har tilstrekkelig verktøy til å holde oversikt over saksbehandlingstiden.

Fråsegn frå Sivilombodet om sjølvstendige forvaltingsorgan i innsynssaker

I tillegg til å behandle klagesaker, kan Sivilombodet setje i gang undersøkingar på eige initiativ når vi blir merksame på saker der det kan være gjort feil, og særleg om det ser ut til å gjelde fleire. I 2023 slutførte Sivilombudet ei større undersøking som viste at dokument i fleire statlege etatar feilaktig vart kategoriserte som interne på offentleg journal.

Innsyn i dokument hjå forvaltinga er ein sentral føresetnad for ein open og opplyst debatt og for tillit til forvaltinga. Det er òg eit viktig verktøy for å avdekke kritikkverdige tilhøve i samfunnet.

I 2023 undersøkte Sivilombodet korleis seks statlege etatar handterte dokument som vart sende mellom einingar i etaten. Det gjaldt Mattilsynet, Arbeidstilsynet, Statens vegvesen, Tolletaten, Fiskeridirektoratet og Skatteetaten.

Som eit resultat av undersøkinga har Sivilombodet publisert seks fråsegn, ei for kvar etat, som er tilgjengelege på nettsidene våre. Sivilombudet har kritiske merknadar til alle dei seks etatane.

Kva seier lova?

I offentleglova opererer ein med omgrepet «organ». Det er berre «organ» som kan gjere unntak frå innsyn for eit dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing. For offentlege verksemder er «organ» det same som «forvaltingsorgan». I tillegg er det slik at ein eventuell klage over avslag på innsyn skal gå til eit overordna forvaltingsorgan. Derfor er det viktig å vite om ein etat med fleire einingar består av eitt eller fleire sjølvstendige forvaltingsorgan.

Med dette som utgangspunkt har Sivilombodet vurdert kva som er riktig klageorgan og om etatane praktiserer reglane om innsyn, journalføring og arkiv på rett måte. Mange etatar ønsker å framstå som ei samla eining. Men, det inneber ikkje nødvendigvis at etaten er eitt forvaltingsorgan og kan merke all korrespondanse innanfor etaten som intern.

Inn- og utgåande dokument skal journalførast

Dokument som blir sende mellom forskjellige forvaltingsorgan, er ikkje organinterne. Dei skal journalførast som inngåande og utgåande dokument på vanleg måte. Når det ikkje blir gjort, vil dokumenta anten bli usynlege for journalistar og ålmenta, eller framstå i journalen som interne dokument.

Undersøkinga viste at det samla sett syntest å vere mindre bevisstheit og kunnskap om betydninga av kva forvaltingsorgan ein etat består av. Derfor har vi orientert mellom anna Statsministerens kontor og Arkivverket om resultatane.

Oversyn over fråsegnene

Tolletaten (SOM 2022/5127)

Skatteetaten (SOM 2022/5128)

Statens vegvesen (SOM 2022/5129)

Mattilsynet (SOM 2022/5130)

Arbeidstilsynet (SOM 2022/5131)

Fiskeridirektoratet ([SOM 2022/5132](#))

Lovstridig instruks om å stanse behandling av søknader hos UDI

Justisdepartementet har gitt en ulovlig instruks om at behandlingen av søknader om familieegjenforening og reisebevis skal stanses i alle tilfeller der UDI oppretter en tilbakekallssak. Instruksene har ført til at mange mennesker i lang tid ikke har fått leve sammen med barn og ektefelle eller har mistet rettigheter. Instruksene er etter sivilombudets syn i strid med utlendingsloven, flyktningkonvensjonen og kan i flere tilfeller også medføre brudd på menneskerettighetene.

Sivilombudet har flere ganger kritisert betydelig lange saksbehandlingstider hos Utlendingsdirektoratet (UDI), opptil flere år. De lengste saksbehandlingstidene vi fant i våre undersøkelser, var i saker der UDI oppretter en tilbakekallssak parallelt med saksbehandling av en søknad om familieinnvandring eller fornyet oppholdstillatelse.

I to uttalelser understreker vi at å stanse alle søknader om familieinnvandring eller reisebevis rutinemessig fordi det er opprettet en tilbakekallssak, er i strid med bestemmelsene om rett til familieinnvandring og forvaltningslovens krav til saksbehandlingstid.

Kan være brudd på Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

Det å bli gjenforent med nærmeste familie, som barn og ektefelle, er en rettighet du har hvis nær familie har fått oppholdstillatelse i Norge. UDIs stans i behandlingen og lange saksbehandlingstid, fører til at søkeren mister denne rettigheten i lengre tid. Dette vil kunne bety brudd på Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK).

Når det gjelder reisebevis, kan en stans i søknaden i praksis bety at en flyktning over lang tid ikke har gyldig legitimasjon. Det kan føre til flere ulemper, for eksempel at man ikke får opprettet bankkonto eller mobilabonnement. Et reisebevis har derfor stor betydning for flyktingenes muligheter til å delta i samfunnslivet.

Uttalelsene presenteres på de neste to sidene. Sivilombudet ba om tilbakemelding om hvordan Justis- og beredskapsdepartementet vil følge opp sakene, innen januar 2024.



Gjertrud Elisabeth Østbye
førstekonsulent, Sivilombudet



Anne Norendal
seniorrådgiver, Sivilombudet

Adgangen til å stanse behandlingen av søknader om familieinnvandring

Barn og ektefeller til personer som er bosatt og har oppholdstillatelse i Norge har som utgangspunkt rett til opphold i Norge. Det samme gjelder foreldre til barn under 18 år. Den som vil flytte til Norge for å bo sammen med ektefelle eller barn, må søke om familieinnvandring.

En søknad om familieinnvandring skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jamfør forvaltningsloven § 11 a. Fremdrift i saksbehandlingen, og adgangen til å stanse (berostille) saksbehandlingen, avhenger av hva som i den enkelte sak er nødvendig å utrede eller avklare for å ta stilling til om vilkårene for å innvilge søknaden er oppfylt.

Sivilombudet mottar mange klager på lang saksbehandlingstid i saker om familieinnvandring.

En viktig årsak til at noen saker har svært lang saksbehandlingstid, er at Justisdepartementet i 2019 instruerte UDI om å stanse behandling av søknader om familieinnvandring der UDI opprettet en sak om tilbakekall. Det vil si der UDI først vil vurdere om oppholdstillatelsen til den som allerede er bosatt i Norge, skal trekkes tilbake.

Våre undersøkelser i forbindelse med uttalelsen 7. juni 2022 (SOM-2022-1160) om saksbehandlingstidene i familieinnvandringsaker, viste at de aller lengste behandlingstidene hos UDI skyldes nettopp tilbakekall. Per 16. desember 2022 var 573 saker om familieinnvandring berostilt som følge av referansepersonens tilbakekallssak, og gjennomsnittlig ventetid så langt for disse sakene var på litt over halvannet år. 57 personer, hvorav 20 barn, hadde hittil ventet mer enn tre og et halvt år på svar. Seks søkere, hvorav to barn, hadde ventet på svar i over fem år.

Det avgjørende etter utlendingslovens bestemmelser om familieinnvandring er at den som bor her, *har* oppholdstillatelse. Det fremgår verken av ordlyden eller lovens forarbeider at retten til familieinnvandring faller bort der oppholdstillatelsen *i fremtiden* kan falle bort. Det er bare der det foreligger konkrete forhold knyttet til søknaden om familieinnvandring, at UDI kan stanse behandling av søknaden om familieinnvandring i påvente av avklaring av om vilkårene er oppfylt.

Sivilombudet konkluderte derfor med at en rutinemessig stans i behandlingen av søknader om familieinnvandring der det er opprettet tilbakekallssak, er i strid med de lovbestemte vilkårene for rett til familieinnvandring.

Tall fra UDI viste dessuten at kun om lag halvparten av opprettede tilbakekallssaker faktisk endte med tilbakekall. I tilfellene der tillatelsen ble tilbakekalt, fikk halvparten oppholdstillatelse på et annet grunnlag.

Utlendingsmyndighetenes praksis om å ikke behandle søknader om familieinnvandring – men stille dem i bero inntil tilbakekallssaken er avsluttet, fører til at mange utlendinger med oppholdstillatelse i Norge og deres ektefeller, samboere, barn og foreldre, over lang tid ikke får utøvd familieliv. Dette vil normalt ha store konsekvenser for de aktuelle familiene, uansett om oppholdstillatelsen til referansepersonen senere ble trukket tilbake, og særlig der saksbehandlingstiden ved vurdering av tilbakekall er svært lang. Fordi denne lovstridige praksisen skyldes instruks GI-05/2019 fra Justis- og beredskapsdepartementet, ba Sivilombudet om at departementet endret instruks i tråd med ombudets syn.

› Saken har saksnummer SOM 2022/4445.

Adgangen til å stanse behandlingen av søknader om reisebevis

Sivilombudet konkluderte med at UDIs praksis om å ikke innvilge reisebevis til flyktninger mens det vurderes om en oppholdstillatelse skal trekkes tilbake, er ulovlig og i strid med utlendingsloven § 64 og flyktningkonvensjonen artikkel 28. UDIs praksis følger av en instruks fra Justisdepartementet. Ombudet ba om at departementet endrer instruksene i tråd med ombudets syn.

Et reisebevis er et identifikasjonsdokument med samme funksjoner som et pass. Reisebeviset gir ikke bare rett til å reise ut av landet, men fungerer også som eneste gyldige legitimasjon for flyktninger som ikke har pass eller gyldige identifikasjonspapirer fra hjemlandet sitt. Uten gyldig legitimasjon, er man i praksis utestengt fra store og viktige deler av samfunnet i Norge. For flyktninger som ikke har annen anerkjent legitimasjon, er reisebeviset nødvendig blant annet for å opprette BankID og bankkonto, hente ut resepter, ta opp lån, ta førerkort, kjøpe fast eiendom, ta arbeid som krever politiattest og få tilgang til mange offentlige tjenester.

Retten til reisebevis er regulert i utlendingsloven § 64 og flyktningkonvensjonen artikkel 28. Etter konvensjonens artikkel 28 skal de kontraherende stater utstede reisedokumenter til flyktninger «som lovlig bor på deres territorium», med mindre «tvingende hensyn til nasjonal sikkerhet og offentlig orden» er til hinder for det. Bestemmelsen har til formål å styrke individets stilling, og har dermed umiddelbar internrettslig virkning, jamfør utlendingsloven § 3.

Hvis det er åpnet en tilbakekallssak etter utlendingsloven § 63, følger det av departementets instruks GI 05/2019, at søknader om reisebevis ikke skal behandles før tilbakekallssaken er avgjort. Etter departementets syn forutsetter

både nasjonalt regelverk og flyktningkonvensjonen at utlendingen har et løpende vedtak om oppholdstillatelse for å få utstedt reisebevis. Departementet mente i forlengelsen av dette at verken nasjonalt regelverk eller flyktningkonvensjonen var til hinder for en generell stans i behandlingen av søknader om reisebevis, så lenge oppholdstillatelsen var til vurdering.

Etter sivilombudets oppfatning kan det ikke innfortolkes noe krav om en formell løpende oppholdstillatelse for å innvilge reisedokumenter. Et slikt krav har ikke støtte i tolkningsuttalelser og juridisk teori knyttet til flyktningkonvensjonen. Så lenge flyktningen oppholder seg her lovlig, er det bare dersom tvingende hensyn til nasjonal sikkerhet og offentlig orden er til hinder for det, at reisedokumenter ikke skal utstedes.

Sivilombudet mente derfor det ikke er nødvendig å først behandle tilbakekallssaken, for å kunne ta stilling til om reisebeviset skal fornyes. Muligheten for et fremtidig tilbakekall kan ikke gi grunnlag for å utsette en sentral lovbestemt rettighet, når vilkårene for innvilgelse av reisebevis er oppfylt og utlendingen har et løpende behov for dette. En tilbakekallssak vil derfor ikke være noen saklig grunn til å berostille en søknad om reisebevis, jamfør kravet etter forvaltningsloven § 11 a. Dersom oppholdstillatelsen senere blir tilbakekalt vil grunnlaget for reisebeviset bortfalle, og da kan reisebeviset inndras i medhold av utlendingsforskriften. Justis- og beredskapsdepartementets instruks om at søknader om reisebevis skal stilles i bero, var etter ombudets syn, i strid med utlendingsloven og flyktningkonvensjonen. Etter Sivilombudets uttalelse har departementet svart at de vil gjøre endringer i instruksene.

› Saken har saksnummer SOM 2023/802



2023/647

Medisinsk cannabis på utenlandsk resept i fengsel

Sivilombudet undersøkte spørsmålet om medisinsk cannabis som ikke var forskrevet av lege i Norge, men lovlig importert i tråd med narkotikaforskriften § 19, kunne brukes under gjennomføring av fengselsstraff. Klageren ble nektet å bruke sitt medbragte cannabisholdige legemiddel i fengsel fordi legemiddelet var forskrevet av en lege i Nederland. Det var ikke tvilsomt at han lovlig kunne bruke utenfor fengselet. Sivilombudet kom til at det ikke var hjemmel for å nekte klageren å bruke slikt medbrakt medisinsk cannabis under soningen i fengsel med den begrunnelse at legemiddelet ikke var på norsk resept. Å nekte dette var også et inngrep i retten til privatliv og selvbestemmelse etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102, der det var begrunnet tvil om krav til nødvendighet, legitimt formål og forholdsmessighet var oppfylt.

2023/2177

Kritiserte vedtak om tvungen overføring i psykisk helsevern

Saken gjaldt en pasient som under gjennomføring av tvungent psykisk helsevern uten døgnopphold i institusjon (såkalt TUD) ble overført til døgnopphold i institusjon. Sykehuset mente at det var behov for døgninnleggelse for å kunne gjennomføre en tilstrekkelig undersøkelse av om vilkårene for fortsatt tvang var oppfylt. Sykehusets vedtak ble stadfestet av kontrollkommisjonen.

Sivilombudet uttalte at det å overføre pasienten fra hjemmet sitt tilbake til institusjonen er særlig inngripende, også når vilkårene for det tvungne vernet er oppfylt. Overføringen skyldtes ikke en forverring av helsetilstanden til pasienten, som dessuten samarbeidet om polikliniske samtaler og hadde regelmessig somatisk oppfølging hos fastlegen. Det var derfor begrunnet tvil om kontrollkommisjonen hadde vurdert alle vilkårene for tvungen overføring fra TUD til døgnopphold, og om kommisjonen hadde vektlagt pasientens innsigelser mot overføringen i tråd med reglene. Vedtaket måtte derfor anses som ugyldig.

2022/4454

Utelukkelse fra fellesskap i fengsel

En innsatt i Ringerike fengsel som ble plassert på restriktiv avdeling og utelukket fra fellesskapet med de andre innsatte etter en påstand om voldsbruk, klaget til Sivilombudet. Etter utelukkelsesperioden på ca. 22 dager var det ikke ledig plass til ham på noen av fellesskapsavdelingene. Fengselet viste til bestemmelsen om «bygningmessige forhold» i straffegjennomføringsloven og utelukket den innsatte i ytterligere 16 dager. Sivilombudet konkluderte med at adgangen til å utelukke innsatte fra fellesskapet når det er påkrevd på grunn av bygningmessige forhold, er begrenset til situasjoner som har oppstått nokså brått og uventet. Sivilombudet undersøkte også ni andre tilsvarende vedtak, og konkluderte med at det tilsynelatende forelå en ulovlig fast praksis. Denne måtte endres.

2023/2215

Forsvarets arbeidsrettslige reaksjoner overfor en ansatt

Forsvaret har gjort flere arbeidsrettslige feil i håndteringen av en ansatt, blant annet ble den ansatte suspendert uten at dette var lovlig. Det konkluderte Sivilombudet med etter å ha behandlet en klage fra den ansatte.

Det ble i 2019 sendt varsel på en ansatt etter at han begikk en straffbar handling i 2018. Han ble domfelt i 2020. Forsvaret ga ham en muntlig advarsel for forholdet i juni 2021 og informerte ham samtidig om andre karrieremessige konsekvenser. Den ansatte fikk beskjed om at saken med dette var avsluttet. Våren 2022 rettet mediene søkelyset mot Forsvarets håndtering av flere varslingssaker, inkludert klagerens sak. Dette førte til at Forsvaret tok saken til klageren opp igjen selv om saken var avsluttet året før. Klageren ble suspendert. Forsvaret gav videre klageren den strengere reaksjonen, skriftlig advarsel, for de forholdene han allerede hadde fått muntlig advarsel for mer enn ett år tidligere.

Når arbeidsgiver overfor en ansatt har iverksatt reaksjoner og avsluttet oppfølgingen, kan ikke arbeidsgiver ta saken opp igjen og gjennomføre nye reaksjoner uten at det foreligger nye forhold eller nye opplysninger. Omtale i media er ikke i seg selv verken en ny opplysning eller et nytt forhold. Forsvaret bes merke seg Sivilombudets kritikk og legge det til grunn i sin videre oppfølging av varslingssaker.

2023/1111

Statsforvalterens saksbehandling i tilsynssak

Sivilombudet kritiserte Statsforvalteren i Oslo i en tilsynssak mot en lege. På bakgrunn av en pasientklage, åpnet Statsforvalteren tilsyn hos legen, og konkluderte i to omganger med at legen hadde brutt helsepersonelloven på ulike punkter. Legen fikk ikke oversendt sentrale dokumenter til uttalelse før Statsforvalteren fattet sine avgjørelser, slik de hadde plikt til. Sivilombudet ba Statsforvalteren om å behandle saken på nytt.

2022/2921

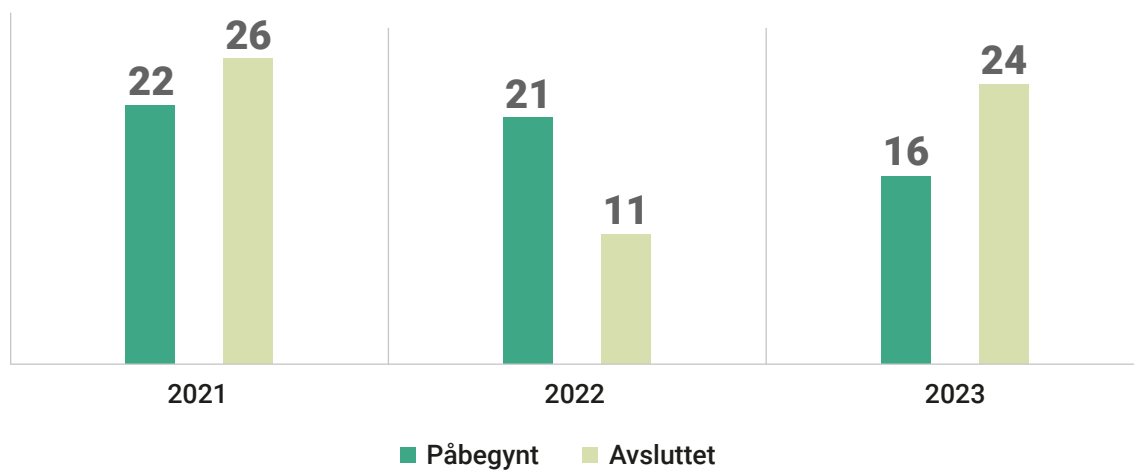
Uriktig bruk av loven – søknad om adopsjon av voksen stedatter

En stefar søkte om å adoptere sin 39 år gamle stedatter, som selv ønsket å bli adoptert. Hun hadde bodd sammen med stefar og biologisk mor siden hun var åtte år. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) avslo søknaden fordi de mente at det ikke var klart sannsynlig at adopsjon ville bli til stedatterens beste. Bufdir la avgjørende vekt på at stedatteren hadde bodd sammen med sin biologiske far inntil hun var seks år og tilbrakt sommerferier sammen med ham fram hans død, da hun var tolv år. Sivilombudet kritiserte Bufdir for deres forståelse av kravet i loven om hva som vil bli til «personens beste». Bufdir var uenig med Sivilombudets tolkning av regelverket, og fant derfor ikke grunn til å vurdere saken på nytt, slik ombudet hadde bedt om. Ombudet ba Barne- og familiedepartementet om å redegjøre for sitt syn på gjeldende rett. Departementet sluttet seg til ombudets omtale av gjeldende rett, og ba Bufdir vurdere saken på nytt. Sivilombudet forventer at Bufdir vil behandle saken på nytt i 2024.

Tall og fakta

I 2023 har vi opprettet 16 eget tiltak-undersøkelser. Slike undersøkelser kan strekke seg over flere måneder. 24 eget tiltak-undersøkelser ble avsluttet i 2023. Ved utgangen av 2023 arbeidet vi fortsatt med 9 eget tiltak-undersøkelser.

› Avsluttede og påbegynte eget tiltak-saker, 2021–2023



Avsluttede undersøkelser av eget tiltak i 2023

Resultatet fra de ulike undersøkelsene er publisert på våre nettsider der saken har ført til uttalelse fra Sivilombudet.

Forvaltningsorgan som er undersøkt	Tema for undersøkelsen	Saksnummer
Arbeidstilsynet	Selvstendige forvaltningsorgan i innsynssaker	2022/5131
Fiskeridirektoratet	Selvstendige forvaltningsorgan i innsynssaker	2022/5132
Mattilsynet	Selvstendige forvaltningsorgan i innsynssaker	2022/5130
Skatteetaten	Selvstendige forvaltningsorgan i innsynssaker	2022/5128
Statens vegvesen	Selvstendige forvaltningsorgan i innsynssaker	2022/5129
Tolletaten	Selvstendige forvaltningsorgan i innsynssaker	2022/5127
Forbrukertilsynet	Saksbehandlingstiden i saker etter åpenhetsloven	2023/379
Landbruks- og matdepartementet	Innsyn – Mattilsynets praksis for synliggjøring av personnavn og foretaksnavn i dyrevelferdssaker på offentlig journal	2022/5891
Arbeids- og velferdsdirektoratet (Nav)	Begrunnelsesplikt. Rapport om begrunnelser i Navs vedtak	2022/5350
Arbeids- og velferdsdirektoratet (Nav)	Forhåndsvarsling ved automatiserte vedtak fra Nav	2022/5067
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	Beregning av uføretrygd etter trygdeforordningen	2023/2267
Justis- og beredskapsdepartementet	Saksbehandlingstid –Utlendingsdirektoratets berostillelse av familieinnvandringssaker i påvente av tilbakekallssak	2022/4445
Justis- og beredskapsdepartementet	Fornyelse av reisedokumenter – Utlendingsdirektoratet (UDI)s praksis i tilbakekallssaker og instruks GI-05/2019	2023/802
Utlendingsdirektoratet (UDI)	Beregningen av kravet til tidligere inntekt i saker om familieinnvandring	2023/975
Oslo kommune	Underskrifter og navn i vedtak fra sosialtjenesten	2022/5490
Gausdal kommune	Eiendomsskatt – omtaksering	2022/4567
Kautokeino kommune	Ansettelse av kommunedirektør uten utlysning	2023/3695
Volda kommune og Ørsta kommune	Renovasjonsforskrift for Volda og Ørsta kommuner	2023/3563
Frøya kommune	Lang saksbehandlingstid og rutiner i byggesaker	2022/4625
Tromsø kommune	Saksbehandlingstiden i byggesaker	2023/617
Haugesund kommune	Saksbehandlingstiden i byggesaker og byggesaksklager	2023/2983
Statsforvalteren i Trøndelag	Dispensasjonspraksis i Trondheim kommune –Dispensasjoner fra eldre reguleringsplaner	2023/4133
Statsforvalteren i Rogaland	Statsforvalterens tilsynsmyndighet	2022/2836
Statsforvalteren i Agder	Saksbehandlingstiden i byggesaksklager	2023/1519

Pågående undersøkelser av eget tiltak ved utgangen av 2023

Forvaltningsorgan som er undersøkt	Tema for undersøkelsen	Saksnummer
Mattilsynet	Mattilsynets behandlingstid i klagesaker	2023/5375
Statsforvaltere	Barns rett til å bli hørt i saker om skolebytte	2022/1946
Kriminalomsorgs- direktoratet	Plassmangel og soningstilbud for forvaringsinnsatte	2023/4092
Kragerø kommune	Manglende svar på henvendelser og oppfølging av byggesaker og ulovlighetsvarsler	2022/1082
Politidirektoratet	Lang saksbehandlingstid i innsynssaker	2023/4718
Statsforvalteren i Møre og Romsdal	Forholdet mellom skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner og andre tvangstiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5	2023/4989
Nasjonalbiblioteket	Dispensasjon fra lov om folkebibliotek	2023/4865
Trondheim kommune	Dispensasjon fra eldre reguleringsplaner	2023/5332
Oslo kommune – Byrådsavdeling for byutvikling	Lang saksbehandlingstid i saker om ulovlighetsoppfølging	2022/4071



Foto: Sivilombudet

3 Forebygging av tortur og umenneskelig behandling av frihetsberøvede

Sivilombudets forebyggingsenhet ivaretar Norges forpliktelser under Tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Enheten besøker steder der mennesker er fratatt friheten. Dette omfatter blant annet fengsler, politiarrester, psykisk helseverninstitusjoner og barnevernsinstitusjoner.

Dette kapitlet av årsmeldingen sendes også til FNs underkomité for forebygging av tortur (SPT).

Forebyggingsarbeidet i 2023

Det har vært et travelt og produktivt år for forebyggingsenheten. Vi har gjennomført besøk til barnevernsinstitusjoner, fengsler og venteceller i Oslo tinghus. Ved landets største fengsel for kvinner, Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, avdekket vi kritiske og livstruende forhold for de innsatte. Dette førte til et ekstraordinært varslingsbrev til Justis- og beredskapsdepartementet, som iverksatte flere strakstiltak.

Forebyggingsenheten hadde i utgangspunktet ikke planlagt å besøke Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt. I begynnelsen av året mottok vi imidlertid flere bekymringsmeldinger om forholdene ved fengselet. I februar ble det kjent at flere av de kvinnelige innsatte ble akuttflyttet til Ullersmo fengsel, for å sikre innsattes liv, helse og sikkerhet. I lys av denne alvorlige utviklingen, besluttet avdelingen å endre besøksplanene for våren og gjennomføre et omfattende besøk til fengselet, der vi også så nærmere på helsetjenestene til de innsatte.

Vi avdekket uholdbare soningsforhold og alvorlig svikt, både hos Kriminalomsorgen og bydel Bjerkes helseavdeling i fengselet. Flere av de innsatte vi møtte strevde med store psykiske helseutfordringer. Utviklingen ved fengselet hadde vært negativ over lengre tid og det var blant annet registrert en tyvedobling i antall selvskadingshendelser fra 2018 til 2022. Vi fant også at det i noen situasjoner var blitt utøvd uforholdsmessig bruk av makt. Mangler i rutiner, bemanning, forebyggende arbeid og oppfølging av ansatte bidro til å forverre en allerede krevende situasjon ved fengselet. For mer informasjon, se temaartikkelen om besøket på side 74.

Kort tid etter besøket, sendte Sivilombudet et brev direkte til Justis- og beredskapsdepartementet, der vi orienterte om de alvorlige forholdene i fengselet og understreket behovet for akutte tiltak for å sikre de innsattes mest grunnleggende rettigheter. Det er

første gang forebyggingsenheten har tatt i bruk dette virkemiddelet overfor nasjonale myndigheter. Vi uttaler oss normalt ikke om funn før rapporten fra et besøk er publisert. Forholdene ved Bredtveit fengsel var likevel så kritiske at vi mente det ikke var forsvarlig å vente med å si ifra.

Myndighetene svarte med å innføre en rekke hestetiltak ved Bredtveit fengsel. Bemanningen ble økt og antall innsatte redusert. Det ble besluttet å omgjøre Skien fengsel til et nytt kvinnefengsel og å etablere en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling (NFFA) for kvinnelige innsatte med store psykiske helseutfordringer. Dette er viktige og nødvendige tiltak. Samtidig skal Bredtveit fengsel fortsatt ivareta en svært utsatt gruppe innsatte i en sektor som preges av stram økonomi, uegnet bygningsmasse og store bemanningsutfordringer.

I november anbefalte Statsbygg å stenge Bredtveit fengsel som følge av bekymringer for brannsikkerheten. Kriminalomsorgen har annonsert at de kvinnelige innsatte flyttes til Skien og Romerike fengsel, Ullersmo avdeling innen 1. mars 2024. Vi vil følge nøye med på denne utviklingen og forventer at kriminalomsorgen finner varige og gode løsninger for kvinnene som fram til nå har sonet i Bredtveit fengsel.

Besøket til Bredtveit fengsel synliggjorde også utfordringer i kriminalomsorgen som helhet og behovet for å gjennomføre flere fengselsbesøk i tiden framover. Vi



Sivilombudets forebyggingsenhet. Fra venstre: Aurora Lindeland Geelmuyden, Johannes Flisnes Nilsen, Tonje Østvold Byhre, sivilombud Hanne Harlem, Helga Fastrup Ervik, Jakob Mykland Revheim, Mette Jansen Wannerstedt, Karin Afeef og Anne Bitsch. Foto: Mona Ødegård.

mottar stadig flere varsler fra fengselsbetjenter, innsatte, pårørende og sivilsamfunnsorganisasjoner om kritikkverdige forhold for innsatte i ulike fengsler. Det er mye som tyder på at muligheten for meningsfull menneskelig kontakt og aktivitet reduseres i takt med innsparingskrav. Med dette som bakteppe, besluttet vi å gjennomføre ytterligere tre fengselsbesøk til Halden, Agder (avd. Froland) og Bodø fengsler høsten 2023. Rapportene fra disse besøkene vil publiseres våren 2024. Vi planlegger også flere fengselsbesøk i 2024.

I tillegg til fengslene, besøkte vi i starten av året elleve ulike barnevernsinstitusjoner der ungdom bor alene med voksne, i Agder fylke. Tidligere besøk har avdekket at slike institusjoner kan skape risikosituasjoner og føre til sosial isolasjon for ungdommene. Det var fint å se at ungdommene vi møtte i Agder hadde mulighet til å være sammen med jevnaldrende og holde kontakten med mennesker utenfor institusjonen. Sivilombudet mener likevel at myndighetene bør vurdere om det er behov for særskilte regler eller nasjonale føringer for å sikre at det gjøres jevnlig vurderinger av om det er til barnets beste å bo alene. Det er også behov for endringer i regelverket for å gi tydeligere føringer om tvangsbruk i barnevernsinstitusjoner.

Våren 2023 publiserte vi også rapporter fra våre besøk til regionale sikkerhetsavdelinger ved Dike-

mark, Trondheim og Bergen i 2022. (For mer informasjon om våre funn, se temaartikkelen om disse besøkene på side 81). I løpet av høsten presenterte vi våre funn til kontrollkomisjonene og ulike fagmiljøer innen sikkerhetspsykiatri. I tillegg har vi gitt innspill til utvalget som ble nedsatt for å evaluere forvaring, overføring til tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg. Vi vil følge dette arbeidet videre.

På høsten gjennomførte vi et kortere besøk til ventecellene i Oslo tinghus. Ventecellene drives av Oslo politidistrikt og her plasseres fengslede eller internerte personer som skal i et rettsmøte i Oslo tingrett. Selv om oppholdet i ventecellene er relativt kort, er risikoen for krenkelser av den frihetsberøvede fortsatt til stede.

Også i 2023 har vi fulgt opp forholdene ved Politiets utlendingsinternat Trandum. I en sivil sak som gjaldt en tidligere internert innga vi et skriftlig innlegg til belysning av allmenne interesser (*amicus curiae*) til Borgarting lagmannsrett. Lagmannsretten konkluderte med at den rutinemessige kroppsvisitasjonen og innlåsing som den internerte var blitt utsatt for ved utlendingsinternatet, utgjorde en krenkelse av henholdsvis artikkel 3 og artikkel 8 i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Avgjørelsen var ikke rettskraftig ved årsskiftet.

Arbeidet med å forbedre de kritikkverdige forholdene ved utlendingsinternatet og tydeliggjøre regelverket tar dessverre lang tid. Dette står i kontrast til de alvorlige forholdene som har blitt påpekt over tid av flere aktører.

Selv om endringsprosesser kan ta lang tid, ser vi at arbeidet vårt gjør en forskjell, også på nasjonalt nivå. I februar sendte Justis- og beredskapsdepartementet på høring et forslag om endringer i straffegjennomføringsloven. Bakgrunnen var anbefalingene vi fremmet i særskilt melding om isolasjon til

Stortinget (2019). Forslaget omfatter flere gode endringer. Vi er imidlertid kritiske til de foreslåtte bestemmelsene som gjelder innsattes fellesskap med andre og beskyttelse mot isolasjon. Disse gir etter ombudets vurdering ikke tilstrekkelig beskyttelse av innsattes grunnleggende rettigheter.

I året som gikk har vi også spilt inn til Helsedirektoratets arbeid med nye nasjonale faglige råd til kommunale helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel. Også dette er en oppfølging av en anbefaling som ble gitt i vår særskilte melding til Stortinget.



Gjennomførte besøk i 2023

Kjerneoppgaven til forebyggingsenheten er å besøke steder der mennesker er, eller kan være, frarøvet friheten. En besøksprosess består normalt av innhenting av dokumentasjon i forkant av besøket, gjennomføring av et fysisk besøk over to–fire dager og innhenting av ytterligere dokumentasjon i etterkant. Videre utarbeides en besøksrapport med vår analyse og anbefalinger til stedet. Dette blir deretter fulgt opp med en skriftlig dialog med stedet som har blitt besøkt. Nedenfor beskriver vi status for besøkene som ble gjennomført i 2023.



Illustrasjonsbilde. Foto: Sivilombudet

Besøk 72: Humana omsorg og assistanse, Region Kristiansand (Barnevernsinstitusjoner)

Besøk gjennomført: januar 2023

Rapport publisert: mai 2023

Status 31.12.2023: ikke avsluttet



I oktober 2023 mottok Sivilombudet tilbakemelding om hvordan Humana Kristiansand hadde fulgt opp anbefalingene som ble gitt i rapporten. Svarene fra institusjonen var knappe og på noen punkter var det vanskelig å forstå hvilke konkrete oppfølgingstiltak som var iverksatt for å følge opp enkeltanbefalinger. Et eksempel er at Humana Kristiansand har etablert en ny rutine for forebygging og håndtering av overgrep i kjølvannet av vårt besøk. Selv om dette er positivt, er ikke etableringen av nye rutiner i seg selv

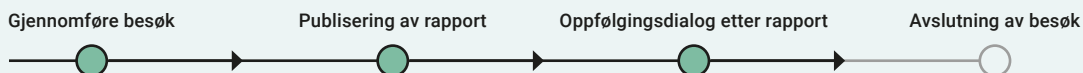
en tilstrekkelig respons på våre anbefalinger. Vi har derfor bedt Humana om å sende oss ytterligere informasjon om hvordan ansatte jobber med nye rutiner og hvordan disse blir brukt i det løpende arbeidet. Etter en ny redegjørelse fra Humana i desember 2023 var det fortsatt uklart hva slags informasjon barna får om hvem de skal si ifra til dersom de blir utsatt for et overgrep på institusjonen. Vi har derfor bedt Humana Kristiansand om ytterligere informasjon om dette.

Besøk 73: Serio Haraldsplass Ung, Agder (Barnevernsinstitusjoner)

Besøk gjennomført: februar 2023

Rapport publisert: mai 2023

Status 31.12.2023: ikke avsluttet



I august 2023 mottok Sivilombudet informasjon om oppfølging av våre anbefalinger til Serio Haraldsplass Ung. Serio viste til tiltak som opplæring for ansatte og institusjonsledere, omlegging av turnus for å legge til rette for bedre rekruttering av miljøterapeuter og endringer i skriftlige rutiner for å forebygge overgrep og unngå ydmykende kroppsvisitasjoner. På enkelte områder, som for eksempel bruk av fysisk tvang og forebygging av sosial isolasjon,

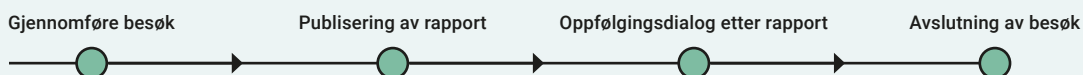
var det likevel behov for mer konkret informasjon om hvordan våre anbefalinger ble fulgt opp i praksis. I lys av dette, ba Sivilombudet om en redegjørelse fra Serio i både oktober og desember 2023. Ved årsslutt hadde vi fortsatt behov for en klaggjøring om blant annet hvordan barna ved institusjonen selv trygt kan varsle om eventuelle overgrep. Vi ba derfor Serio Haraldsplass Ung om en ny redegjørelse.

Besøk 74: Den skreddersydde enhet (DSE), Agder (Barnevernsinstitusjoner)

Besøk gjennomført: februar 2023

Rapport publisert: juni 2022

Status 31.12.2023: avsluttet i desember 2023



I oktober 2023 mottok vi oppfølgingsbrev fra DSE der de orienterte om flere tiltak som var iverksatt etter våre anbefalinger. DSE hadde blant annet jobbet for å finne en felles metodikk for bruk av inngripende fysisk tvang, og det var iverksatt tiltak for å heve kvaliteten på dokumentasjon av tvang. DSE hadde også gjort endringer i sitt malverk for å sikre

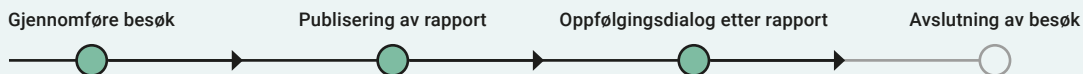
at det gjennomføres løpende vurderinger av om det er til barnets beste å bo alene. Det var også utarbeidet en egen varslingsrutine for vold og overgrep. Vi ba om å motta kopier av den nye malen og rutinen i løpet av høsten. I desember avsluttet vi dialogen med DSE.

Besøk 75: Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Ullersmo fengsel (Avdeling Zulu øst)

Besøk gjennomført: mars 2023

Rapport publisert: juni 2023

Status 31.12.2023: ikke avsluttet



Dette besøket var opprinnelig ikke planlagt i forebyggingsenhetens årsplan for 2023. Sivilombudet hadde over tid mottatt urovekkende informasjon om situasjonen i fengselet. Da det like over nyttår i 2023 ble varslet om at kvinnelige innsatte ble akuttflyttet til en avdeling ved Ullersmo fengsel, la vi derfor om vårens planer og besluttet et helt uvarslet besøk til fengselet. Besøket avdekket kritiske og livstruende forhold som blant annet ulovlig bruk av svært inngripende isolasjon, omfattende og alvorlig svikt i arbeidet med å forebygge selvmord og selvskading, kritisk svikt i bemanning og ledelse og vesentlige svakheter i helsetilbudet til de innsatte. Alvoret i situasjonen resulterte i at vi varslet Justis- og beredskapsdepartementet om kritiske og livstruende forhold ved fengselet i brev uken etter besøket, 23. mars 2023. For mer informasjon om dette besøket, se temaartikkel på side 74.

Fengselet ga sin første redegjørelse i oktober. Sivilombudets vurdering var at denne ikke ga tilstrekkelig informasjon om hvilke tiltak som var iverksatt etter vårt besøk. Sivilombudet har derfor etterspurt ytterligere informasjon og dokumentasjon for å bedre kunne vurdere fengselets oppfølging av våre anbefalinger.

Helseavdelingen ved bydel Bjerke ga en kort tilbakemelding på våre anbefalinger. Sivilombudet vurderte bydelens tilbakemelding som utilstrekkelig. Det var

en rekke konkrete anbefalinger som ikke ble kommentert i bydelens svar. Også her etterspurte vi derfor ytterligere informasjon for å vurdere tiltakene som er igangsatt.

I desember ble det kjent at Bredtveit fengsel må stenges på grunn av manglende brannsikkerhet. Vår videre oppfølging av besøksrapporten vil påvirkes av dette. I året som kommer vil vi følge nøye med på eventuelle midlertidige løsninger for Bredtveit fengsel og arbeidet med å etablere et godt fengsels-tilbud for kvinnelige innsatte i, og rundt Oslo.

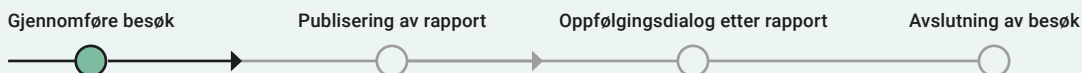


Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt.
Foto: Sivilombudet

Besøk 76: Venteceller i Oslo tinghus

Besøk gjennomført: september 2023

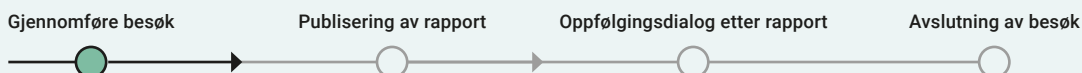
Status 31.12.2023: Rapport under utarbeidelse, publiseres i 2024



Besøk 77: Halden fengsel

Besøk gjennomført: oktober 2023

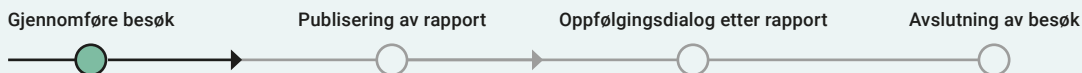
Status 31.12.2023: Rapport under utarbeidelse, publiseres i 2024



Besøk 78: Agder fengsel, Froland avdeling

Besøk gjennomført: november 2023

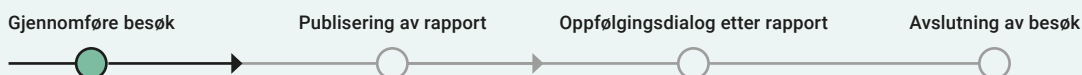
Status 31.12.2023: Rapport under utarbeidelse, publiseres i 2024



Besøk 79: Bodø fengsel

Besøk gjennomført: november 2023

Status 31.12.2023: Rapport under utarbeidelse, publiseres i 2024



Oppfølging av tidligere besøk

En viktig del av forebyggingsarbeidet skjer etter at besøksrapportene er publisert. Alle stedene vi besøker, må orientere Sivilombudet skriftlig om hvordan anbefalingene våre er fulgt opp. På bakgrunn av den skriftlige rapporteringen vurderer vi om tiltakene stedet har iverksatt, er tilfredsstillende. I noen tilfeller vil oppfølgingsarbeidet være mer kre-

vende, og det vil da ta lengre tid før Sivilombudet kan avslutte oppfølgingen av besøket. I 2023 fulgte vi opp tre besøk fra 2022. Dette var besøksprosesser som ikke var avsluttet ved inngangen til 2023. For en oppsummering av hovedfunn fra besøk til regionale sikkerhetsavdelinger, se også temaartikkel på side 81.

Besøk 68: Boliger for mennesker med utviklingshemning i Bodø kommune

Besøk gjennomført: april 2022

Rapport publisert: september 2022

Status per 31.12.2023: avsluttet med Statsforvalteren i januar 2023 - avsluttet med kommunen i februar 2023



I april 2022 besøkte Sivilombudet seks mennesker med utviklingshemning, fordelt på tre bosteder i Bodø kommune. Besøkene avdekket svakheter i kommunens og Statsforvalterens tvangsvedtak kombinert med rot og forsinkelser ved godkjenning av vedtak. Dette førte til at flere beboere i kommunen var utsatt for tvang uten gyldig vedtak i lange perioder, noen i over ett år. I tillegg fant Sivilombudet at vanskelige boforhold og bemanningsutfordringer ga økt risiko for tvang. Risikoen var spesielt høy for en beboer som var innlåst hele døgnet, en praksis som helse- og omsorgstjenesteloven ikke tillater. Det var svært kritikkverdig at den ulovlige frihetsberøvelsen ikke ble fanget opp av Statsforvalterens overprøving. Det ble også avdekket svakheter i kommunens arbeid med å kartlegge og følge opp beboernes helsetilstand. Bodø kommune og Statsforvalteren i Nordland svarte på anbefalingene i januar 2023.

Kommunens tilbakemeldinger tyder på at de har jobbet godt med oppfølging av Sivilombudets anbefalinger. Kommunens ledelse har blitt informert om rapporten og har også vært på befaring ved de aktuelle boligene. En rekke tiltak har vært iverksatt på bakgrunn av ombudets rapport, blant annet fagmøter for å sikre at avgjørelser om tvang oppfyller lovens vilkår og en styrking av ressursgruppen om tvang og makt. Det skal lages en samarbeidsavtale mellom kommunen og ansvarlige veiledere i spesialhelsetjenesten i hver enkelt sak ved tvang og makt etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, for å sikre løpende evaluering av tvangsvedtak.

Når det gjelder beboeren som var innlåst hele døgnet, har kommunen satt i verk flere tiltak for å avslutte det lovstridige forholdet. Saken reiser en rekke etiske og praktisk krevende problemstillinger for kommunen, og både Statsforvalteren og

spesialisthelsetjenesten har bistått med veiledning. Fagkompetanse og stedlig ledelse i boligen er styrket, og det er laget en plan for å gi beboeren økt selvbestemmelse knyttet til låsing av vindu og dører. Kommunen utreder også alternative botilbud, for å ivareta beboerens behov på lengre sikt, i samråd med nærmeste pårørende og verge. I lys av kommunens tilbakemeldinger, valgte Sivilombudet å avslutte saken i februar 2023.

Statsforvalteren i Nordland mottok også anbefalinger i kjølvannet av Sivilombudets besøk. I februar 2023 mottok Sivilombudet en orientering om hvordan disse anbefalingene følges opp. Det er blant annet etablert nye rutiner for mottak av vedtak til overprøving, for å unngå forsinkelser i arbeidet. Det er også utarbeidet en ny mal for overprøving av vedtak, der Sivilombudets anbefalinger fra besøksrapporten er ivaretatt. Statsforvalteren har også blitt styrket med nyansatte som har særlig kompetanse på utviklingshemning og bruk av tvang og makt, og det planlegges en økning i antallet stedlige tilsyn. Sivilombudet avsluttet oppfølgingen overfor Statsforvalteren i februar 2023.



Bodø by. Foto: Sivilombudet

–

«Når Sivilombudet konkluderer med ulovlig tjenestetilbud, vil Bodø kommune selvsagt iverksette tiltak. Avdelingen har utarbeidet en handlingsplan med ulike tiltak for å sikre et tilrettelagt tilbud uten ulovlig frihetsberøvelse.»¹

(Bodø kommune)

–

–

«Statsforvalteren i Nordland [...] har gjennom høstens forbedringsarbeid på fagområdet aktivt benyttet besøksrapportens funn og anbefalinger for å sørge for at rettssikkerheten til personer med utviklingshemning blir ivaretatt»²

(Statsforvalteren i Nordland)

–

1 Brev til Sivilombudet fra Bodø kommune, 31.01.2023.

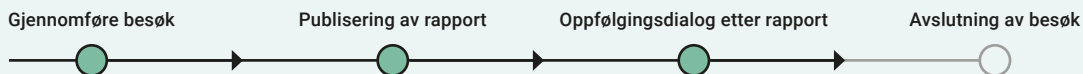
2 Brev til Sivilombudet fra Statsforvalteren i Nordland, 17.01.2023.

Besøk 69: Regional sikkerhetsseksjon, Oslo universitetssykehus HF, Dikemark

Besøk gjennomført: august 2022

Rapport publisert: januar 2023

Status per 31.12.2023: avventer tilbakemelding fra Oslo universitetssykehus.



Under Sivilombudets besøk til Regional sikkerhetsseksjon på Dikemark fant vi at uegnede og uverdige fysiske forhold førte til økt risiko for tvangsbruk overfor pasientene. Vi møtte flere pasienter som var utsatt for omfattende begrensninger og tvangsbruk på grunn av bygningsmessige forhold. Løse ledninger, rør og murstein skapte farlige situasjoner inne på avdelingene. Lange og trange trappeløp utgjorde også en sikkerhetsrisiko og ble et hinder for pasientenes tilgang til uteområder og frisk luft. Flere av pasientrommene manglet bad og toalett. Pasientene ved sikkerhetsseksjonen er alvorlig syke og er ofte innlagt i lange perioder, noen i mange år. Enkelte pasienter var underlagt både beltebruk og skjerming i mange måneder i strekk. Vi fant manglende dokumentasjon på om beltebruken fortsatte å være «uomgjengelig nødvendig» for hele tidsperioden. Samlet sett mener Sivilombudet at det var en klar risiko for umenneskelig og nedverdiggende behandling på institusjonen.

I april 2023 mottok Sivilombudet svar på våre anbefalinger fra Oslo universitetssykehus. Her orienterte sykehuset om at de blant annet har igangsatt internundervisning om tvangsbruk, utarbeidet maler i journalsystemet som tilfredsstillende krav til dokumentasjon og revidert interne instruksjoner som gjelder kontakt med omverdenen. Videre har sykehuset gjennomført flere tiltak for å informere pasientene om deres rettigheter og klagemuligheter. Deler av svaret fra sykehuset var svært generelt. Vi ba derfor om en grundigere beskrivelse av hvordan anbefalingene våre om fysiske forhold og forebygging av langvarig tvangsbruk og/eller skjerming ble fulgt opp.



Regional sikkerhetsseksjon, Oslo Universitetssykehus HF, Dikemark.
Foto: Sivilombudet

I sitt andre svar til Sivilombudet i august 2023 orienterte Oslo universitetssykehus om arbeidet med å unngå langvarig og omfattende bruk av tvang. Sykehuset pekte på en rekke viktige faktorer i forebyggingsarbeidet, men Sivilombudet opplevde også dette svaret som lite utfyllende. Konkrete utfordringer, som at det manglet dokumentasjon på løpende vurderinger av om beltebruk er «uomgjengelig nødvendig», ble ikke adressert i svarbrevet. Som følge av dette, har vi igjen bedt om en mer utfyllende beskrivelse av tiltak og endringer.

I svarbrevet fra august 2023 ble Sivilombudet også orientert om at Oslo universitetssykehus hadde bevilget 3,9 millioner kroner til vedlikehold av sikkerhetsseksjonens bygg. Dette er svært positivt, og i tråd med Sivilombudets anbefalinger om vedlikehold av eksisterende bygg for å skape akseptable forhold for pasientene i påvente av at nytt sikkerhetsbygg. Nytt bygg skal stå klart mot slutten av 2026. Vi har bedt om en oppdatering på status for vedlikeholdsarbeidet i april 2024.

Kontrollkomisjonens arbeid

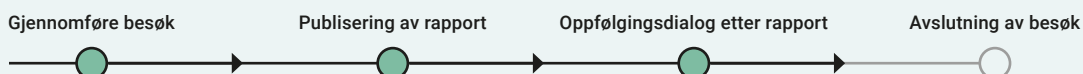
Vårt besøk omfattet også arbeidet til kontrollkomisjonen ved Regional sikkerhetsseksjon på Dikemark. Vi fant at kontrollkomisjonen, som har faste møtedager på Dikemark hver 14. dag, var aktive og grundige og bidro til økt rettssikkerhet for de innlagte. Kontrollkomisjonen opplevdes også å bidra til økt bevissthet om lovverket og forebygging av tvang hos de ansatte. I lys av dette, inneholdt rapporten ingen anbefalinger til kontrollkomisjonen.

Besøk 70: Regional sikkerhetsavdeling, St. Olavs hospital HF, Østmarka

Besøk gjennomført: september 2022

Rapport publisert: februar 2023

Status per 31.12.2023: ikke avsluttet



På besøket til Regional sikkerhetsavdeling ved St. Olavs hospital, Østmarka fant vi blant annet at vedtakene om bruk av belter var av varierende kvalitet, og at det i noen tilfeller var vanskelig å se at lovens vilkår for bruk av belter var oppfylt. Vi fant også eksempler på at det ikke ble løpende vurdert om bruken av belter var «uomgjengelig nødvendig». Gjennomgangen av vedtak og journaler for flere belteforløp ga Sivilombudet bekymring for en problematisk normalisering av bruk av belter, særlig transportbelter. Institusjonen hadde videre strenge og detaljerte husordensregler, og flere av reglene gikk langt i å begrense pasientenes selvbestemmelsesrett, uten at de var godt nok begrunnet i sikkerhetsbehov. Institusjonen hadde også i utgangspunktet et forbud mot at pasienter fikk bruke sin private mobiltelefon under innleggelsen. Loven åpner ikke for et slik generelt forbud mot bruk av privat mobiltelefon, og institusjonen viste lite bevissthet om hvor inngripende et slikt forbud er for den enkelte.



Fra regional sikkerhetsavdeling, Østmarka.
Foto: Sivilombudet

I sitt svar til Sivilombudet i mai 2023, orienterte sykehuset om at det er utarbeidet en tiltaksplan for å følge opp rapportens anbefalinger på ulike nivåer i organisasjonen med tertialvis rapportering til klinikkledelsen. Sykehuset viste til en rekke grep som blant annet stikkprøvekontroller, internundervisning og ukentlige gjennomgang av nye tvangsvedtak for å imøtekomme Sivilombudets anbefalinger. Det er positivt at noen av tiltakene som er blitt iverksatt som oppfølging av besøksrapporten, også gjøres gjeldende for andre avdelinger i psykisk helsevern ved St. Olavs hospital. Dette viser at anbefalingene våre har hatt en effekt utover det enkelte stedet som ble besøkt.

Når det gjelder forbud om mobiltelefon, opprettholdt sykehuset at alle pasienter fratras telefon ved innleggelse, men at de etter en individuell avtale kan få mulighet til å bruke den. Her ble ikke Sivilombudets anbefalinger tatt til følge. Vi ba derfor sykehuset om å gi en ny tilbakemelding på hvordan de sikrer pasientenes tilgang til privat telefon i tråd med psykisk helsevernloven.

Kontrollkomisjonens arbeid

Vårt besøk omfattet også arbeidet til kontrollkomisjonen ved Østmarka. Kontrollkomisjonen hadde vurdert avdelingens forbud mot mobiltelefon på postene og konkludert med at det er rettslig adgang til et generelt forbud mot mobiltelefon i husordensreglene. Sivilombudet finner det urovekkende at komisjonen ikke hadde foretatt grundigere juridiske undersøkelser av dette spørsmålet. Vi påpekte også at komisjonen hadde organisert arbeidet sitt på en måte som ga risiko for manglende kontinuitet og tilfredsstillende informasjonsdeling internt i komisjonen.

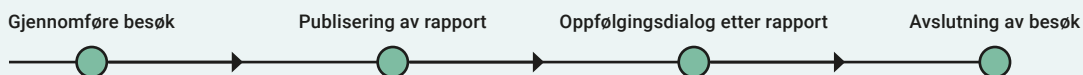
Kontrollkomisjonens svar til Sivilombudet i mai 2023 inneholdt i liten grad informasjon om hvordan komisjonen følger opp de anbefalingene som er rettet til dem, og det ble derfor bedt om en ny redegjørelse.

Besøk 71: Regional sikkerhetspost, Haukeland Universitetssjukehus, Helse Bergen HF

Besøk gjennomført: desember 2022

Rapport publisert: mai 2023

Status per 31.12.2023: avsluttet med kontrollkomisjonen i oktober 2023 og avsluttet med Helse Bergen HF i desember 2023.



Under besøket til regional sikkerhetspost i Bergen fant vi eksempler på at begrunnelsene for bruk av belter ikke tilfredsstilte vilkåret om at slik bruk må være «uomgjengelig nødvendig». I noen av disse vedtakene var bruk av belter begrunnet med å forhindre en fare som kunne oppstå i framtiden, og vi fant tilfeller der det ikke kom tydelig fram at man hadde vurdert mindre inngripende tiltak for å håndtere situasjonen. Vi fant også eksempel på at en pasient ble begrenset i sin kontakt med omverdenen

over lang tid, tilsynelatende uten en reell løpende, konkret og individuell vurdering.

Videre fant vi mangelfulle retningslinjer og usikkerhet blant ansatte om hvordan rutinemessige kroppsvisitasjoner skulle gjennomføres, og når mer inngripende undersøkelser gjorde det nødvendig å fatte et vedtak. Dette kan øke risikoen for mer omfattende inngrep enn det er adgang til. Under besøket kom det også fram at nakenvisitasjon ble

gjennomført på besøksrommet. Å måtte kle seg naken i et rom som er utformet for besøk og gjennomgang til inngangsområdet, med flere dører og vinduer, er ikke egnet til å skape trygghet for en slik intim og potensielt krenkende situasjon.

I svaret fra sykehuset i september 2023 fremgikk det at besøksrapporten fra Sivilombudet ble behandlet på ulike nivåer og med ulike faggrupper. Klinikken har selv pekt på et behov for å få på plass mer enhetlige rutiner og systematisk kontroll og oppfølging av tvangsbruk på alle nivå i organisasjonen. Det skal blant annet utarbeides en egen opplæringspakke om lovverk og bruk av tvangsmidler for nye og eksisterende ansatte, og det skal utarbeides en månedlig oversikt over antall tvangsvedtak som tilgjengeliggjøres for alle i klinikken. Det jobbes også med en revidert rutine for kroppsvisitasjon og etablering av et eget mottaksrom. Etter noe kommunikasjon med institusjonen høsten 2023, besluttet vi å avslutte oppfølgingen i desember 2023.



Fra Sivilombudets befaringspost på regional sikkerhetspost, Bergen. Foto: Sivilombudet

Kontrollkomisjonens arbeid

Kontrollkomisjonen orienterte også om deres oppfølging av rapportens anbefalinger. Det ser ut til at kommisjonen har tatt en aktiv rolle overfor sykehuset i deres oppfølgingsarbeid, noe Sivilombudet opplever som positivt. Kommisjonen informerer om at de framover skal foreta en enda strengere kontroll av sykehusets vedtak. Sivilombudet avsluttet dialogen med kontrollkomisjonen i oktober 2023.

Informasjon, rådgivning og samarbeid

Utadrettet informasjonsvirksomhet er en viktig del av arbeidet for å forebygge tortur og umenneskelig behandling. I 2023 har vi deltatt på mange møter med nasjonale myndigheter, gitt høringsinnspill og

holdt foredrag på relevante konferanser. Under følger en oversikt over temaer vi har løftet fram i året som har gått.

Rådgivende utvalg

Forebyggingsenhetens rådgivende utvalg skal bidra med kompetanse, informasjon, råd og innspill til arbeidet vårt.¹ I 2023 trådte et nytt mandat for utvalget i kraft. Det nye mandatet tydeliggjør oppnevningsperiode og skiller mellom individuelle representanter og representanter for organisasjonene.

I 2023 avholdt vi tre møter med utvalget. Her diskuterte vi funn fra besøk til barnevernsinstitusjoner, regionale sikkerhetsavdelinger og forholdene ved Bredtveit fengsel- og forvaringsanstalt. Enheten har også avholdt flere enkeltmøter med utvalgsmedlemmer, for å samle informasjon om forholdene i ulike fengsler. Dette har vært verdifull informasjon som blant annet har bidratt til valg av fengsler for fremtidige besøk.



Rådgivende utvalgsmøte i juni 2023.
Foto: Sivilombudet

¹ Sivilombudsloven § 19 stadfester at Sivilombudet skal ha et eget rådgivende utvalg for arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

Medlemmer i det rådgivende utvalget 2023:

- › **Advokatforeningen**
- › **Amnesty International Norge**
- › **Barneombudet**
- › **Jussbuss**
- › **Landsforeningen We Shall Overcome**
- › **Legeforeningens menneskerettighetsutvalg**
- › **Likestillings- og diskrimineringsombudet**
- › **Mental Helse Ungdom**
- › **Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)**
- › **Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU)**
- › **Psykologforeningens menneskerettighetsutvalg**
- › **Pårørendealliansen**
- › **Røde Kors**
- › **WayBack**
- › **For Fangers Pårørende (FFP)**
- › **Nora Sveaas**, Professor emeritus, Universitetet i Oslo, tidligere medlem av FNs torturkomité (CAT) 2005-2013 og tidligere medlem i FNs underkomite for torturforebygging (SPT) 2014-2018.
- › **Georg Høyner**, Professor emeritus, Universitetet i Tromsø, medlem av Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) 2012-2022.
- › **Asbjørn Rachlew**, Politioverbetjent og forsker, Politihøgskolen og Norsk senter for menneskerettigheter, medlem av Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) siden 2022.

Psykisk helsevern

Våren 2023 publiserte forebyggingsenheten tre rapporter fra besøk til regionale sikkerhetsavdelinger i psykisk helsevern i 2022. Høsten 2023 presenterte vi funnene på det årlige fagseminaret i nasjonalt kompetansesenternetverk i sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri (SIFER) i Tromsø. Dette ble også lagt fram på den årlige Kontrollkommisjonskonferansen, arrangert av Helsedirektoratet i november. Se også egen artikkel i denne årsmeldingen på side 81. Vi har

også deltatt i referansegruppen for «Overordnet plan for sikkerhetspsykiatri og øvrige tiltak for personer med dom på overføring til tvunget psykisk helsevern». Rapporten ble ferdigstilt høsten 2023.

I 2023 ble det nedsatt et utvalg som skal se på ivaretagelsen av personer med alvorlige psykiske lidelser som har begått kriminalitet. Sivilombudet fikk muligheten til å presentere funn og anbefalinger fra vårt arbeid kort tid etter at utvalget var nedsatt.



Sivilombud Hanne Harlem presenterer hovedfunn fra besøket til Bredtveit fengsel på lanseringsseminar hos Sivilombudet. Foto: Sivilombudet



Paneldebatt på Amnesty sitt arrangement under Arendalsuka i august 2023. Fra venstre: Ingrid Stolpestad (Amnesty), Heidi Bottolfs (KDI), Johan Lothe (WayBack) og Helga Fastrup Ervik (Sivilombudet). Foto: Sivilombudet

Fengsel

Flere nye fengselsbesøk i 2023 og vår undersøkelse om selvmord og selvmordsforsøk i fengsel har dannet grunnlag for to offentlige seminarer, flere møter med Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) og økt kontakt med fagmiljøene på området. Som tidligere år, har vi holdt forelesninger ved Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS). I tillegg bidro vi med innlegg på KDI og KRUS' digitale kvinnekonferanse i november og på KDIs samling for jurister i kriminalomsorgen.

Vi presenterte også våre funn på et nasjonalt nettverksmøte for kommunale helsetjenester i fengsel, arrangert av Helsedirektoratet. Her deltok 123 helsepersonell i fengselshelsetjenester i 29 kommuner. Etter forespørsel fra Kriminalomsorgen region vest holdt vi et innlegg for fengselsledere i regionen. Bakgrunnen for dette møtet var blant annet at regionen ønsker å jobbe for å få til et bedre samarbeid med helsevesenet og bygge opp om en mer helsefremmende straffegjennomføring. I tillegg har vi deltatt på en rekke debatter om forholdene i fengsel, blant annet i regi av Amnesty International Norge.

I året som har gått, har vi også bidratt med flere hørings svar som gjelder innsatte i fengsel. Et av innspillene gjaldt forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven knyttet til fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel, og er en oppfølging av Sivilombudets særskilte melding til Stortinget om isolasjon. I høringsuttalelsen peker vi på at forslaget inneholder flere positive endringer, men at det ikke beskytter innsattes grunnleggende rettigheter godt nok. Det er blant annet behov for klarere regler for å sikre innsattes fellesskap med andre og for å hindre langvarig isolasjon. Vi har også kommentert forslag om nye nasjonale faglige råd for kommunale helse- og omsorgstjenester til innsatte og NOU 2023:5 Om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse.

I 2023 har vi også jobbet videre med å undersøke ordningen med statlig finansiert prøveløslatelse av forvaringsdømte til opphold i institusjon eller kommunal boenhet.²

² Jf. straffeloven § 45 første ledd bokstav c.

Innlegg for dommerforeningens fagutvalg for menneskerettigheter

Dommerforeningen har utarbeidet en veileder ved isolasjon. Veilederen skal støtte dommernes arbeid i fengslingsmøter og bidra til økt bevissthet rundt skadevirkningene av isolasjon, internasjonale forpliktelser og anbefalinger. Sivilombudet deltok på paneldebatt og lansering av denne veilederen 12. oktober.



Fra venstre: Thom Arne Hellerslia (høyesterettsdommer), Helga Fastrup Ervik (leder for forebyggingsenheten), Philip Green (politiadvokat) og Maria Hessen Jacobsen (advokat).
Foto: Sivilombudet

Barnevernsinstitusjoner

Forebyggingsenheten gjennomførte i 2023 elleve besøk til barn som bor alene med voksne på barnevernsinstitusjon. I forkant av disse besøkene, møtte vi direktør for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) for å informere om våre tidligere funn og våre planer for året.

Besøkene tydeliggjorde særlig to svakheter ved barnevernlovgivningen. Selv om det for noen barn på institusjon kan være en god løsning å bo alene med voksne, kan slike ordninger blant annet skape en risiko for sosial isolasjon. Myndighetene bør vurdere om det er behov for regler som sikrer at det gjøres jevnlige vurderinger av om det er til barnets beste å bo alene. Besøkene avdekket også manglende regulering av inngripende holdeteknikker. Å bli holdt nede er en form for maktbruk som bør være strengt regulert. Usikkerhet, manglende opplæring



Direktør for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) Hege Nilssen og sivilombud Hanne Harlem. Foto: Sivilombudet

og utydelighet i regelverket om holdeteknikker skaper økt risiko for krenkelser mot barn i barnevernet. Disse budskapene ble også formidlet til Barne- og familieministeren på et innspillsmøte om tvang i barnevernet i juni.

Politiets utlendingsinternat på Trandum

Sivilombudet har i en årrekke uttrykt bekymring for forholdene for internerte på Politiets utlendingsinternat på Trandum. Det er behov for umiddelbar praksisendring på flere områder. Dette gjelder blant annet innlåsingspraksisen ved utlendingsinternatet, som Sivilombudet mener er ulovlig. Vi kan heller ikke se at utlendingsloven gir hjemmel for å ta mobiltelefonene fra de internerte. Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet har uttrykt bekymring for flere av de samme forholdene ved internatet over lengre tid.

Overføring av ansvar for helsetilbudet for internerte

Stortinget anmodet regjeringen om å overføre helsetilbudet for internerte fra en privat innleid aktør til det offentlige helsetilbudet senest 1. juli 2023.³ Sivilombudet bidro høsten 2023 med et høringssvar til Helse- og omsorgsdepartementet. Vi stiller oss positive til at den offentlige helsetjenesten tar over ansvaret for helseoppfølging av de internerte, men er kritiske til at myndighetenes forslag til justert utlendingsinternatforskrift ser ut til å redusere internertes helserettigheter. Frihetsberøvelse påfører staten et økt ansvar for å ivareta den internertes liv og helse, og dette bør reflekteres i det juridiske rammeverket for utlendingsinternatet.

Skriftlig innlegg til Borgarting lagmannsrett

I 2023 innga Sivilombudet for første gang et skriftlig innlegg til belysning av allmenne interesser⁴ (amicus curiae) til en sivil rettssak om forholdene på Politiets utlendingsinternat, som gikk i Borgarting lagmannsrett høsten 2023. Innlegget ga en oppsummering av



Fra Sivilombudets besøk til Politiets utlendingsinternat i 2017. Foto: Sivilombudet

ombudets mange uttalelser og rapporter om utlendingsinternatet i et format som var lett tilgjengelig for retten. I slutten av oktober konkluderte lagmannsretten med at rutinemessig kroppsvisitasjon og rutinemessig innlåsning av den internerte utgjorde en krenkelse av henholdsvis art. 3 og artikkel 8 i den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Avgjørelsen var ikke rettskraftig ved årsskiftet.

Revisjon av utlendingsinternatforskriften

Justis- og beredskapsdepartementet har over flere år informert Sivilombudet om at det jobbes med revisjon av utlendingsinternatforskriften. Forslag til endringer i forskriften ble sendt departementet fra Politidirektoratet 28. mai 2021. Departementet orienterte Sivilombudet om det skulle jobbes med et endringsforslag høsten 2021.⁵ I en ny orientering i mars 2022 beklaget departementet at dette ville bli forsinket.⁶ I august 2023 informerte departementet om at høringsnotat om endringer i utlendingsloven og utlendingsinternatforskriften sendes på høring rundt årsskiftet.⁷

3 Se vedtak nr 831, 17. juni 2022, ref. Stortingets behandling av Meld. St. 2 (2021–2022) Revidert nasjonalbudsjett 2022.

4 Jfr. tvisteloven § 15-8.

5 Se brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilombudet, datert 23.08.2021.

6 Se brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilombudet, datert 15.03.2022.

7 Se brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilombudet, datert 12.09.2023.

Det er uheldig at arbeidet med ny utlendingsinternatforskrift har tatt mange år. Det er et stort behov for å iverksette endringer som sikrer at behandlingen av internerte er i tråd med statens menneskerettslige forpliktelser.

Sykehjem og boliger for mennesker med utviklingshemning

I 2023 fortsatte forebyggingsenheten å formidle informasjon om våre funn fra besøk til disse sektorene.

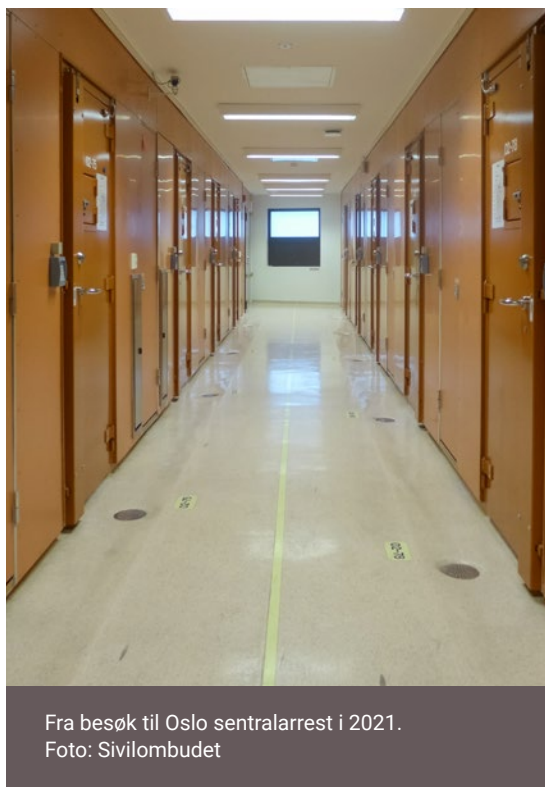
Det er gledelig å se at utfordringer vi har skrevet om blir fulgt opp lokalt. Sivilombudets besøksrapporter var en av årsakene til at Oslo kommune gjennomførte en egen kartlegging av tvungen helsehjelp ved sykehjem i hovedstaden. Arbeidet ble utført av Nasjonalt senter for aldring og helse og Senter for medisinsk etikk ved Universitetet i Oslo. Rapporten ble lagt fram i juni 2023, og Sivilombudet deltok og presenterte våre funn. At kommunen på denne måten setter bruk av tvang i sykehjem på dagsorden, kan bidra til å øke bevisstheten om regelverket og redusere risikoen for uhjemlet tvangsbruk mot eldre på institusjon.

I begynnelsen av året presenterte vi våre funn fra besøk til boliger for mennesker med utviklingshemning til alle landets tilsynsledere/fylkesleger på Helsetilsynets Tilsynsmøte. På høsten foreleste vi om dette og om funn fra barnevernsinstitusjoner for vernepleierstudenter ved Høgskolen i Østfold.

Arrest

I 2021 undersøkte Sivilombudet forholdene for barn i Oslo sentralarrest. Undersøkelsen avdekket også nasjonale utfordringer, som at arrestforholdene for mindreårige ikke var tilstrekkelig dokumentert, at barn ikke fikk tilpasset informasjon, og at myndighetene manglet en pålitelig nasjonal oversikt over barn i arrest. Vi formidlet anbefalinger på disse områdene til Justis- og beredskapsdepartementet i desember 2021.

Det er nå utarbeidet nasjonale retningslinjer for politiets møter med barn og for avhør av mistenkte barn og andre sårbare mistenkte. Når det gjelder utarbeidelsen av enhetlig, nasjonalt informasjonsmateriell for mindreårige i politiarrest, fikk vi høsten 2023 beskjed fra myndighetene om at arbeidet ikke var påbegynt og at det kunne ta over ett år før dette er på plass.⁸ Dette er kritikkverdig. Det er hvert år flere hundre tilfeller av mindreårige som blir framstilt for arrest. Denne utsatte gruppen har krav på god og tilpasset informasjon om sine rettigheter under frihetsberøvelsen. Som følge av dette, etterlyste vi raskere framdrift i et eget brev til Justis- og beredskapsdepartementet. Dette førte til at Politidirektoratet nå har utarbeidet et midlertidig nasjonalt informasjonsskriv til mindreårige i arrest. Materiellet skal være tilgjengelig i alle politidistrikter fra og med 1. desember 2023.



Fra besøk til Oslo sentralarrest i 2021.
Foto: Sivilombudet

8 Se brev fra Politidirektoratet til Sivilombudet, 13. september 2023.

Internasjonalt samarbeid

93 stater har ratifisert FNs tilleggsprotokoll mot tortur (OPCAT), og globalt finnes det 78 forebyggingsenheter. Internasjonal erfaringsutveksling og dialog bidrar til gjensidig kompetanseheving og utvikling av arbeidet vårt.

I året som har vært, har vi både selv tatt initiativ til dialog med andre forebyggingsenheter, og blitt kontaktet for å bidra til andres arbeid. Vi har hatt stor glede av erfaringsutveksling med Storbritannias forebyggingsenhet, som også satte oss i kontakt med His Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales (HMIP) sin tilsynsgruppe som jobber spesielt med kvinnelige innsatte. Dette var nyttig i vårt arbeid med rapporten fra Bredtveit kvinnefengsel. Videre har vi gjennomført digitale møter med representanter for den nederlandske og den armenske forebyggingsenheten og representanter for de ulike forebyggingsenhetene i Australia.

Vi arrangerte også et digitalt møte i det nordiske nettverket for forebyggingsenheter på våren, der vi presenterte funn fra vår temarapport om selvmord i fengsel. Videre har vi deltatt på et møte i det nordiske nettverket hos Riksdagens justitieombudsman der vi blant annet diskuterte forhold som gjelder barn og unge i fengsel og hvordan vi kan styrke effekten av forebyggingsarbeidet vårt.

Den årlige konferansen for menneskerettighetsorganisasjoner og forebyggingsenheter i regi av Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) og Association for the prevention of torture (APT) er også en nyttig møteplass. Temaet for årets konferanse var risikofaktorer ved frihetsberøvelse av personer med psykiske lidelser.



Fra møte i det nordiske nettverket for forebyggingsenheter i Stockholm, september 2023.
Foto: Riksdagens ombudsmän

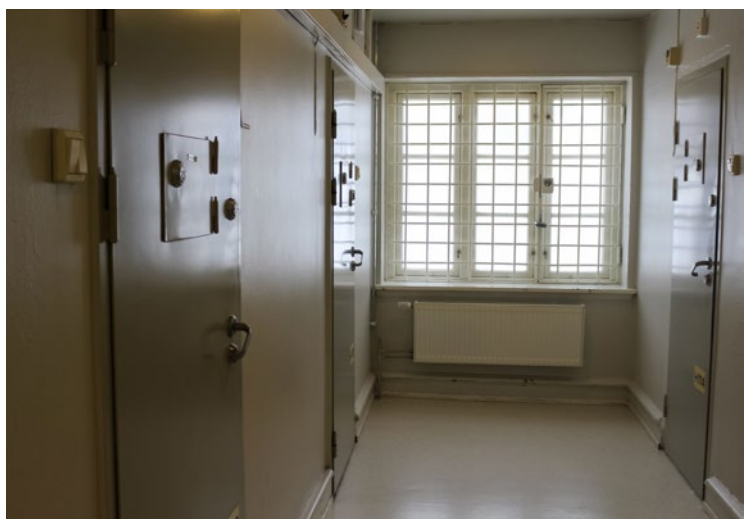
Besøk til Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt

Sivilombudet gjennomførte 13.–16. mars 2023 et helt uvarslet besøk til Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt. Ombudet hadde over tid mottatt urovekkende informasjon om situasjonen i fengselet. Besøket resulterte i at vi for første gang siden forebyggingsenhetens opprettelse i 2014 varslet Justis- og beredskapsdepartementet om kritiske og livstruende forhold ved fengselet i et eget brev uken etter besøket.

Gjennomføring av besøket og grunnlaget for rapporten

Da vi ankom Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt 13. mars 2023 omtrent kl. 12, ble vi informert om at det hadde skjedd et selvmord ved fengselet to dager tidligere, lørdag 11. mars. Vi innhentet da fengselets vurdering av situasjonen og informasjon om oppgaver og tiltak som skulle iverksettes de neste dagene. Deretter vurderte vi om det var riktig å gjennomføre et besøk de planlagte dagene, herunder hvilke tilpasninger vi kunne gjøre for å unngå at vårt besøk la hindringer i veien for fengselets og helse-tjenestens håndtering av den krevende situasjonen. På bakgrunn av dette, og i lys av Sivilombudets mandat som nasjonalt forebyggingsorgan og den risikovurderingen som utgjorde bakgrunnen for det uvarslede besøket, ble det besluttet å ikke avlyse eller utsette besøket. Fengselsledelsen ble informert om denne beslutningen og begrunnelsen for den, omtrent en time etter vår ankomst. Vi gjorde det også klart at vi ville tilpasse vår tilstedeværelse og innhenting av informasjon til den prekære situasjonen fengselet og de innsatte befant seg i.

Det ble gjennomført en befaring som omfattet celler, fellesområder (som fellesrom på avdelingene, vaktrom og innkommst-, visitasjons- og besøkslokaler), sikkerhetsceller og noen av uteområdene. En del



Fra en avdeling i Bredtveit fengsel. Foto: Sivilombudet

av besøksteamet reiste til Ullersmo fengsel, avdeling Zulu øst. Her var det på besøkstidspunktet innsatte kvinner som var blitt hasteflyttet i januar som følge av at Bredtveit hadde meldt til kriminalomsorgen region øst at fengselet ikke kunne ivareta dem. Det ble til sammen gjennomført over 50 intervjuer. Disse omfattet innsatte, betjenter, fengselets ledelse, den kommunale fengselshelsetjenesten og fengselspsykiatrisk poliklinikk. Det ble også innhentet og

gjennomgått en stor mengde dokumenter i etterkant av selve besøket, herunder rutiner, vedtak, protokoller, vaktjournal og løpende journal fra fengselet, samt helsejournaler. Dette utgjorde samlet grunnlaget for Sivilombudets besøksrapport fra Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Ullersmo fengsel avdeling Zulu øst.

Ulovlig bruk av svært inngripende isolasjon

Isolasjon kan gi helseskader selv etter kort tid, og de negative helseeffektene kan vedvare lenge etter at isolasjonen er avsluttet. Personer som er unge, har psykiske plager eller utviklingshemning, er særlig utsatt for å utvikle skader fra isolasjon.

I perioden 2018–2022 hadde fengselet registrert en dobling av innsatte som ble isolert på egen celle (utelukket fra fellesskap), fra 36 innsatte i 2018 til 77 innsatte i 2022. Samtidig hadde fengselet mer enn tredoblet antallet innsettelse på sikkerhetscelle, den mest inngripende formen for isolasjon et fengsel kan sette i verk (fra 27 vedtak i 2018 til 92 vedtak i 2022). En sikkerhetscelle er en glattcelle med kun en plastmadrass og et toalett i gulvet. Mat og vann skyves inn gjennom en luke ved gulvet og det er ikke mulig for den innsatte å vaske seg. Det meste av kommunikasjonen mellom den innsatte og ansatte foregår gjennom små luker eller pleksiglass. På en sikkerhetscelle er den innsatte fratatt tilnærmet all kontroll over eget liv, og langt utover det som følger av fengslingen i seg selv.

En overvekt av vedtakene om sikkerhetscelle som vi gikk gjennom, tilfredsstilte ikke lovens krav. Flere hendelsesforløp viste manglende aktivitet for å forebygge eller hindre konflikter, trusler eller utageringer som kunne vært forutsett. Dette kunne handle om stress og bekymring i forbindelse med kommende rettsmøter, eller frustrasjoner over manglende aktivitet og fellesskap, som bidro til ytterligere eskalering som så ble håndtert med at den innsatte ble plassert på sikkerhetscelle. I mange tilfeller ble innsatte båret fra fjerde etasje til sikkerhetsavdelingen som lå i forlengelsen av første etasje, iført håndjern.



Fra sikkerhetscelle på Bredtveit. Bildet ble tatt under Sivilombudets besøk i 2016.
Foto: Sivilombudet

Loven krever en løpende vurdering av om bruken av sikkerhetscelle er strengt nødvendig, og oppholdet skal avsluttes så fort dette ikke lenger er tilfelle. Gjennomgående fremstod fengselets arbeid med å sikre dette som svært mangelfullt. Vi så flere eksempler på at det allerede om ettermiddagen ble fattet beslutning om at den innsatte måtte bli på sikkerhetscellen til neste dag. I noen av disse tilfellene var det ingenting i dokumentasjonen som tilsa at den innsatte fortsatt måtte være på sikkerhetscellen.

Vi fant nesten ingen dokumentasjon på at innsatte som var utelukket fra fellesskapet (isolasjon på egen eller forsterket celle), hadde fått tilbud om sosial kontakt som oppfylte minimumskravet om to timers meningsfull menneskelig kontakt i døgnet. Vi fant heller ikke eksempler på at innsatte på sikkerhetscelle hadde fått komme ut i frisk luft, selv ikke når de var der over flere dager. Ifølge de europeiske fengselsreglene, skal alle innsatte

sikres mulighet til å ha minst én times opphold utendørs og mulighet til fysisk aktivitet. Det var et ressursteam ved fengselet som skulle arbeide for å forebygge isolasjonsskader ved å følge opp og aktivisere enkeltinnsatte. Ressursteamet gjorde et viktig arbeid, men hadde liten kapasitet og kunne derfor ikke møte behovene til isolerte innsatte ved fengselet.

Besøket og etterfølgende dokumentasjonsgjennomgang avdekket at fengselet ikke etterlever kravet om at isolasjon kun skal brukes i ekstraordinære tilfeller, som en siste utvei og for så kort tid som mulig. Gjennomgående så det ut til at fengselet hadde lav forståelse for den store helserisikoen som isolasjon kan forårsake og for hvilke grenser lovverket setter. Heller ikke Kriminalomsorgen regionkontor øst, som er nærmeste ansvarlig for straffegjennomføringen på Bredtveit, syntes å ha fanget opp disse forholdene.

Omfattende og alvorlig svikt i arbeidet med å forebygge selvmord og selvskading

Mellom 2018 og 2022 registrerte Bredtveit fengsel en tyvedobling av selvskadingshendelser. I 2022 var det registrert 145 selvskadingshendelser knyttet til 14 innsatte. Til tross for dette, manglet fengselet systemer for å avdekke og følge opp risiko for selvskade og selvmord, både ved innkomst og underveis i fengselsoppholdet. Da vi ba om fengselets tiltaksplaner for å forebygge selvmord og selvskading for perioden januar 2022 til mars 2023, mottok vi én plan.

Det er godt dokumentert at isolasjon kan øke risikoen for selvmord, selvskading og utviklingen av alvorlige psykiske lidelser. Fengselet håndterte i stor grad selvskading og uttrykk for selvmordsfare med isolasjon og tvang. En gjennomgang av vedtak om bruk av sikkerhetscelle i en utvalgt periode, viste at 16 av totalt 23 vedtak ble fattet som følge av bekymring for selvskading og selvmordsfare.



Belteseng i Bredtveit fengsel. Foto: Sivilombudet

Fengselets bruk av sikkerhetsseng (belteseng) hadde økt fra to tilfeller i 2018 til 26 tilfeller i 2022. Bruken av isolasjon og inngripende tvang overfor innsatte i krise kan redusere sannsynligheten for at de deler informasjon om sin psykiske helse og selvmordstanker med ansatte.

Det er mye som tyder på at Bredtveit i senere år har hatt flere enkeltinnsatte med alvorlige psykiske helseutfordringer enn tidligere. Fengselet pekte gjennomgående på helseavdelingen og poliklinikken når det gjaldt ansvaret for å ivareta denne gruppen, som ofte også var selvmordsnære og selvskadende. Det var samtidig liten bevissthet om hvordan fengselets egen drift, soningsforhold og bruk av isola-



Fra en fengselscelle på Bredtveit. Foto: Sivilombudet

sjon påvirket alle innsatte og kunne øke risikoen for psykisk uhelse, selvskading og selvmord.

Fengselets arbeid for å forebygge selvmord og selvmordsrisiko fremstod samlet sett som mangelfullt, usystematisk og lite kunnskapsbasert. Dette bidro til å øke risikoen for at fengselet ikke ivaretok sine forpliktelser til å sikre innsattes rett til liv.

Dokumentasjon om soningsforholdene og helseoppfølgingen av den innsatte som to dager før vårt besøk hadde tatt sitt liv, bekreftet et behov for endringer både av fengselets arbeid med selvmordsforebygging, og evaluering og læring i etterkant av at et selvmord. Det kom også fram at tilsynsrådet for Bredtveit fengsel ikke ble varslet om hendelsen. Av hensyn til taushetsplikten ble resultatene av denne undersøkelsen kun delt med fengselet, helseavdelingen og fengselspsykiatrisk poliklinikk.

Svært belastende soningsforhold

De fleste innsatte vi snakket med ga uttrykk for sterk frustrasjon og bekymring over soningsforholdene og opplevde hverdagen som uforutsigbar. Mange inn-

satte viste til stadige utskiftninger av betjenter og høy bruk av vikarer, noe som gjorde det vanskelig å etablere positive relasjoner med de ansatte i fengselet. Den omfattende bruken av utelukkelse, og ikke minst sikkerhetsceller, hadde negative konsekvenser for resten av fengselet.

Mange innsatte fortalte at det var en stor tilleggsbelastning å sone tett på innsatte som skadet seg selv og som strevde med psykiske lidelser. De fortalte om lange perioder der de hørte lyder av innsatte som dunket hodet i gulv eller vegger, sparket i celledører og inventar, eller skrek og gråt høyløyt. Flere fortalte at deres egen psykiske helse hadde blitt betydelig forverret av å leve tett på andres lidelse. I noen tilfeller så det ut til at innsattes opplevelse av utrygghet og mangel på stabilitet i seg selv til å utløse situasjoner som endte med plassering på sikkerhetscelle.

Ansattes opplevelse av stress, maktesløshet og tidspress øker risikoen for uforholdsmessig maktbruk. Det var åpenbart at ansatte arbeidet under svært krevende forhold, og med svært lav bemanning. Besøket avdekket flere eksempler på uforholdsmessig maktbruk overfor de innsatte. Det ble funnet hendelser der stor fysisk maktanvendelse hadde ført til skade, en innsatt ble fratatt madrass og måtte sove på betonggulvet på sikkerhetscellen over flere døgn, samt flere tilfeller av trusler om maktbruk.

Kritisk svikt i bemanning og ledelse

Mange av forholdene Sivilombudet avdekket, syntes direkte forårsaket av svakheter i bemanningen og ledelsen av fengselet.

Bemanningen av fengselet var så lav at uplanlagt fravær fikk alvorlige konsekvenser for driften og dermed gikk direkte utover de innsatte. Det var tydelig at bemanningsutfordringer førte til avlysning av rehabiliterende tiltak som aktivisering, tilgang til frisk luft, meningsfull menneskelig kontakt og aktiviteter. Ressursteamet ble i flere tilfeller trukket inn i daglig drift og fikk dermed ikke ivaretatt sitt oppdrag



Forsterket celle i Bredtveit fengsel.
Foto: Sivilombudet

om å forebygge langvarig isolasjon for innsatte med alvorlige psykiske lidelser.

På flere viktige områder manglet det rutiner og systematikk for å sikre at planer ble lagt og viktige oppgaver knyttet til fengselsdriften ble gjennomført. Det manglet blant annet et systematisk arbeid for å håndtere de omfattende og stadig økende utfordringene med selvskading og tvangsbruken dette resulterte i. Samtaler med ansatte avdekket stor og gjennomgående usikkerhet om HMS-arbeid og hvordan avvik ble fulgt opp. Det manglet også rutiner for god oppfølging av ansatte som over lang tid opplevde store belastninger. Veiledningen og støtten til ansatte fremstod som usystematisk og mangelfull.

Vi fant alvorlige mangler i fengselets dokumentasjon, for eksempel om bruk av cellefengsel (inn-

låsing av alle innsatte) og av inkomstsamtaler og selvmordsrisiko.

Ansatte i kriminalomsorgen har i mange sammenhenger påpekt at det er innsatte som på grunn av ulike former for sykdom, eventuelt i kombinasjon med et lavt funksjonsnivå, ikke burde være i fengsel. Fengselet hadde likevel i liten grad utnyttet sitt handlingsrom for å påvirke varetektsplasseringer i fengselet eller innleggelse i psykisk helsevern, for eksempel ved å varsle om uforholdsmessighet ved fortsatt varetektsfengsling eller sende begjæring om innleggelse i psykisk helsevern.

Betydelige svakheter i helsetilbudet til de innsatte

Den kommunale helseavdelingen (bydel Bjerke i Oslo kommune), fengselspsykiatrisk poliklinikk og fengselet beskrev at de hadde et godt samarbeid. Det var samtidig store forskjeller i hvordan de beskrev forholdene i fengselet. Helsetjenestene hadde ikke uttrykt bekymring for bruk av sikkerhetscelle eller belteseng overfor innsatte som skadet seg selv eller ble opplevd som selvmordnære, selv om omfanget av slike tvangstiltak hadde økt voldsomt og fengselsledelsen beskrev dette som en sentral utfordring. Ledelsesnivået i de to helsetjenestene og fengselet hadde ikke regelmessige møter sammen, og vi fant ingen spor av overordnet samarbeid for å fremme helsesituasjonen for de innsatte i fengselet.

Helseavdelingens oppfølging av isolerte innsatte var mangelfull. Avdelingen vurderte ikke selvstendig de helsemessige konsekvensene av bruk av isolasjon og sikkerhetscelle for enkeltinnsatte. Den hadde ingen overordnet oversikt over hvor lenge innsatte var isolert og hva som var årsaken til isolasjonen, heller ikke der isolasjonen var begrunnet med selvmordsfare. Vi fant ingen systematisk kartlegging av isolasjonsskader. Videre manglet helseavdelingen rutiner for tilsyn ved utelukkelse og ved bruk av sikkerhetscelle. Det var ikke noe som tydet på at de gjennomførte daglig tilsyn med innsatte som var



På befaring i sikkerhetscellen i Bredtveit fengsel.
Foto: Sivilombudet

utelukket fra fellesskapet, selv om Helsedirektoratets veileder slår fast at dette skal skje.

Medisinhåndteringen ved Bredtveit fengsel var uforsvarlig, og utgjorde en risiko for de innsattes pasientsikkerhet. Medisinene ble oppbevart ulåst på betjentenes vaktrom, og det ble ikke laget oversikt over hvilken innsatt som hadde fått utlevert medisin. Vi så flere eksempler på at disse forholdene hadde gitt risiko for forgiftning og feilbehandling. I tilfeller der betjentene kontaktet helseavdelingen for å få flere medisiner etter at noen var forsvunnet, ble det ikke oppgitt årsak til svinnet eller meldt avvik.

Helseavdelingens journaler inneholdt sjelden oppsummeringsnotater eller referat fra samarbeidsmøter med eksterne instanser, heller ikke ved de lange og sammensatte pasientforløpene. Dokumentasjon av relevant og nødvendig helseinformasjon var mangelfull og vilkårlig, og det manglet oversikt over innsattes behandlingsplaner. Når for eksempel legevakt hadde hatt tilsyn hos en innsatt på sikkerhetscelle, fant vi ikke spor av at vurderingen ble fulgt opp eller

notert i helseavdelingens journal. Videre fant vi eksempler på at viktig informasjon, som for eksempel oppgaver oversendt fra fengselspsykiatrisk poliklinikk, ikke var journalført.

Helseavdelingen hadde ikke tilbud om kvinnelig lege for innsatte som ønsket det. En rekke innsatte fortalte at de ikke ville la en mannlig lege undersøke seg, fordi de tidligere hadde vært utsatt for seksuelle overgrep og vold. Noen fortalte at de opplevde press fra helseavdelingen om å si ja til at den mannlige legen skulle undersøke dem. Helseavdelingens manglende tilrettelegging for innsatte som ønsket kvinnelig lege, reduserte innsattes tillit til helsetjenesten, og økte risikoen for at nødvendige undersøkelser ikke ble gjennomført.

En gjennomgang av journaler fra spesialisthelsetjenesten ved fengselspsykiatrisk poliklinikk viste at disse generelt var grundige, inkludert kartlegging og vurdering av selvmordsrisiko. Det ble brukt telefonolk eller videolink ved behov, og det forelå referater fra samarbeidsmøter med eksterne og interne instanser. Poliklinikken formidlet generelt at de hadde god kompetanse og var godt bemannet for sine arbeidsoppgaver. Dette ble bekreftet ved dokumentgjennomgang.

Kritikkverdige forhold for kvinner som ble flyttet til Ullersmo fengsel

Sivilombudet var kritisk til beslutningen om å flytte kvinnelige innsatte til isolasjonsavdelingen Zulu Øst ved Ullersmo fengsel 27. januar 2023. Kvinnene ble plassert i et fengsel der det ikke forelå mulighet til å ha fellesskap. Dette skapte bekymring for om vilkårene for utelukkelse faktisk var til stede i den enkelte sak. Flyttingen til en isolasjonsavdeling medførte at fengselet ikke kunne ivareta sin plikt til å forebygge isolasjon.

Videre fant vi det som svært uheldig at kvinnene ble flyttet til en avdeling der det i samme periode var plassert mannlige innsatte. Ettersom det var

lytt mellom cellene på avdelingen, ble kvinnene utsatt for seksualisert språk og tilnærminger fra de mannlige innsatte. Celler og celleluker måtte konsekvent holdes låst for å unngå at mannlige og kvinnelige innsatte møtte hverandre. Det var ikke mulig for de kvinnelige innsatte å bruke gymsal eller den store luftgården i fengselet uten at de ble eksponert for mannlige innsatte.

Myndighetenes oppfølging

Det ble iverksatt en rekke endringer kort tid etter brevet vi sendte til Justis- og beredskapsdepartementet, og før rapporten var ferdigstilt og publisert. Blant annet ble kvinnene som var plassert i en avdeling ved Ullersmo fengsel raskt flyttet derfra. Et

høyere nivå i kriminalomsorgen utarbeidet en detaljert handlingsplan for fengselet, lederen ved Bredtveit fengsel gikk av og antallet plasser ved Bredtveit fengsel ble redusert da Skien fengsel 5. juni 2023 ble hasteomgjort til et fengsel for kvinner.

Besøksrapporten ble publisert 20. juni 2023, og Sivilombudet inviterte denne dagen til et frokostmøte hvor vi presenterte hovedfunnene i rapporten. Presentasjonen ble strømmet og sett av flere hundre personer. Den er fortsatt tilgjengelig på nettet. I rapporten ble det gitt 43 anbefalinger til fire ulike instanser; Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, kriminalomsorgen region øst, bydel Bjerke og fengselspsykiatrisk poliklinikk.



Besøk til regionale sikkerhetsavdelinger i psykisk helsevern

Regionale sikkerhetsavdelinger er det høyeste sikkerhetsnivået innen psykisk helsevern. Avdelingene har høyere bemanningsfaktor og egne lov hjemler for sikkerhetstiltak. Avdelingene skal ha særlig kompetanse innen sikkerhetspsykiatri og samarbeider med de regionale kompetansesentrene for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri.

Mennesker som er innlagt på regional sikkerhetsavdeling har, eller utredes for, alvorlig psykisk sykdom og samtidig høy voldsrisiko. Ifølge lov om psykisk helsevern tar regionale sikkerhetsavdelinger imot pasienter der det er nødvendig med særlig forhøyet sikkerhet, på grunn av risiko for rømming, giseltaking, alvorlig voldelig atferd eller angrep mot pasienten selv, medpasienter eller personell.¹

De aller fleste pasientene på en regional sikkerhetsavdeling er tvangsinnlagt og kan bli underlagt ytterligere tvangstiltak underveis i innleggelsen. Mange er innlagt over lang tid, noen i flere år. Det høye sikkerhetsnivået innebærer at pasientenes mulighet til å ta egne valg og styre sin hverdag er sterkt begrenset. De er i stor grad avhengige av de ansatte for å få sikret sine daglige behov.

I tillegg har de innlagte ofte få pårørende som de har kontakt med. Dette er en gruppe pasienter som har få som taler deres sak, og lite interesse fra media.

Noen pasienter kan få problemer med å bli overført til et lavere behandlings- og sikkerhetsnivå etter at

de er blitt vurdert som utskrivningsklare fra regional sikkerhetsavdeling. Dersom utskrivningsklare pasienter fortsatt må være på regionalt sikkerhetsnivå, kan det medføre at de utsettes for mer tvang og større inngrep i deres personlige integritet enn det er grunn til og lovlig grunnlag for.

Samlet kan disse faktorene øke risikoen for at pasienter som er innlagt på en regional sikkerhetsavdeling blir utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende



På besøk til Regional sikkerhetspost, Bergen.
Foto: Sivilombudet

1 Lov om psykisk helsevern § 4A-2, tredje ledd.

behandling. Dette var bakgrunnen for at forebyggingsenheten prioriterte besøk til disse avdelingene.

Vi besøkte regionale sikkerhetsavdelinger ved Oslo Universitetssykehus (Dikemark), St. Olavs Hospital (Østmarka) og Haukeland Universitetssjukehus (Bergen), og kontrollkomisjonene som fører tilsyn med disse.

De tre institusjonene skilte seg fra hverandre på flere områder. Noen forskjeller skyldtes svært ulike bygningsmessige forhold, mens andre forskjeller var knyttet til variasjon i lokal praksis som blant annet ga seg utslag i ulike husordensregler for pasientene. Nedenfor presenteres noen av våre hovedfunn fra de tre besøkene.

Fysiske forhold

Alle institusjoner i psykisk helsevern skal være utformet og utstyrt på en måte som sikrer at kravet til forsvarlig helsehjelp kan ivaretas. De fysiske forholdene skal ivareta pasientenes behov for behandling og velferd og sikre et positivt terapeutisk miljø.

Det har over lang tid vært kjent at bygningsmassen på Dikemark er i en kritisk forfatning. Vårt besøk bekreftet dette. Forholdene påvirket bruken av tvang, og var i seg selv uverdige. Bygget fremstod som åpenbart uegnet for pasientgruppen.

Det var svært lytt i bygningen. Støy fra andre pasienter, alarmer og ansatte skapte uro som i noen tilfeller førte til bruk av tvang. Rom, korridorer, fellesarealer og trapperom var trange, dårlig belyst og skapte risikosituasjoner for både pasienter og ansatte. Dette gjorde det også vanskelig for pasientene å komme ut i frisk luft og aktivitet. Murvegger smuldet opp, og stein, rør og ledninger kunne løsnes og brukes til å skade seg selv eller andre. Det var rom med belteseng i samme korridor som pasientrommene, og medpasienter kunne se og høre dersom noen ble lagt i belter.

De uegnede lokalene begrenset mulighetene for positiv og konfliktdependende samhandling mellom ansatte og pasienter. Derimot bidro forholdene til mer bruk av tvangsmidler og skjerming. I tillegg til å utgjøre en høy risiko for umenneskelig og nedverdiggende behandling av pasientene ved Dikemark, reiser de også spørsmål om likebehandling av pasientene som legges inn på en regional sikkerhetsavdeling.

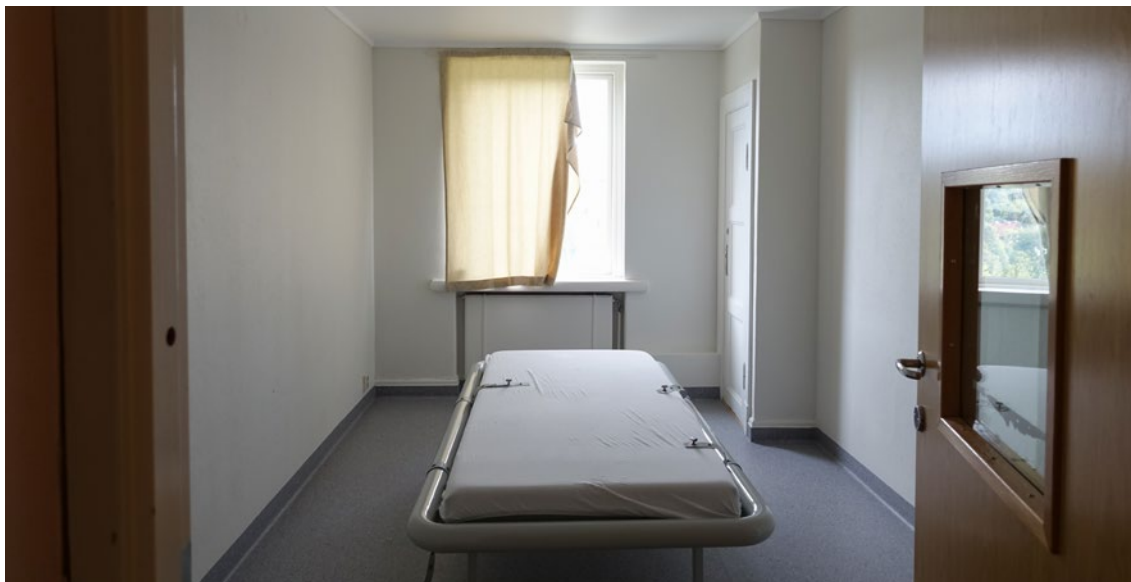
Det var også problematiske bygningsmessige forhold ved den regionale sikkerhetsavdelingen i Bergen. Her manglet tre av pasientrommene toalett. Større deler av uteområdet var ikke sikret på en måte som gjorde at alle pasientene kunne bruke dem. I tillegg fant vi at et besøksrom med inngang fra flere sider ble brukt til nakenvisitasjoner av pasienter.



Luftegård på Dikemark. Foto: Sivilombudet



Luftegård på Østmarka. Foto: Sivilombudet



Belteseng på regional sikkerhetsseksjon, Dikemark. Foto: Sivilombudet

Bruk av tvangsmidler

Det stilles strenge krav til bruk av tvangsmidler i psykisk helsevern. Tvangsmidler skal bare anvendes som en siste utvei, for å forhindre nært forestående skade på pasienten eller andre, og der andre tiltak åpenbart er forgjeves eller har vist seg utilstrekkelige. Tvangsbruken skal gjennomføres mest mulig skånsomt, og så kortvarig som mulig. Belteseng og transportbelter er eksempler på tvangsmidler som brukes. I en belteseng ligger pasienten på ryggen og påføres belter som allerede er montert i sengen. Transportbelter er spesialsydd belter som påføres pasienten, og som gir mulighet til noe mer bevegelse enn ved bruk av belteseng.

Kravet til begrunnelse

De fleste vedtakene om bruk av belter som vi gikk gjennom, redegjorde tilstrekkelig for at det var «uomgjengelig nødvendig» å benytte tvangsmiddelet for å hindre skade, slik loven krever. Ved alle de tre regionale sikkerhetsavdelingene fant vi imidlertid også vedtak om tvangsmidler som var for svakt

begrunnet. I noen av disse var situasjonen i forkant av belteleggingen ikke beskrevet godt nok for å vurdere om vilkåret var oppfylt, for eksempel kun med en henvisning til at «pasienten utagerte». I flere vedtak var det også uklart om man hadde forsøkt å benytte seg av mindre inngripende virkemidler før det ble besluttet å bruke belter.

For å ivareta rettssikkerheten til de som utsettes for tvang, og sikre muligheten for kontroll, er det nødvendig at det dokumenteres konkrete og tydelige beskrivelser av hva som skjedde, hvorfor det var nødvendig med tvang og hva slags tvang som ble utført. Jo mer inngripende tvangstiltak, jo mer skjerpes kravet til begrunnelse.

Lange beltelegginger

Flere pasienter var i belter over lang tid, noen i dager, uker og måneder i strekk. I mange av belteleggingene var det ikke dokumentert at det var gjort fortløpende vurderinger av om det var like «uomgjengelig nødvendig» gjennom hele forløpet.² For eksempel var det

2 Dette er også en utfordring som ble identifisert av Sivilombudet i undersøkelsen Kontroll med bruk av mekaniske tvangsmidler i psykisk helsevern (2022).



Avdelingssjef Helga Fastrup Ervik undersøker en spytthette på regional sikkerhetsseksjon, Dikemark. Foto: Sivilombudet

skrevet i journal på en onsdag at pasienten skulle forbli i belter over helgen. Dette er klart i strid med kravene i loven. Ved beltetilsyn hver åttende time manglet det ofte vurdering av om beltene fortsatt var «uomgjengelig nødvendige».

Gjennomgangen av vedtak og journaler for flere lange belteforløp ga bekymring for at det ikke foretas en kontinuerlig og reell kontroll av beltebruken. Dette gjaldt særlig transportbelter. I noen tilfeller gjaldt dette pasienter som i tillegg var underlagt langvarig skjerming. I flere slike tilfeller var det svakt dokumentert hvordan personalet jobbet for å redusere tvang. Vi fant også manglende dokumentasjon på at pasientene fikk tilbud om ettersamtaler etter tvangsbruk og hvordan disse samtalene eventuelt ble brukt for å forebygge fremtidig tvangsbruk.

Manglende systematisk forebyggingsarbeid over tid kan øke risikoen for at bruken av inngripende tvang blir normalisert, og dermed øke risikoen for at det blir brukt også når det ikke er absolutt nødvendig.

Ved avdelingene på Dikemark og Østmarka fant vi spytthetter som kunne brukes på pasientene.³ Dette er det ikke lovhjemmel til, og de ble fjernet i etterkant av våre besøk.

Skjerming

Et vedtak om skjerming innebærer at pasienten er helt eller delvis avskåret fra andre pasienter og kun har kontakt med helsepersonell.⁴ Dette kan gjøres for å redusere sanseintrykk, eller som et sikkerhetstiltak for å beskytte pasienten eller andre mot utagerende adferd.⁵ Skjerming kan gjennomføres i en egen skjermingsenhet eller på pasientens eget rom.

På Østmarka hadde man utarbeidet en intern veileder kalt «Persontilpasset skjerming». Denne så ut til å bidra til at det ble gjort konkrete og fortløpende vurderinger av behovet når en pasient var skjermet.

I Bergen og på Dikemark ble skjerming gjennomført på eget rom når skjermingsenheten var opptatt. Dette er en skjermingsform som i seg selv kan gi risiko for isolasjon, fordi ansatte på grunn av plass oftest må oppholde seg ute i pasientkorridoren mens pasienten er alene på rommet. De negative konsekvensene av dette var klart størst på Dikemark, der skjerming på rom ble brukt mest. Rommene var små, og det var i realiteten liten mulighet til å komme ut og til å være i bevegelse eller i kontakt med miljøterapeutene. Enkelte pasienter ble skjermet under disse forholdene i mange uker og måneder.

Inngripende regler i pasientenes hverdag

Loven åpner for at institusjoner for psykisk helsevern kan ha husordensregler, men disse kan ikke gripe inn i pasientens grunnleggende rettigheter og friheter uten en klar lovhjemmel.

3 En spytthette er en gjennomiktig hette som tres over hodet på en person med et felt ved nedre del av ansiktet som hindrer at det kan sendes spytt ut av hetten.

4 Psykisk helsevernloven § 4-3.

5 Se også Sivilombudets temarapport [Skjerming i psykisk helsevern](#) (2018).



På besøk til regional sikkerhetspost, Bergen.
Foto: Sivilombudet

Retten til fri kommunikasjon er en slik rett som ikke kan begrenses uten hjemmel i lov og en konkret vurdering av om dette er nødvendig og forholdsmessig overfor den enkelte pasient. Det må fattes et vedtak dersom retten skal begrenses, slik at pasienten har mulighet til å forstå begrunnelsen og til å klage på vedtaket. Bruk av privat mobiltelefon er omfattet av retten til fri kommunikasjon.

De tre regionale sikkerhetsavdelingene hadde helt ulike regler for pasientenes tilgang til egne mobiltelefoner. I Bergen hadde alle pasientene i utgangspunktet tilgang til å bruke privat mobiltelefon og datamaskin inne på eget rom. Ved Dikemark var det i juli 2022 åpnet for det samme, men slik at telefoner skulle oppbevares på vaktrommet om natten. Ved Østmarka var det derimot fastsatt i husordensreglene at ingen av pasientene fikk bruke sin private mobiltelefon på sengeposten. Mobilene ble oppbevart på vaktrommet og pasientene kunne spørre om å få sjekke anrop og meldinger og ordne andre ting på mobilen, men den klare hovedregelen var at de ikke kunne sende meldinger eller ringe ut fra sin egen mobil.

Ved Østmarka var husordensreglene strenge, og svært detaljerte. De var utformet som absolutte regler. Flere av reglene gikk langt i å begrense pasientens selvbestemmelsesrett uten at de var begrunnet i sikkerhetsbehov. Slike regler kan bidra til økt frustrasjon som kan bygge seg opp til konflikter og medføre økt bruk av tvang. At dette er en reell risiko ble bekreftet av et konkret tilfelle, hvor en rigid gjennomføring av interne regler sterkt bidro til å eskalere en situasjon som endte med beltelegging.

Kontrollkommisjonene og pasientenes rettssikkerhet

Effektive klage- og tilsynsordninger er viktige for å ivareta pasienters rettssikkerhet og for å forebygge umenneskelig behandling. Kontrollkommisjonene ved alle de tre regionale sikkerhetsavdelingene beskrev at det generelt var få pasienter eller pårørende som klaget, og at de derfor brukte mest tid på dokumentgjennomgang og velferdskontroll.

Kommisjonen på Østmarka hadde organisert seg, der den ene ble ledet av leder og den andre av nestleder. De to gruppene besøkte sengepostene annenhver gang, slik at det i praksis var to kommisjoner som alternerende møtte på institusjonen. Denne organiseringen innebar en klar risiko for at informasjon fra og om pasientene ikke ble delt eller fanget opp. I tillegg kunne det påvirke pasientenes mulighet til å bli kjent med kommisjonen.

Det var relativt stor variasjon i hvor aktivt kontrollkommisjonene selv oppsøkte pasientene. Når det gjaldt pasientenes mulighet til fortrolige samtaler, etterkom kontrollkommisjonene ofte sykehusets vurdering av at sykehusets personale måtte være til stede under samtaler med kommisjonen.

Sikkerhetshensyn skal ivaretas både for pasienten og for kommisjonens medlemmer. Vi savnet imidlertid en tydeligere selvstendig refleksjon fra kontrollkommisjonenes side om hvordan kommisjonen selv kunne presentere seg overfor pasientene, og om det kunne legges til rette for konfidensielle samtaler. Sivilombudet har en rekke ganger påpekt at

kommisjonene selv bør oppsøke pasientene direkte og være tilgjengelige for dem i fellesområdene på sengeposten. Vi opplevde også noen mangler i kontrollkommisjonenes legalitetskontroll. Et eksempel på dette var at man ved to av institusjonene hadde spyttetter, som ikke er tillatt i psykisk helsevern. Kontrollkommisjonen på Østmarka hadde videre vurdert avdelingens forbud mot mobiltelefon på postene, og konkludert med at det er rettslig adgang til et generelt forbud mot mobiltelefon i husordensreglene. Sivilombudet er uenig i at det er en slik rettslig adgang, og fant det urovekkende at kommisjonen ikke hadde foretatt grundigere juridiske undersøkelser eller tatt kontakt med Helsedirektoratet som har fått delegert fortolkingsansvaret for loven.

Kontrollkommisjonene ved Dikemark og Bergen var generelt aktive og grundige og bidro til økt rettssikkerhet for de innlagte.

Mer utfyllende informasjon om hver enkelt institusjon er tilgjengelig i de tre besøksrapportene:

- › [Besøksrapport 69: Oslo universitetssykehus, Regional sikkerhetsseksjon, Dikemark](#)
- › [Besøksrapport 70: St. Olavs hospital, Regional sikkerhetsavdeling, Østmarka](#)
- › [Besøksrapport 71: Haukeland Universitetssykehus, Regional sikkerhetspost, Bergen](#)



Hva er regionale sikkerhetsavdelinger?

Sikkerhetspsykiatri er den delen av psykisk helsevern som utreder og behandler personer med alvorlig psykisk lidelse og samtidig høy risiko for voldelig atferd. Det er sikkerhetsavdelinger på både lokalt og regionalt nivå. Regionale sikkerhetsavdelinger har det høyeste sikkerhetsnivået og skal ta imot de mest ressurskrevende pasientene og/eller de med mest alvorlig voldsrisiko.

› Regionale sikkerhetsavdelinger i Norge:

Helseregion	Helseforetak	Sted	Antall døgnplasser per august 2022	Antall poster
Helse Sør-Øst	Oslo universitetssykehus	Dikemark	22	3
Helse Vest	Helse Bergen	Sandviken	10	2
Helse Midt	St. Olavs hospital	Østmarka	10	2
Helse Nord	Universitetssykehuset Nord-Norge og Nordlands-sykehuset	Tromsø og Bodø	5	Plassene er plassert i lokale sikkerhetsavdelinger.

Loverk: Innleggelse til regional sikkerhetsavdeling reguleres av både sivilrettslig og strafferettslig lovverk. Sivilrettslig er det psykisk helsevernloven som gjelder, som regel tvungent psykisk helsevern.¹ Regionale sikkerhetsavdelinger mottar flest innleggelse fra lokale sikkerhetsavdelinger og akuttpsykiatriske avdelinger. I tillegg skjer de fleste utskrivinger fra regionale sikkerhetsavdelinger til lokale sikkerhetsavdelinger.

Strafferettslig kan en tiltalt finnes utilregnelig av domstolen og dømmes til tvungent psykisk helsevern.² Domfelte pasienter opptar en fjerdedel av de regionale døgnplassene og halvparten av de lokale døgnplassene i sikkerhetspsykiatrien.³ I tillegg kan personer være plassert på en regional sikkerhetsavdeling som varetektssurrogat eller for å gjennomføre en judisiell døgnovervakning i forbindelse med at det utarbeides en rettspsykiatrisk rapport.⁴ En person som det gjennomføres judisiell overvakning av, anses ikke som en pasient og skal ikke motta noen behandling for psykisk sykdom.

1 Tvungen observasjon reguleres i psykisk helsevernloven (phvl.) § 3-2 og tvungent psykisk helsevern i phvl. § 3-3.

2 Straffeloven § 62.

3 «Sikkerhetspsykiatri i Norge 2019. En statusrapport» ved SIFER Sør-Øst (Regionalt kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri). Pkt. 3.1.1.1.

4 Straffeprosessloven § 188 og § 167.

Besøk til barnevernsinstitusjoner i Agder

Våren 2023 gjennomførte forebyggingsenheten besøk til institusjoner der ett barn bodde alene sammen med ansatte. Det er rundt 115 barn i Norge som bor alene på institusjon med voksne ansatte.¹ Av disse er det svært få som har vedtak om enetiltak, som er en formell beslutning om at barn ikke skal bo sammen med andre barn.

Vi besøkte elleve ulike avdelinger med barn som alle bodde alene på institusjon med ansatte. Ingen hadde vedtak om enetiltak. Flere av dem hadde

likevel bodd alene på institusjon i lange perioder, noen over flere år. For noen barn kan det å bo alene være en god løsning, men det er likevel en fare for at noen av barna blir sosialt isolert fra jevnaldrende og andre mennesker utenfor institusjonen.

Samlet sett fremstod det likevel som at ungdommene hadde muligheter til å være sammen med jevnaldrende, tilgang til kommunikasjonsmidler og mulighet til å bevege seg fritt.

Nedenfor følger noen av hovedfunnene fra besøkene:

› Manglende kunnskap om forebygging av vold og overgrep

Vi fant flere eksempler på at institusjonenes rutiner for forebygging og håndtering av vold og overgrep ikke var kjent blant ansatte. Dette var et tema som i liten grad ble diskutert. Det vil alltid være en risiko for at vold og overgrep finner sted i en institusjon. I lys av dette mener Sivilombudet det er svært viktig at alle institusjoner sikrer at dette er tema for jevnlig diskusjon og refleksjon blant de ansatte.

› Svakheter i kunnskapen om maktanvendelsesteknikker og behov for bedre regulering

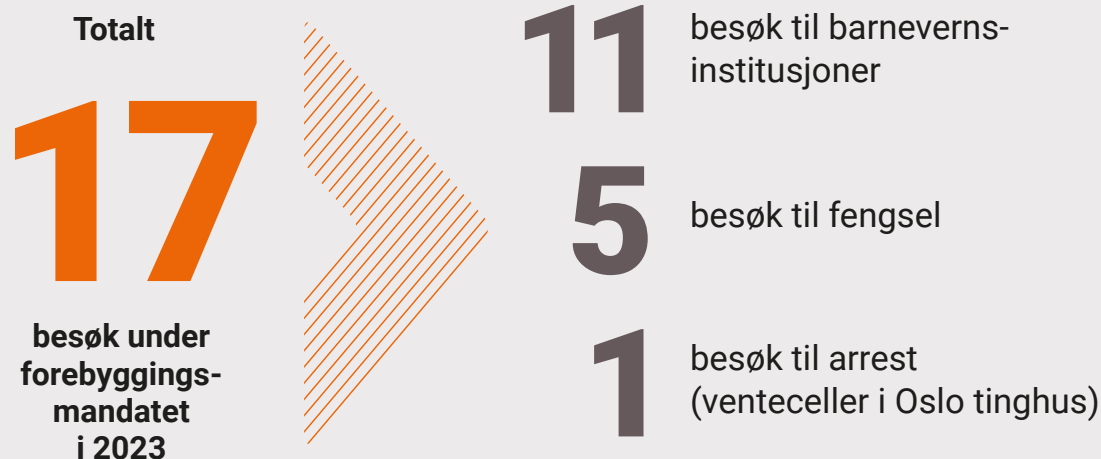
Vi fant flere tilfeller der ansatte var usikre på hvordan man skulle håndtere situasjoner der en ungdom var truende eller utagerende. Vi fant svakheter i ansattes kunnskap om fysisk nedlegging og fastholdning og dette hadde blant annet ført til situasjoner der ungdom var blitt lagt ned på bakken med press på overkroppen og der de opplevde å ikke få puste. Dette er kritikkverdige. Sivilombudet ser behovet for regulering av inngripende holdeteknikker i barnevernlovgivningen og har tatt opp dette med Barne- og familiedepartementet.

› Manglende vurderinger av risikoen knyttet til å bo alene på institusjon

Ingen av barna vi besøkte hadde et vedtak om at de skulle bo alene. På flere av stedene vi besøkte kunne vi ikke se at det var gjort vurderinger av institusjonen eller barneverntjenesten om det var til barnets beste å bo alene. Ungdommenes syn på det å bo alene var heller ikke blitt systematisk undersøkt eller dokumentert.

¹ Tallet er basert på Sivilombudets egen datainnsamling fra Statsforvaltere og Bufdir høsten 2022 og våren 2023.

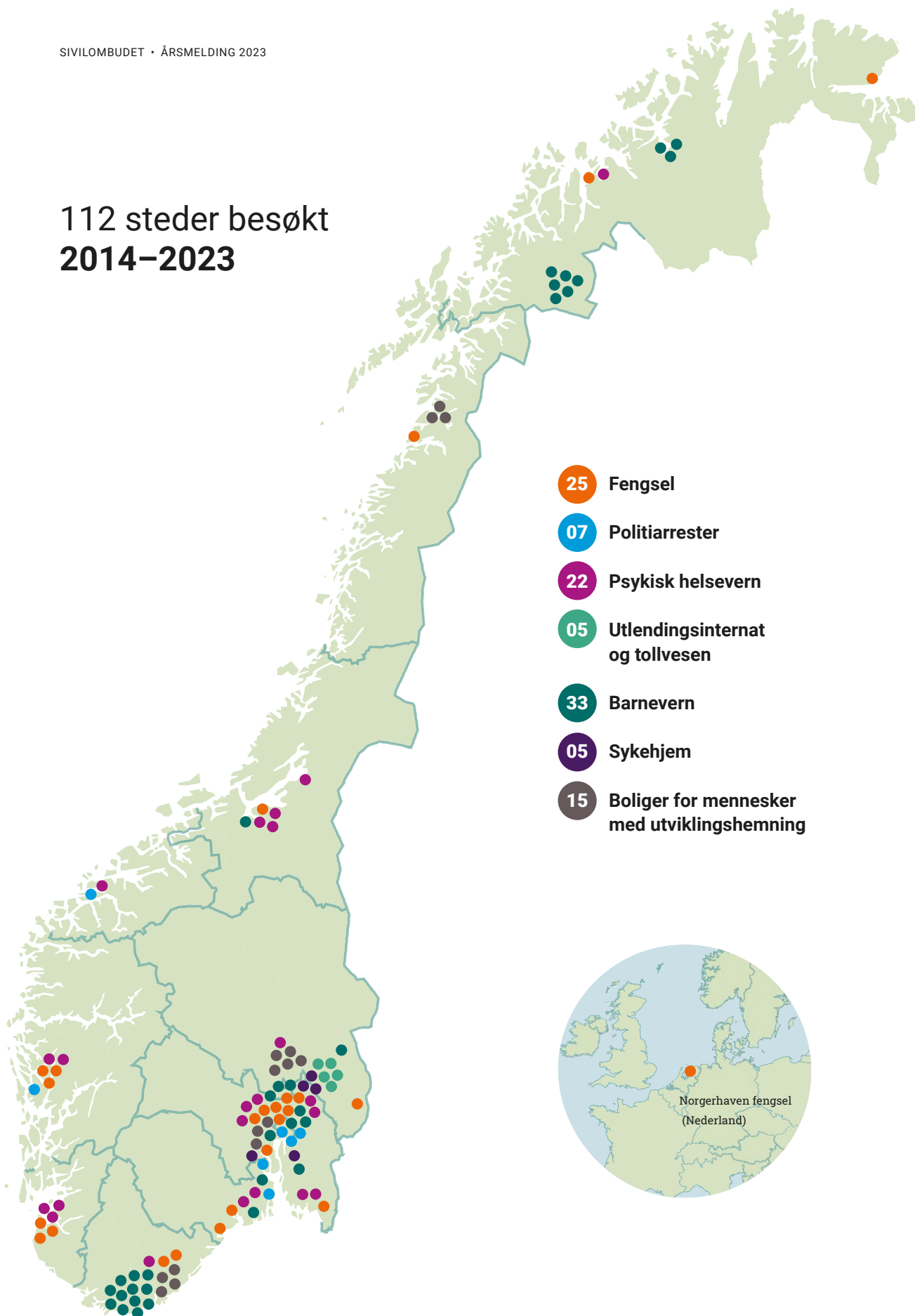
Forebyggingsarbeidet 2023 i tall



Utadrettet virksomhet



112 steder besøkt 2014–2023



Steder som er omfattet av forebyggingsmandatet

58 

FENGLER OG
OVERGANGSBOLIGER

127 

LOKALER FOR
TILBAKEHOLDELSE
HOS TOLLVESENET

Ca.
115 

POLITIAARRESTER,
INKLUDERT
VENTECELLER

3 

UTLENDINGSINTERNAT

11 

ARRESTLOKALER
I FORSVARET

1 

TVUNGEN OMSORG
I INSTITUSJON
(ØSTMARKA)

72 

PSYKISK HELSEVERN-
INSTITUSJONER

Ca.
70 

INSTITUSJONER FOR
TVANGSBEHANDLING
AV PERSONER MED
RUSMIDDELPROBLEMER

Ca.
20 

STEDER FOR STATLIG
FINANSIERT
PRØVELØSLATELSE

Ca.
1000 

SYKEHJEM

Ca.
150 

BARNEVERN-
INSTITUSJONER



BOLIGER FOR
PERSONER MED
UTVIKLINGSHEMNING

Tallet på steder for frihetsberøvelse som omfatter mennesker med utviklingshemning er usikkert, blant annet fordi mange bor i egne boliger og bofellesskap.

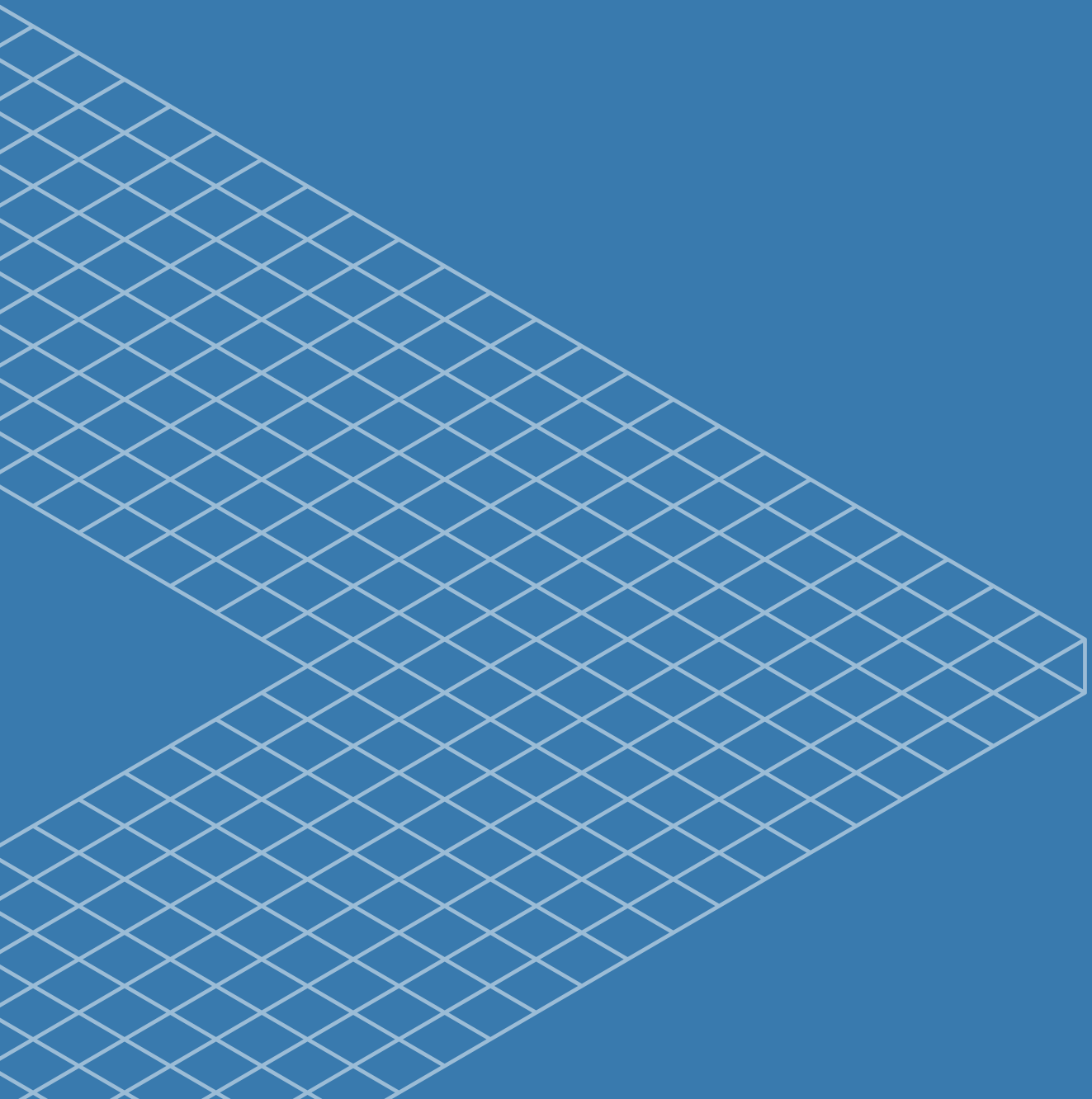
Budsjett og regnskap for forebyggingsenheten

Kategori	Budsjett 2023	Regnskap 2023
Lønn	10 122 500	9 890 945
Driftskostnader forebyggingsenheten		
Produksjon og trykk av besøksrapporter, årsmelding og informasjonsmaterieill	250 000	119 070
Innkjøp av eksterne tjenester (inkl. bruk av eksterne eksperter, oversetter- og tolketjenester)	295 000	307 049
Reiser (besøk og møter)	500 000	594 672
Andre driftskostnader	455 000	505 947
Andel av Sivilombudets felleskostnader (inkl. husleie, strøm, IT-tjenester, vakt hold, renhold m.m.)	2 300 000	2 270 878
Sum kroner	13 922 500	13 688 561



Foto: Scott Graham, Unsplash.

Om oss



Organisasjon, styring og kontroll

I denne delen av årsmeldingen omtaler vi enkelte nøkkeltall og utviklingstrekk for virksomheten. Her finnes nærmere informasjon om organisasjonen, og den lovpålagte rapporteringen av likestillings- og diskrimineringsarbeidet.



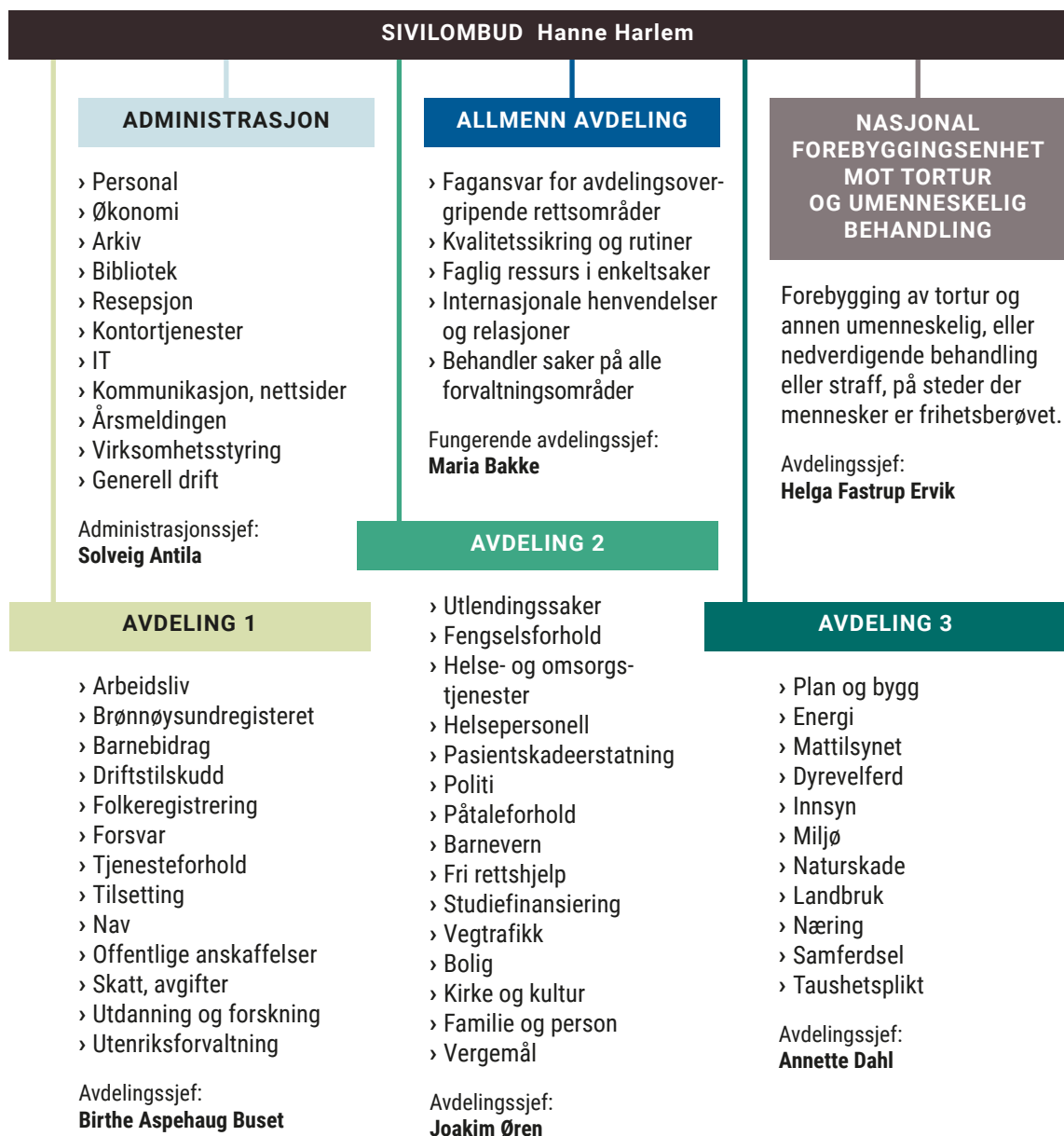
Foto: Mona Ødegård.



Om organisasjonen

Sivilombudets kontor har om lag 75 ansatte, som i 2023 utførte cirka 65 årsverk når vi tar hensyn til fravær og permisjoner. Om lag 50 av medarbeiderne er jurister. Virksomheten består av tre avdelinger som behandler klagesaker, allmenn avdeling, administrasjonsavdelingen og forebyggingsenheten.

Avdelingsinndeling og saksområder



Inge Lorange Backer – fast setteombud for klagesaker

Kirsten Sandberg – setteombud i saker om forebyggingsenhetens besøk til barnevernsinstitusjoner i Agder

Utvalgte mål og tiltak fra 2023

Sivilombudets strategiplan i perioden 2019–2024 har som overordnede mål å prioritere de oppgavene som mest mulig forhindrer urett og forebygger tortur, å være et sentralt fagmiljø innenfor Sivilombudets arbeidsområder samt å være en effektiv og veldrevet organisasjon.

Nedenfor følger en omtale av mål og tiltak vi har arbeidet med i 2023.

Faglige/organisatoriske satsninger

Barn og unge

I 2023 har Sivilombudet arbeidet med å legge til rette for klager fra barn. Det ble utviklet et eget kontaktskjema på våre nettsider spesielt tilpasset barn og unge. Vi har også gjennomført praktisk tilrettelegging som sikrer best mulig gjennomføring av møter og samtaler med barn, samt etablert ressurspersoner som kan håndtere eller bistå i håndteringen av klager fra barn. Klager fra barn forblir en viktig del av virksomhetens fokus også i 2024.

Forsvaret

Det har også vært arbeidet med å synliggjøre klagemuligheten til Sivilombudet for sivilt og militært ansatte og vernepliktige i Forsvaret. For å øke synligheten har sivilombudet informert om klageordningen i flere møter med både ledelse og tillitsvalgte i Forsvaret i 2023.

Arbeidet med kompetanseutvikling innen viktige fagfelt, som digitalisering, menneskerettigheter og EØS-rett, er videreført. Et nytt initiativ i 2023 er arbeid med klart språk. Vi har også fortsatt arbeidet med å innhente og analysere data og statistikkopplysninger om klagesaksbehandlingen. Vi har fått bedre oversikt over denne informasjonen, men ser at innhenting fortsatt er svært manuell, og derfor noe som er ressurskrevende. Vi ser på andre IT-løsninger og verktøy vi kan ta i bruk for å understøtte arbeidsprosessene våre, og sikre bedre effektivitet og styring av ombudets ressursbruk.

Saksbehandlingsstøtte

Vi har i 2023 videreutviklet et IT-brukerforum for å ha en samordnet og forutsigbar håndtering av saksbehandlings- og IT-relaterte spørsmål. Vi har også arbeidet med å videreutvikle en tilfredsstillende søkefunksjonalitet i sak-/arkivsystemet.

Kommunikasjon og utadrettet virksomhet

For at innbyggerne skal kjenne til klageretten, og forvaltningen skal kjenne til feil Sivilombudet finner, er det viktig å være synlige i det offentlige rom.

Gjennom aktivt mediearbeid og utadrettet virksomhet som deltakelse på seminarer, debatter, foredragsvirksomhet samt innlegg som fagartikler og kronikker, øker vi bevisstheten om vårt arbeid. Medieomtalen av våre uttalelser, rapporter, brev og høringer er noe høyere i 2023 enn tidligere år, rundt 2500 artikler ifølge tall fra medieselskapet Retriever.

Vi har også lagt vekt på å formidle veiledningsstoff rettet mot offentlig forvaltning. I 2023 publiserte vi det fjerde veiledningsheftet i rekken, *Begrunnelser*. Veiledningsheftene er populære hos forvaltningen, og vi har trykket flere opplag av tidligere hefter i serien.

Innsynskrav til Sivilombudet

Det kom inn 1844 innsynskrav til Sivilombudet i 2023, mot 1934 i 2022. Dette er ikke klager på avslag på innsyn i forvaltningen, men krav om innsyn i Sivilombudets egne dokumenter og saker. Sivilombudets postliste har de senere år vært tilgjengelig på elnnsyn. Det vedvarende høye antallet innsynskrav kan skyldes at journalister og andre som ber om innsyn i økende grad ser at også vi finnes på elnnsyn og benytter seg av denne innsynsmuligheten. Samtidig er den økte etterspørselen antagelig også en konsekvens av ombudets arbeid med å bli mer kjent. Sivilombudets saksdokumenter er i utgangspunktet offentlige, med noen unntak som er omtalt i Sivilombudsloven § 26.



Om virksomhetsstyringen

Mål og prioriteringer utover det som følger av sivilombudsloven presenteres for Stortinget som del av budsjettprosessen. Resultater rapporteres tilbake til Stortinget i årsmeldingen og i budsjettproposisjonen for det påfølgende året. Den overordnede virksomhetsstyringen bygger på den langsiktige

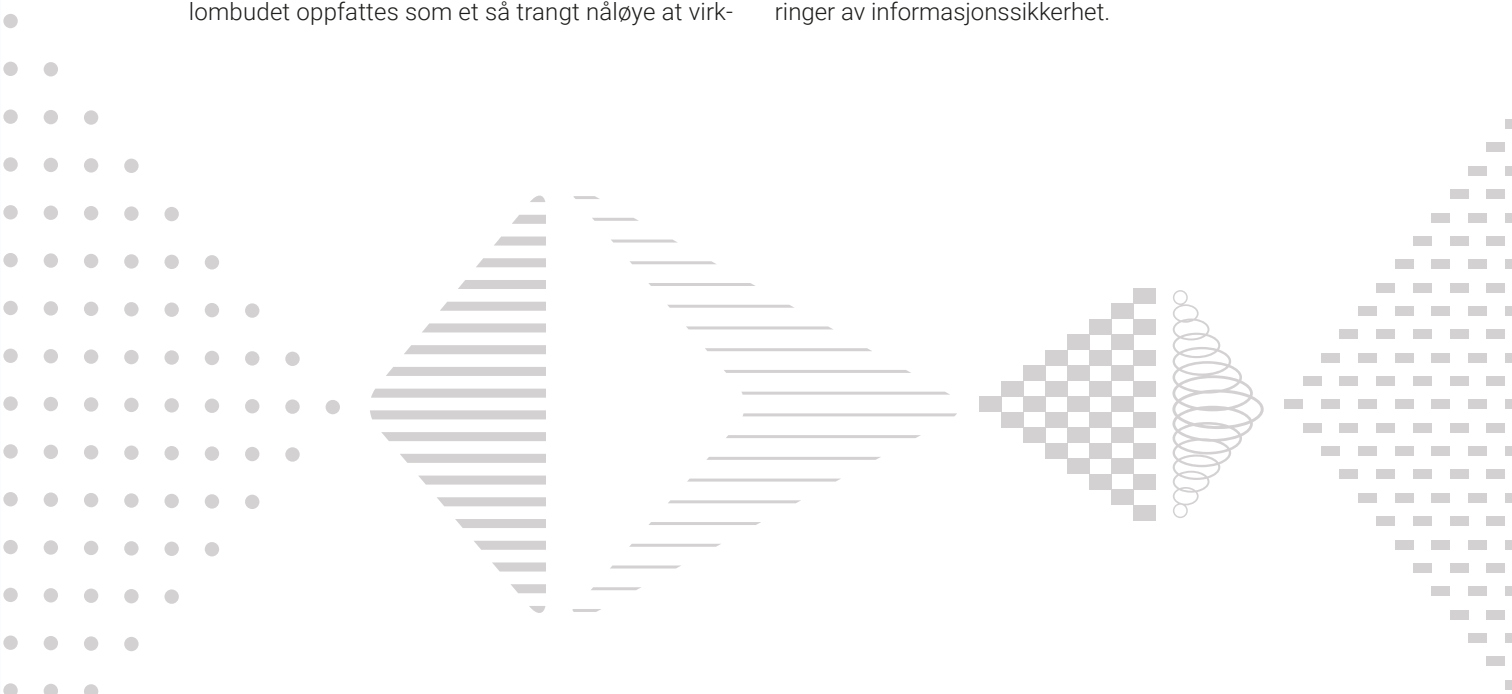
strategiplanen som gjelder for 2019–2024. Basert på denne lages det en årlig overordnet virksomhetsplan og avdelingsvise planer. Virksomhetsplanen har blitt fulgt opp i avdelingene og ved felles ledelsesgjennomgang i 2023.

Risikovurderinger

Risikovurderingene for virksomheten inngår i forbedelsene til den årlige virksomhetsplanen. Overordnede risikofaktorer er nokså stabile, blant annet er det begrenset hvor mange klagesaker Sivilombudet reelt sett kan behandle med de ressurser som vi har til disposisjon. For å få tillit og gjennomslag i forvaltningen er det nødvendig å levere høy faglig kvalitet. Faglig godt grunnete uttalelser i saker der vi kritiserer forvaltningen er arbeidskrevende. Prioriteringer gjør det nødvendig å avslutte mange klager allerede etter en foreløpig vurdering. Jo større andel av klagesakene som avsluttes uten nærmere undersøkelser, desto større er risikoen for at Sivilombudet oppfattes som et så trangt nåløye at virk-

somheten mister relevans. Sivilombudet arbeider derfor aktivt med å gi flere klagere andre former for hjelp, enten direkte eller indirekte igjennom behandling av problemstillingen de har møtt i forvaltningen. I økende grad løser saker seg etter at vi har kontaktet forvaltningen per telefon.

Virksomheten har internkontroll- og styrings-systemer innen personvern, informasjonssikkerhet, anskaffelser og HMS. I 2023 ble det særlig arbeidet med å videreutvikle rammeverket for vurdering av HMS-risiko, tilpasning av interne retningslinjer blant annet knyttet til sykefravær, beredskap, samt vurderinger av informasjonssikkerhet.



Miljø

Sivilombudet er hovedsakelig en kontorvirksomhet, med noe reisevirksomhet spesielt i forbindelse med forebyggingsenhetens besøk. Som et tiltak for å redusere miljøeffektene av slike reiseaktiviteter har forebyggingsavdelingen retningslinjer for å sikre at de mest miljøvennlige reisealternativene

blir valgt. Vi har i 2023 undersøkt konsekvenser av miljøinformasjonsloven i forhold til Sivilombudets virksomhet, og arbeider videre i 2024 med å undersøke hvordan vi kan ta miljøhensyn i enda større grad og på flere områder.

Personalpolitikk, kompetanse og arbeidsmiljø

Som del av en overordnet målsetting om å være en effektiv og veldrevet organisasjon, er det viktig for Sivilombudet å beholde et godt arbeidsmiljø, med kollegafelleskap, muligheter for utvikling og vekst, og en sterk felles ansvarsfølelse.

Medbestemmelsesordningene ivaretas ved at arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene regelmessig behandler saker etter Hovedavtalen. Saker av betydning for arbeidssituasjonen tas opp i månedlige medbestemmelsesmøter. Ansattrepresentantene deltar aktivt i ansettelser gjennom Ansettelsesrådet. Partene møtes også til lønnsforhandlinger og andre saker etter Hovedtariffavtalene. Arbeidsgiver og arbeidstakersiden, inkludert verneombudet, er representert i Arbeidsmiljøutvalget, som normalt møtes fire ganger i året. Vi vurderer partsamarbeidet i virksomheten som svært godt.

I 2023 har vi gjort noen endringer i lønnspolitikken og sett på muligheten for tiltak som kan gi flere utviklingsmuligheter for de ansatte, for eksempel knyttet

til muligheter for økt faglig ansvar. I tillegg har vi videreutviklet tiltakene vi har for å forebygge sykefravær.

Ombudet har en livsfasepolitikk som søker å tilrettelegge for at ansatte skal stå i arbeid så lenge som mulig. Vi prøver en ordning med et noe økt antall seniordager sammenlignet med det som er minimumskrav.

Kompetanseutvikling skjer både gjennom selve arbeidet med sakene, samt ved kurs om relevante emner for den enkelte. I 2023 er det spesielt lagt vekt på kompetanseutvikling innen informasjonssikkerhet og bruk av sak-/arkivsystemet. Vi har også utarbeidet et nyansattprogram som skal tilrettelegge for kompetanseutvikling for nyansatte.

Sivilombudet har hatt en mer normal turnover blant fast ansatte i 2023 enn post-korona-perioden, der vi opplevde at den var høy. Vi følger opp medarbeidere som slutter hos oss for å analysere årsakene og om det er mulige tiltak å sette inn.

Sivilombudets arbeid for likestilling og mot diskriminering i 2023

Som statlig arbeidsgiver følger vi aktivitets- og redegjørelsesplikten for likestilling og ikke-diskriminering. Arbeidet for likestilling skal etter loven være aktivt, målrettet og planmessig. Nedenfor følger en redegjørelse for hvordan dette ivaretas hos Sivilombudet.

Rapportering om kjønnslikestilling

I tabellen nedenfor redegjøres det for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling.

Resultatene av kartleggingen av ufrivillig deltid

Ufrivillig deltid betyr deltidarbeid der den ansatte ønsker og er tilgjengelig for å jobbe mer. Ombudet anser at vi har få ansatte i denne kategorien.

Slik ivaretar vi aktivitetsplikten *Prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling og mot diskriminering*

I dette avsnittet redegjør vi for hvordan vi ivaretar aktivitetsplikten, det vil si hvordan arbeidsgiver a) har arbeidet med å vurdere om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling i virksomheten, b) hvordan vi har analysert årsaker til eventuelle identifiserte risikoer, c) iverksatte tiltak som er egnet til å motvirke diskriminering og bidra til økt likestilling og mangfold i virksomheten, samt d) hvordan vi har vurdert resultatet av arbeidet.

Respekt for enkeltmennesket er i Sivilombudets langsiktige strategiplan fremhevet som en av flere grunnverdier. Hensynet til likestilling og ikke-diskriminering utgjør en integrert del av personalpolitikken. Likebehandling preger kulturen vår i stor grad. Vi er likevel klar over at diskriminering også kan skje ubevisst.

Målet for likestillingsarbeidet er å bidra til å fremme likestilling der virksomheten måtte ha utfordringer, se til at det ikke er strukturelle eller kulturelle trekk som er diskriminerende, samt tilrettelegge for økt mangfold og universell utforming.

Sivilombudet kartlegger årlig likestillingstilstanden i virksomheten. Kartleggingen er oppsummert i tabellen på neste side. Nedenfor gis en beskrivelse av situasjonen sett opp mot mulige diskrimineringsfaktorer.

Likestilling og diskrimineringsspørsmål er et tema for ledelsen i forbindelse med årlig tilstandsrapport og i forbindelse med rekruttering og medarbeiderutvikling, i årsplanen til Arbeidsmiljøutvalget (AMU) og med tiltsvalgte gjennom medbestemmelsesordningene.

AMU bidrar til en vurdering av resultater av kartlegging, vurdering av risiko og tilstanden for kjønnslikestilling, gir innspill til mulige tiltak særlig knyttet til arbeidsmiljø, samt bidrar til vurderingen av resultatet av arbeidet. Personalpolitikk og arbeidsvilkår er en sentral del av samarbeidet med de ansattes organisasjoner gjennom medbestemmelsesordningen og i lønnsforhandlinger. Også gjennom ansettelsesrådet, der arbeidsgiver og arbeidstakernes representanter deltar, ivaretas likestillings- og ikke-diskrimineringsperspektivet. Hensynet til likebehandling, og dermed likestilling og ikkediskriminering, står sentralt i disse foraene.

Resultatet av arbeidet oppsummeres og vurderes i forbindelse med årsrapporteringen, og både ledelse og de ansattes representanter deltar i vurderingen.

Iverksatte tiltak i 2023, og slike som har virkning over tid, er omtalt på side 103.

		Lønn			
		Menn %	Kvinner %	Menn gjennomsnitt per måned	Kvinner gjennomsnitt per måned
Totalt i virksomheten¹	2022	25 %	75 %	68 670	65 364
	2023	25,2 %	74,7 %	72 698	72 563
Ledergruppen²	2022	28,6 %	71,4 %	110 333	119 215
	2023	14,2 %	85,8 %	115 333	122 802
Nestledere og mellomledere³	2022	-	-	-	-
	2023	57,1 %	42,9 %	79 018	84 803
Deltid⁴	2022	-	100 %		
	2023	14,2 %	85,8 %		
Midlertidige⁵	2022	25 %	75 %		
	2023	50 %	50 %		
Sykefravær⁶	2022	2,1 %	6,9 %		
	2023	2,8 %	5,5 %		
Foreldrepermisjoner⁷	2022	42,9 %	57,1 %		
	2023	-	100 %		
Spesialrådgiver⁸	2022	-	-	-	-
	2023	12,5 %	87,5 %	111 083	78 586
Seniorrådgiver⁹	2022	17,5 %	82,5 %	73 473	67 641
	2023	10,3 %	89,7 %	72 930	66 898
Rådgiver¹⁰	2022	53,8 %	46,2 %	51 575	55 740
	2023	72,7 %	27,3 %	56 492	55 255
Førstekonsulent¹¹	2022	25 %	75 %	48 542	47 341
	2023	40 %	60 %	50 416	49 111
Seniorkonsulent¹²	2022	-	100 %	-	47 003
	2023	-	100 %	-	56 286
Konsulent¹³	2022	-	100 %	-	32 804
	2023	20 %	80 %	33 708	33 199

1 Tallene viser resultatet for alle ansatte inkludert sivilombudet selv, ledere og studentmedarbeidere.

2 Antall i ledergruppen pr. 31.12.2023 er 7, inkludert sivilombudet. Av disse er 1 mann og 6 kvinner.

3 Antall i nestleder-/mellomledergruppen pr. 31.12.2023 er 7. Av disse er 4 menn og 3 kvinner. Kategorien er ny i 2023 og det er ikke sammenliknbare tall for 2022.

4 Antall deltidsansatte pr 31.12.2023 er 7. Av disse er 1 mann og 6 kvinner.

5 Antall midlertidige pr. 31.12.2023 er 4. Av disse er 2 menn og 2 kvinner.

6 Total sykefraværsprosent i virksomheten for hele 2023 er 4,79 %.

7 Antall ansatte i foreldrepermisjon i 2023 er 4. Av disse er 0 menn og 4 kvinner.

8 Antall ansatte i spesialrådgiverstilling pr. 31.12.2023 er 7. Av disse er 1 mann og 6 kvinner. Tittelen ble først tatt i bruk på generelt nivå i 2023 og det oppgis ikke tall for 2022.

9 Antall ansatte i seniorrådgiverstilling pr. 31.12.2023 er 29. Av disse er 3 menn og 26 kvinner.

10 Antall ansatte i rådgiverstilling pr. 31.12.2023 er 11. Av disse er 8 menn og 3 kvinner.

11 Antall ansatte i førstekonsulentstilling pr. 31.12.2023 er 5. Av disse er 2 menn og 3 kvinner.

12 Antall ansatte i seniorkonsulentstilling pr. 31.12.2023 er 5. Av disse er 0 menn og 5 kvinner

13 Antall ansatte i konsulentstilling pr. 31.12.2023 er 5. Av disse er 1 mann og 4 kvinner. Stillingskategorien brukes i hovedsak for studentmedarbeidere.

Tilstandsvurdering, tiltak og risiko for diskriminering og hindre for likestilling

Rekruttering

Sammensetningen av arbeidstakere er et resultat av at de med best kvalifikasjoner får tilbud om stilling. Kvalifikasjonskravene settes ut fra det behovet som skal dekkes. Rekrutteringsprosessene gjennomføres med stor vekt på likebehandling. Tillitsvalgte får tilbud om å være til stede i alle ansettelsesintervjuer og opplyser kandidatene om at deres rolle er å sikre likebehandling og ikke-diskriminering.

Sivilombudet har en stor overvekt av kvinnelige ansatte. Ved utgangen av 2023 var knapt 75 prosent av de ansatte kvinner, mens litt over 25 prosent av de ansatte var menn. Vår oppfatning er at dette er et uttrykk for kjønnsbalansen i den delen av arbeidsmarkedet som Sivilombudet rekrutterer fra. I og med at Sivilombudet i hovedsak rekrutterer jurister, har kjønnsbalansen blant studenter effekt på rekrutteringen hos oss.

Sivilombudet har relativt få ansatte med minoritetsbakgrunn, eller fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring.

Ombudet har som mål at en andel av nyansettelser skal rekrutteres blant kvalifiserte søkere med slik bakgrunn. Vi innkaller til intervju minst én kvalifisert søker med funksjonsnedsettelse, fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring, og med innvandrerbakgrunn. Vi er oppmerksomme på å vurdere reelt om det kan settes kvalifikasjonskrav som gjør at søkere med innvandrerbakgrunn, funksjonsnedsettelse og fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring kan komme i betraktning, også for å motvirke eventuell ubebudet diskriminering.

Lønns- og arbeidsvilkår

Arbeidsoppgaver, ansvar og lønn er fordelt ved en kombinasjon av virksomhetens behov, de ansattes kvalifikasjoner og utfall av lønnsforhandlinger. Kompetanse, kvalitet og effektivitet står sentralt i lønnspolitikken, men det tas også hensyn til at ansatte er i ulike livssituasjoner. Hos ombudet kunngjør vi som

hovedregel faste, fulle stillinger. Studentstillinger er på deltid, og det finnes et lite antall midlertidig ansatte som vikarierer for andre. Fordeling av heltidsstillinger og faste stillinger skjer i forbindelse med rekruttering. Det er likevel slik at kvinner i større grad enn menn arbeider deltid, blant annet på grunn av at kvinner i større grad har søkt om omsorgspermisjon.

Lønnsoversikten viser at kvinners lønn totalt sett utgjorde 99,8 prosent av menns lønn i 2023, altså en at lønnsnivået i praksis var likt.

I 2023 tok vi i større grad i bruk stillingstittelen spesialrådgiver, primært for ansatte med lang intern erfaring og kompetanse. Det er langt flere kvinner enn menn i denne kategorien.

Lønnsnivået blant seniorrådgivere er slik at menn i gjennomsnitt hadde noe høyere lønn enn kvinner i 2023. Det er langt flere kvinner enn menn også i denne kategorien. Det er noen lønnsforskjeller, men de anser vi å være individuelt betinget. I kategorien rådgiver er det en ubetydelig lønnsforskjell mellom kjønnene. Lønnsnivået er langt på vei uttrykk for alder og ansiennitet.

Forfremmelse, utviklingsmuligheter og karriere

Karriereutvikling skjer enten gjennom at ledige stillinger kunngjøres slik at interne og eksterne kan konkurrere om stillingene, eller ved at en gradvis gis økt ansvar eller stillingstittel. Kvalifikasjoner, arbeidsinnsats og resultater legges til grunn.

Ledergruppen hos ombudet besto ved utgangen av 2023 av knapt 86 prosent kvinner og litt over 14 prosent menn. Av avdelingslederne var det fem kvinner og én mann. For de assisterende avdelingsjefene var fordelingen to kvinner og to menn. Faste lederstillinger besettes etter offentlig kunngjøring.

Tilrettelegging

Ombudet tilrettelegger arbeidsoppgaver og arbeidsplass for ansatte i ulike livsfaser. Det gjelder også når det er behov for tilpasninger ved varige eller midlertidige funksjonsnedsettelser. Tilrettelegging av

oppgaver skjer i den løpende dialogen mellom leder og medarbeider. Det er et mål at utstyr, kontorlokaler og IKT-løsninger skal være universelt utformet. Kontorlokalene er tilpasset ulike funksjonsnedsettelse. Fysisk tilrettelegging ivaretas gjennom anskaffelser og kontordrift.

Mulighet for å kombinere arbeid og familieliv

Arbeidsoppgavene gir i hovedsak gode muligheter for å kombinere arbeid og familieliv. For kvinner og menn stilles de samme forventningene, og det tas hensyn til ansatte med omsorgsoppgaver.

Trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold

Det er ikke noe som tilsier at ansatte på noen systematisk måte løper risiko for trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold. Vi har retningslinjer som fastslår at slik adferd er uakseptabel.

Spørsmål om opplevd eller observert trakassering er tema i medarbeidersamtaler.

Vurdering av resultater av arbeidet

Samlet sett vurderes risikoen for diskriminering som lav hos Sivilombudet. Vi anser at det per i dag ikke er strukturelle eller kulturelle hindre for likestilling i virksomheten. Potensialet for økt mangfold er fortsatt til stede, men det vurderes ikke å være et resultat av diskriminerende praksis. Vi har ikke identifisert risikofaktorer i 2023 som krevde spesielle tiltak.

Ledelsen, arbeidsmiljøutvalget og de tillitsvalgte organisasjoner er omforent om at resultatet av arbeidet er tilfredsstillende i 2023.

Forventninger til likestillings og ikke-diskrimineringsarbeidet fremover

For årene fremover vil vi fortsatt ønske å øke søkergrunnlaget fra minoritetsgrupper til ledige stillinger. Vi vil fortsette å ha spesiell oppmerksomhet overfor søkere med slik bakgrunn, funksjonsnedsettelse eller fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring. Det vil gi et enda bedre grunnlag for å ansette de beste kandidatene og bidra til økt mangfold. .

Likestilling og ikke-diskriminering i ombudets mandatutøvelse

Sivilombudet er ikke en offentlig myndighet, men systemer og rutiner for å behandle de borgerne som klager er innrettet mot å være tilgjengelige for alle. Det samme gjelder for besøk til institusjoner der mennesker er fratatt friheten. Klage- og besøksordningene er innrettet slik at de ikke bidrar til diskriminering på grunn av noen av diskrimineringsgrunnlagene enkeltvis eller i kombinasjon. I 2023 har vi fortsatt arbeidet med å gjøre disse ordningene mer tilgjengelige for mindreårige. Vi har også innført et nytt klageskjema med pålogging via ID-porten («Min side»), men har fortsatt tilgjengelig et enkelt nettbasert klageskjema for de som ikke ønsker eller ikke er i stand til å bruke digital pålogging. Vi tar også imot klager per brev.

Vurdering av fremtidsutsikter

Ved inngangen til 2024 er verden preget av krig, natur- og klimakrise og økonomiske utfordringer. Situasjonen i verden rundt oss vil ha betydning for forvaltningens arbeid og prioriteringer, virksomheter og enkeltmennesker i Norge. Det stiller krav til årvåkenhet om endringer som kan virke inn på vårt arbeid eller som tilsier initiativ fra Sivilombudets side.

I planleggingen av arbeidet framover forsøker vi å se hen til tendenser og utviklingstrekk i samfunnet. Flere av de konkrete prioriteringene våre for 2024 er et resultat av slike vurderinger. Noen av disse vurderer vi å være langsiktige samfunnsutfordringer som vil kreve oppmerksomhet hos Sivilombudet i flere år framover.

Internasjonale avtaler og samarbeid – menneskerettigheter og EØS

Norge har sluttet seg til en rekke internasjonale avtaler og samarbeid. I en særstilling står EØS-avtalen og menneskerettighetene. Bestemmelsene i disse kan gå foran norsk lov ved motstrid. Hvilke krav menneskerettighetene og EØS-avtalen stiller, blir stadig utviklet og konkretisert blant annet gjennom Den europeiske menneskerettighetsdomstolens (EMDs) og EU- og EFTA-domstolens praksis. Det er svært viktig for forvaltningen og Sivilombudet å ha stor oppmerksomhet på utviklingen i internasjonale regler fremover.

Barns rettigheter

Grunnloven og barnekonvensjonen fastslår at barnets beste er et grunnleggende hensyn og at barn har rett til å bli hørt. Selv om barns posisjon i lovverket og i forvaltningens praksis er styrket, er det mye som gjenstår for at barn i praksis har de rettig-

hetene Grunnloven og barnekonvensjonen bestemmer. Rettssikkerheten til barn er et prioritert satsingsområde for Sivilombudet. Det betyr blant annet tilrettelegging for klager fra barn slik Stortinget har bedt om, prioritering av klager som gjelder barn og besøk til barneverninstitusjoner. Barn er en spesielt sårbar gruppe som har høyere risiko for å ta skade av frihetsberøvelse enn voksne.

Forholdene i fengslene

Sivilombudet er bekymret for at situasjonen i fengslene ikke er god nok på en rekke sentrale områder. Særlig er vi bekymret for at flere av fengslene har forhold som er helsehemmende og ikke helsefremmende. Det ser ut til å være store utfordringer med aktivisering, omfattende innlåsing, isolasjon og sviktende selvmordsforebygging. Denne utviklingen påvirker ikke minst mulighetene for rehabilitering og god tilbakeføring til samfunnet. Sivilombudet vil fortsette sitt arbeid med å forebygge umenneskelige behandling i fengsler, og har varslet flere høysikkerhetsfengsler om at vi gjennomfører besøk i 2024.

Saksbehandlingstid i forvaltningen

De tre siste årene har antallet klager til Sivilombudet holdt seg stabilt rundt 4000 i året. I 2023 mottok vi et rekordhøyt antall saker – 4322. I klagesakene har vi de siste årene sett at mange deler av forvaltningen har en svært lang saksbehandlingstid. Tallet har økt ytterligere i 2023. Vi vil fortsette å følge med på dette, spesielt på områder der konsekvenser for enkeltmennesker er alvorlige. Ettersom Sivilombudet får klager på alle deler av forvaltningen, har vi også mulighet for å se sammenhenger og flaskehalsar på tvers av forvaltningsområder. Dette er også noe vi vil arbeide for å belyse framover.

Digital forvaltning

Et tydelig utviklingstrekk i forvaltningen er stadig mer bruk av digitale løsninger og også utvikling av nye digitale systemer til bruk i saksbehandlingen. Hos Sivilombudet følger vi med på hvordan forvaltningen tar i bruk nye digitale løsninger, inkludert utviklingen innenfor kunstig intelligens og maskinlæring. Det er viktig å passe på at digitale løsninger utvikles og brukes på en måte som tar hensyn til de reglene som gjelder saksbehandlingen og kommunikasjonen med innbyggerne. Saker som angår problemstillinger rundt digital forvaltning er prioritert hos Sivilombudet.

Sosialstønad og Nav

Sivilombudet mottar mange klager på Nav. Gitt den vanskelige økonomiske situasjonen for mange i

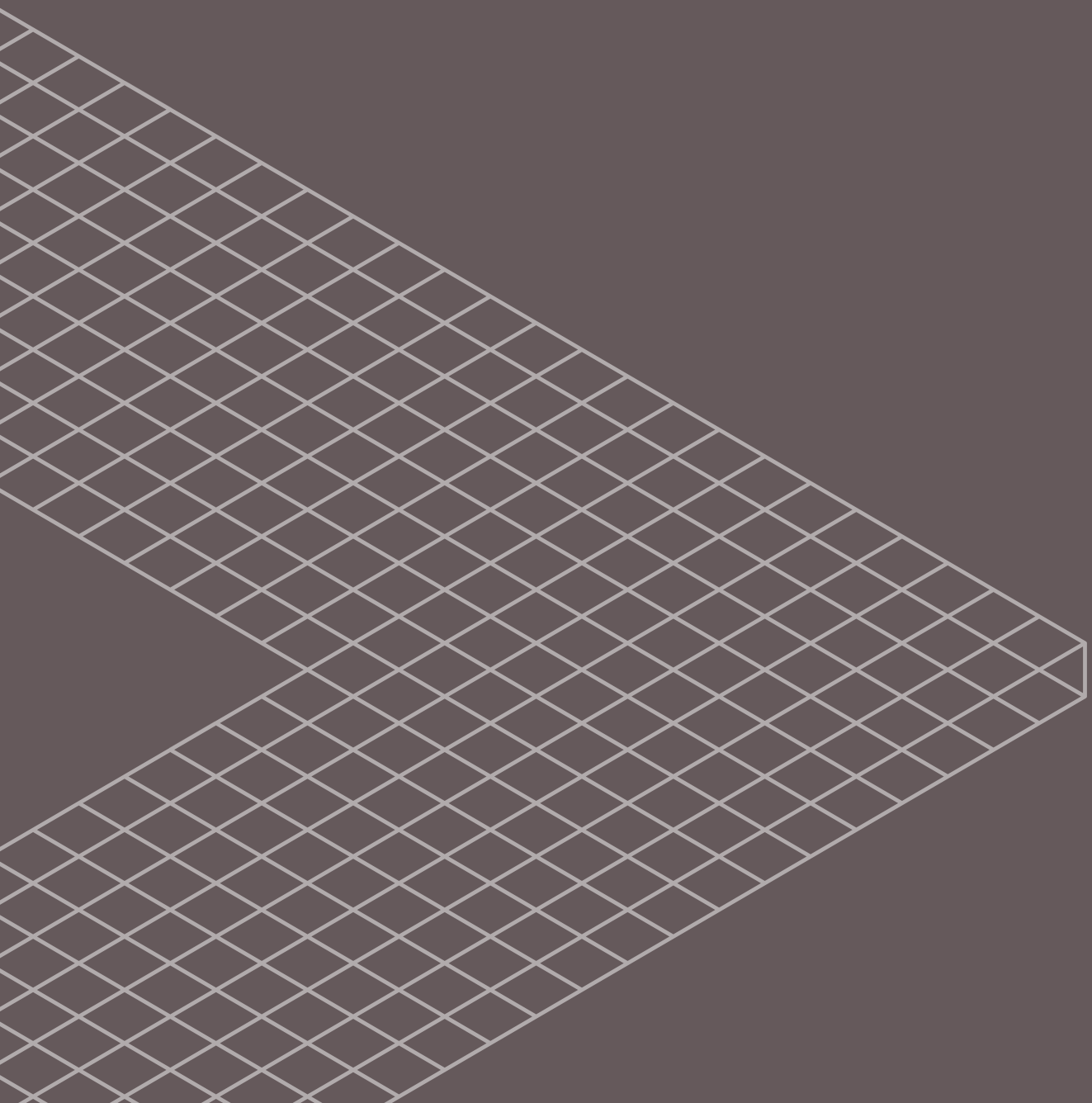
samfunnet, som er blitt forverret i 2023, er det grunn til å tro at flere enkeltmennesker i Norge vil trenge bistand fra Nav fremover. Dette kan føre til økt klage-tilfang på dette området til Sivilombudet. Det er også viktig at folk får svar i tide, med gode og forståelige begrunnelser, slik at forvaltningen oppleves mer åpen og tilgjengelig for innbyggerne.

Langsiktig utvikling

Sivilombudet går i 2024 gang med å revidere vår langsiktige strategi for de kommende årene. De overordnede målene for arbeidet følger av sivilombudsloven, og flere viktige temaer er nevnt over. I strategiarbeidet ønsker vi også å se nærmere på om det er andre utviklingstrekk i forvaltningen som vil ha betydning for langsiktige prioriteringer og arbeidsformer i årene framover.



Budsjett og regnskap



Årsregnskap for Sivilombudet 2023

Nedenfor gjengis ledelseskomentarene og vedleggene til Sivilombudets årsregnskap for 2023, som er utarbeidet i henhold til gjeldende bestemmelser, og som er fremsendt til Stortinget i henhold til egne frister.

Ledelseskomentarer

Innledning

I henhold til tilpasningene til det statlige økonomiregelverket som Stortingets presidentskap vedtok for den daværende Sivilombudsmannen i 2014, legges det fram et årsregnskap i tråd med kravene som gjelder for departementer, jf. økonomiregelverkets bestemmelser pkt. 2.3.3 og 3.4. Sivilombudet rapporterer til Stortinget om virksomheten i 2023 i sin årsmelding. Virksomheten fører regnskap iht. kontantprinsippet.

Formål

Sivilombudet er et av Stortingets eksterne kontrollorganer og utfører sin virksomhet i tråd med Lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven) av 18. juni 2021. Virksomheten har som formål å arbeide for at det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter. Ombudet besøker også steder der mennesker er frihetsberøvet for å forebygge tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling.

Bekreftelse

Årsregnskapet er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten og Finansdepartemen-

tets rundskriv R-115 om utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap. Årsregnskapet gir et dekkende bilde av Sivilombudets disponible bevilgninger og av regnskapsførte utgifter, inntekter, eiendeler og gjeld.

Vesentlige forhold

Sivilombudethar samlet disponert tildelinger på ca. 103,1 millioner kroner på eget budsjettkapittel. Samlet tildeling på kapittel 43 post 01 består av opprinnelig tildeling for 2023, samt kompensasjon for lønnsoppgjør, jf. bevilgningsrapporteringen og note A. I tillegg har Sivilombudet disponert belastningsfullmakt fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) for utgifter i forbindelse med samlokalisering og administrative tjenester, jf. bevilgningsrapporteringen. Forbruket er på ca. 102,3 millioner kroner. Refusjoner fra Nav på ca. 3 millioner kroner er regnet med, og innebærer at ombudet har et mindreforbruk på ca. 0,79 millioner kroner i forhold til disponible midler. Mindreforbruket utgjør ca. 0,8 prosent av samlet tildeling for 2023.

Utbetalinger til lønn og annen drift i 2023

Lønnsutgiftene

Ombudets saksbehandlere er virksomhetens viktigste ressurs for å sikre både kvalitet og kvantitet og

derigjennom ombudets autoritet og gjennomslagskraft. Våre ansatte er attraktive i arbeidsmarkedet. I 2023 sluttet 7 fast ansatte. Noen av disse var i permisjon. Fire ansatte gikk ut i arbeidspermisjon. Turnover er en del redusert sammenlignet med 2022. Høy turnover er en risikofaktor for ombudets evne til å levere på samfunnsoppdraget.

Lønnsutgiftene har økt. Med arbeidsgiveravgift mv. korrigert for refusjoner, beløp lønnsutgiftene seg til ca. 75,9 millioner kroner, mot 72,5 millioner i 2022 (Note 2). Den totale økningen på ca. 3,3 millioner kroner i forhold til året før skyldes at vi har hatt økte pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift, mens sykepenger og andre refusjoner har falt. Også helårseffekten av lønnsoppgjøret inngår. Utbetalingene til lønn har isolert sett bare økt med 0,2 millioner kroner.

Årsverk forbruket er nesten uendret, og har økt med 0,31 årsverk fra 2022 til 2023.

I utgiftene til lønn inngår også honorarer, som har vært relativt høye også i 2023 pga. behov for setteombud i enkelte saker der Sivilombudet er inhabil. Utgiftene til honorarer beløp seg til 0,51 millioner kroner.

Nav-refusjonene, som reduserer de samlede utbetalingene til lønn, har vært vesentlig lavere i 2023 enn året før. Dette kommer av at det var færre ansatte i foreldrepermisjon i 2023, samt et lavere sykefravær. De totale refusjonene er gått ned med 1 million kroner i forhold til 2022.

Lønnsandel av driftsutgiftene er om lag 73,6 prosent.

Investeringer

Utgiftene til investeringer er redusert med 0,2 millioner kroner fra 2022 til 2023. Det skyldes en større satsning på oppgradering av utstyr årene før. Investeringene utgjør totalt sett til ca. 0,15 millioner kroner. I hovedsak er dette IT-utstyr.

Andre driftsutgifter

Andre utbetalinger til drift utgjorde ca. 28,5 millioner kroner. Av dette er 2,17 millioner kroner utbetalinger knyttet til samlokaliseringen med Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), i tråd med belastningsfullmakt. Utgiftene for NIM knytter seg til husleie, strøm og renhold.

Det er totalt sett en nedgang på 0,3 millioner kroner i forhold til 2022. Husleie er den største enkeltutgiften. Husleie for Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) inngår i denne posten. Av de samlede husleieutgiftene på ca. 14 millioner utgjør Sivilombudets egne husleieutgifter 12 millioner kroner.

Kjøp av konsulenttjenester har blitt redusert med om lag 1,7 millioner kroner. Dette kommer først og fremst fra bortfall av IT-konsulentutgifter som var høye i 2022 på grunn av periodiseringen av arkivet. Også konsulentutgifter til organisasjonsutvikling og rekruttering har vært lavere i 2023 enn i 2022.

Utgiftene til innleide vikarer fra vikarbyrå er redusert til null i 2023. Øvrige driftsutgifter er økt med om lag 0,4 millioner, noe som skyldes normal variasjon i drift.

Belastningsfullmakter

I 2022 har Sivilombudet, i tråd med Stortingets vedtak i 2014, vært samlokalisert med og ytt administrative tjenester til Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). NIM har overtatt egen administrativ drift innen bl.a. økonomi-, lønn- og personalforvaltning, men ombudet yter fortsatt noe støtte innen bl.a. kontordrift, resepsjonstjeneste og administrativ rådgivning. Utgiftene til NIM i 2023 som er belastet NIMs bevilgning fremkommer i Sivilombudets artskontorrapportering med tilhørende noter. I 2023 har Sivilombudet belastet NIMs bevilgning, kapittel 45 Norges institusjon for menneskerettigheter, post 01, med 2,17 millioner kroner i forbindelse med samlokaliseringen. Hoveddelen av det som er betalt av Sivilombudet gjelder husleie, som beløp seg til 2 millioner kroner.

Mellomværende med statskassen

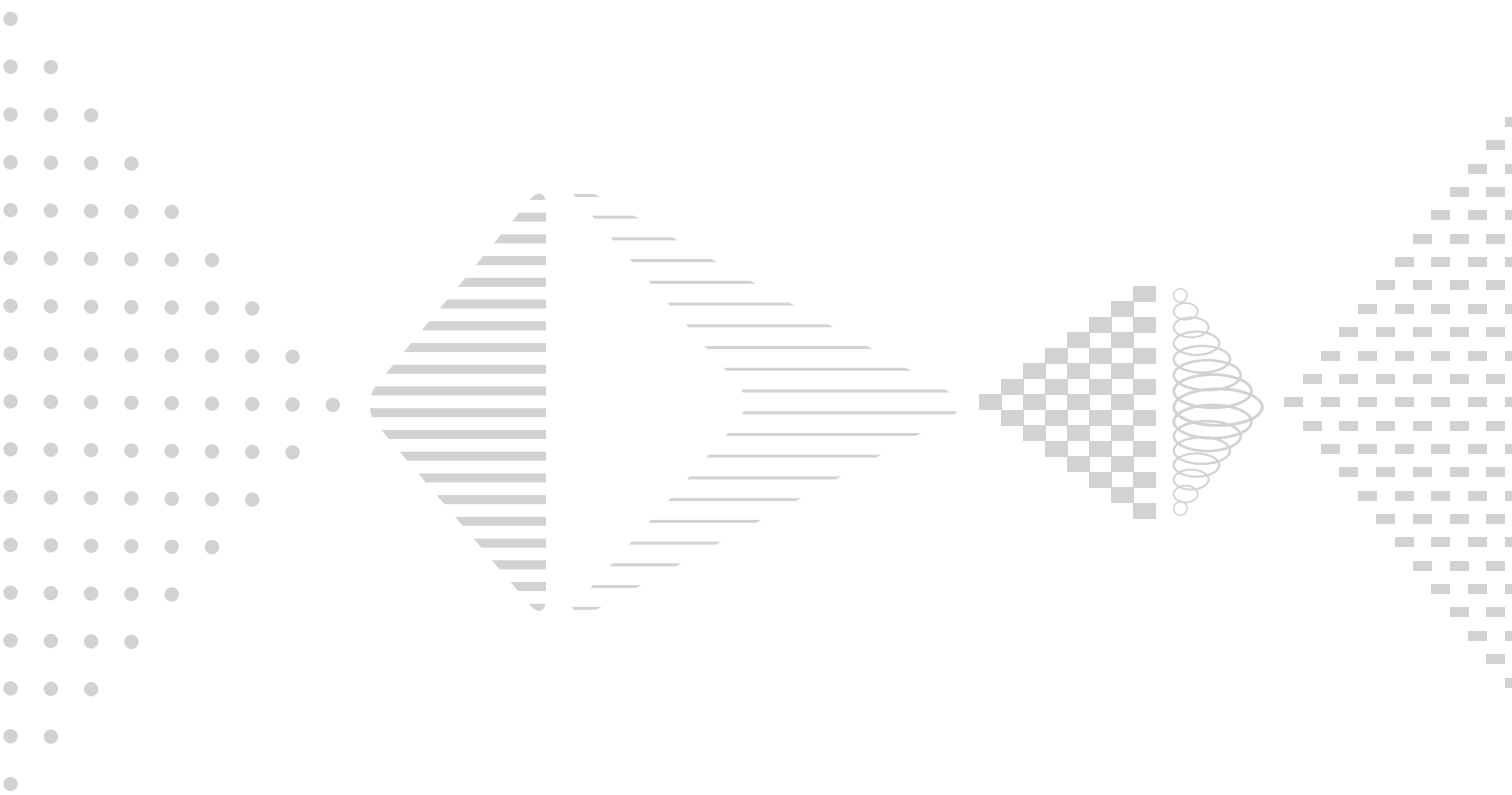
Mellomværende med statskassen utgjorde pr. 31.12.2023 ca. 7,3 millioner kroner. Oppstillingen av artskontorrapporteringen viser hvilke eiendeler og gjeld mellomværendet består av. Foruten rapportert mellomværende hadde Sivilombudet påløpt leverandørgjeld på ca. 5,7 millioner kroner som ikke er betalt og derfor ikke fremkommer som utgift i årsregnskapet. Beløpet henføres bl.a. til behandlede fakturaer med senere forfall knyttet husleie og IT-utgifter. Jf. opplysninger om avregning med statskassen i note 9. Sivilombudet har ikke kapitalposter i statens kapitalregnskap.

Tilleggsopplysninger

Riksrevisjonen er ekstern revisor for Sivilombudet. Årsregnskapet for 2023 er ikke ferdig revidert, men revisjonsberetningen antas å foreligge innen utløpet av 2. kvartal 2024. Revisjonsberetningen for årsregnskapet offentliggjøres på ombudets nettsider når den har blitt offentlig tilgjengelig. Virksomheten forvalter ingen statlige fond.

Oslo, 01. februar 2024

Hanne Harlem
Sivilombud



Prinsippnote til årsregnskapet

Årsregnskap for statlige virksomheter er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115. Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – de grunnleggende prinsippene for årsregnskapet:

- a. Regnskapet følger kalenderåret.
- b. Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret.
- c. Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet.
- d. Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp.

Oppstillingene av bevilgnings- og artskontorrapportering er utarbeidet etter de samme prinsippene, men gruppert etter ulike kontoplaner. Prinsippene samsvarer med krav i bestemmelsene punkt 3.5 til hvordan virksomhetene skal rapportere til statsregnskapet. Sumlinjen «Netto rapportert til bevilgningsregnskapet» er lik i begge oppstillingene.

Virksomheten er tilknyttet statens konsernkontoordning i Norges Bank i henhold til krav i bestemmelsene pkt. 3.7.1. Bruttobudsjetterte virksomheter tilføres ikke likviditet gjennom året, men har en trekkrettighet på sin konsernkonto. Ved årets slutt nullstilles saldoen på den enkelte oppgjørskonto ved overgang til nytt år.

Bevilgningsrapporteringen

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen omfatter en øvre del med bevilgningsrapporteringen og en nedre del som viser beholdninger virksomheten står oppført med i kapitalregnskapet. Bevilgningsrapporteringen viser regnskapstall som virksomheten har rapportert til statsregnskapet. Det stilles opp etter de kapitler og poster i bevilgningsregnskapet virksomheten har fullmakt til å disponere. Kolonnen samlet tildeling viser hva virksomheten har fått stilt til disposisjon i tildelingsbrev for hver statskonto (kapittel/post).

Oppstillingen viser i tillegg alle finansielle eiendeler og forpliktelser virksomheten står oppført med i statens kapitalregnskap. Mottatte fullmakter til å belaste en annen virksomhets kapittel/post (belastningsfullmakter) vises ikke i kolonnen for samlet tildeling, men er omtalt i note B til bevilgningsoppstillingen. Utgiftene knyttet til mottatte belastningsfullmakter er bokført og rapportert til statsregnskapet, og vises i kolonnen for regnskap. Avgitte belastningsfullmakter er inkludert i kolonnen for samlet tildeling, men bokføres og rapporteres ikke til statsregnskapet fra virksomheten selv. Avgitte belastningsfullmakter bokføres og rapporteres av virksomheten som har mottatt belastningsfullmakten og vises derfor ikke i kolonnen for regnskap. De avgitte fullmaktene framkommer i note B til bevilgningsoppstillingen.

Artskontorapporteringen

Oppstillingen av artskontorapporteringen har en øvre del som viser hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter og en nedre del som viser eiendeler og gjeld som inngår i mellomværende med statskassen. Artskontorapporteringen viser regnskapstall virksomheten har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter. Virksomheten har en trekkrettighet på konsernkonto i Norges Bank. Tildelingene er ikke inntektsført og derfor ikke vist som inntekt i oppstillingen.

Regnskapstall i bevilgnings- og artskontorapportering med noter viser regnskapstall rapportert til statsregnskapet. I tillegg viser noten til artskontorapporteringen Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen bokførte tall fra virksomhetens kontospesifikasjon i kolonnen Spesifisering av bokført avregning med statskassen. Notene viser forskjellen

mellom beløp virksomheten har bokført på eien- dels- og gjeldskontoer i virksomhetens kontospesifikasjon (herunder saldo på kunde- og leverandør- reskontro) og beløp virksomheten har rapportert som fordringer og gjeld til statsregnskapet og som inngår i mellomværendet med statskassen. Virksomheten har innrettet bokføringen slik at den følger kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten. Dette innebærer at alle opplysninger om transaksjoner og andre regnskapsmessige disposisjoner som er nødvendige for å utarbeide pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 3.3.2, og spesifikasjon av pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 4.4.3, er bokført. Bestemmelsene krever blant annet utarbeiding av kundespesifikasjon og leverandørspe- sifikasjon. Dette medfører at salgs og kjøpstransaksjoner bokføres i kontospesifikasjonen på et tidligere tids- punkt enn de rapporteres til statsregnskapet, og innebærer kundefordringer og leverandørgjeld i kontospesifikasjonen.



Oppstilling av bevilgningsrapportering 2023

Utgiftskapittel	Kapittelnavn	Post	Samlet tildeling*	Regnskap 2023	2 Merutgift (-) og mindretgift
0043	Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen	01	103 085 000	102 298 401	+786 599
0045	Norges institusjon for menneskerettigheter	01	0	2 168 770	
1633	Nettoordning, statlig betalt merverdiavgift	01	0	2 930 168	
Sum utgifter			103 085 000	107 397 339	

Inntektskapittel	Kapittelnavn	Post	Samlet tildeling*	Regnskap 2023	2 Merutgift (-) og mindretgift
5309	Tilfeldige inntekter	29	0	127 573	
5700	Folketrygdens inntekter	72	0	9 890 565	
Sum inntektsført			0	10 018 138	

Netto rapportert til bevilgningsmyndighet				97 379 202	
--	--	--	--	-------------------	--

Kapitalkontoer	Kapittelnavn	Post	Regnskap 2023
60049601	Norges Bank KK/innbetalinger		3 021 328
60049602	Norges Bank KK/utbetalinger		-98 512 665
716107	Endring i mellomværende med statskassen		-1 887 865
Sum rapportert			0

Beholdninger rapportert til kapitalregnskapet (31.12)

Konto	Tekst	Post	31.12.2023	31.12.2022	Endring
	Aksjer		0	0	0
716107	Mellomværende med statskassen		-7 317 162	-5 429 297	-1 887 865

* Samlet tildeling skal ikke reduseres med eventuelle avgitte belastningsfullmakter (gjelder både for utgiftskapitler og inntektskapitler). Se note B Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år for nærmere forklaring.

Note A Forklaring av samlet tildeling utgifter

Kapittel og post	Overført fra i fjor	Årets tildelinger	Samlet tildeling
0043 01	0	103 085 000	103 085 000

* Årets tildelinger består av opprinnelig bevilgning for 2023 på kr 100 304 000, samt kompensasjon for lønnsoppgjør for kr 2 781 000

Note B Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år

Kapittel og post	Merutgift(-) / mindre utgift	Utgiftsført av andre iht. avgitte belastningsfullmakter(-)	Merutgift(-) / mindreutgift etter avgitte belastningsfullmakter	Sum grunnlag for overføring	Maks. overførbart beløp*	Mulig overførbart beløp beregnet av virksomheten
0043 01	786 599		786 599	786 599	5 154 250	786 599

* Maksimaltbeløp som kan overføres er 5% av årets bevilgning på driftspostene 01-29, unntatt post 24 eller sum av de siste to års bevilgning for poster med stikkordet "kan overføres". Se årlig rundskriv R-2 for mer detaljert informasjon om overføring av ubrukte bevilgninger.

Forklaring til bruk av budsjettfullmakter

Mottatte belastningsfullmakter (gjelder for både utgiftskapitler og inntektskapitler):

Sivilombudet belaster Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) på kapittel 45 post 01 for utgifter ifm. samlokalisering og administrative tjenester til NIM. Belastningsfullmakten på kr 2,169 mill i 2023 dekker bl.a. utgifter til husleie, strøm og renhold. Se note 3.

Sivilombudet har ikke avgitte belastningsfullmakter.

Oppstilling av artskontorrapporteringen 31.12.2023

	Note	2023	2022
Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetalinger fra gebyrer	1	0	0
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	1	0	0
Salgs- og leieinnbetalinger	1	0	0
Andre innbetalinger	1	0	0
Sum innbetalinger fra drift		0	0
Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetalinger til lønn	2	75 858 643	72 530 807
Andre utbetalinger til drift	3	28 450 614	28 777 146
Sum utbetalinger til drift		104 309 257	101 307 954
Netto rapporterte driftsutgifter		104 309 257	101 307 954
Investerings- og finansinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetaling av finansinntekter	4	0	0
Sum investerings- og finansinntekter		0	0
Investerings- og finansutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetaling til investeringer	5	153 764	371 015
Utbetaling til kjøp av aksjer	5, 8 B	0	0
Utbetaling av finansutgifter	4	4 150	13 270
Sum investerings- og finansutgifter		157 914	384 285
Netto rapporterte investerings- og finansutgifter		157 914	384 285
Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten			
Innbetaling av skatter, avgifter, gebyrer m.m.	6	0	0
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten		0	0

	Note	2023	2022
Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten*			
Utbetalinger av tilskudd og stønader	7	0	0
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten		0	0
Inntekter og utgifter rapportert på felleskapitler			
Gruppelivsforsikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt)		127 573	98 569
Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt)		9 890 565	8 967 627
Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633, utgift)		2 930 168	3 011 352
Netto rapporterte utgifter på felleskapitler		-7 087 969	-6 054 844
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet		97 379 202	95 637 394

Oversikt over mellomværende med statskassen

Eiendeler og gjeld	Note	2023	2022
Fordringer på ansatte		0	30 600
Kontanter		0	0
Bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank		0	0
Skyldig skattetrekk og andre trekk		-3 193 728	-3 272 809
Skyldige offentlige avgifter		0	0
Avsatt pensjonspremie til Statens pensjonskasse****		-4 124 148	-2 196 319
Mottatte forskuddsbetalinger		0	0
Lønn (negativ netto, for mye utbetalt lønn m.m)		714	11 218
Differanser på bank og uidentifiserte innbetalinger		0	-1 987
Sum mellomværende med statskassen	8	-7 317 162	-5 429 297

NOTE 1: Innbetalinger fra drift

Innbetalinger fra gebyrer	2023	2022
Sum innbetalinger fra gebyrer	0	0
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	0	0
Sum innbetalinger fra tilskudd og overføringer	0	0
Salgs- og leieinnbetalinger	0	0
Sum salgs og leieinnbetalinger	0	0
Andre innbetalinger	0	0
Sum andre innbetalinger	0	0
Sum innbetalinger fra drift	0	0

NOTE 2: Utbetalinger til lønn

	2023	2022
Lønn	61 514 506	61 275 896
Arbeidsgiveravgift	9 881 969	8 976 223
Pensjonsutgifter *	6 568 583	5 502 195
Sykepenger og andre refusjoner (-)	-2 951 520	-3 936 963
Andre ytelser	845 104	713 456
Sum utbetalinger til lønn	75 858 643	72 530 807
Antall utførte årsverk:	65	65

* Premiesatsen for arbeidsgiverandelen utgjorde i 2023 12 prosent (arbeidsgiverandel av pensjonspremie/pensjonsgrunnlaget i 2023 rapportert til SPK). For regnskapsåret 2022 utgjorde premiesatsen 12 prosent.

NOTE 3: Andre utbetalinger til drift

	2023	2022
Husleie	14 032 357	13 584 232
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	509 707	234 861
Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	1 954 099	2 866 469
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	0	0
Mindre utstyrsanskaffelser	59 593	113 405
Leie av maskiner, inventar og lignende	2 038 318	1 347 205
Kjøp av konsulenttjenester	964 028	2 642 244
Kjøp av andre fremmede tjenester	3 229 796	2 861 591
Reiser og diett	892 673	524 964
Øvrige driftsutgifter	4 770 044	4 602 175
Sum andre utbetalinger til drift*	28 450 614	28 777 146

* I andre utbetalinger til drift inngår driftsutgifter belastet Sivilombudets egen bevilgning på kapittel 43, samt driftsutgifter på andre budsjettkapitler:

Utbetalinger knyttet til samlokaliseringen med Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) var kr 2 168 770, i tråd med belastningsfullmakt. Utgiftene knytter seg til husleie, strøm og renhold. Av dette er kr 2 007 073 husleie

NOTE 4: Finansinntekter og finansutgifter

Innbetaling av finansinntekter	2023	2022
Inntekter fra eiendeler i selskap m.m	0	0
Salgssum ved realisasjon av verdipapirer	0	0
Renteinntekter	0	0
Valutagevinst	0	0
Annen finansinntekt	0	0
Sum innbetaling av finansinntekter	0	0

Utbetaling av finansutgifter	2023	2022
Renteutgifter	4 150	13 270
Valutatap	0	0
Annen finansutgift	0	0
Sum utbetaling av finansutgifter	4 150	13 270

NOTE 5: Utbetaling til investeringer og kjøp av aksjer

Utbetaling til investeringer	2023	2022
Immaterielle eiendeler og lignende	0	0
Tomter, bygninger og annen fast eiendom	0	0
Infrastruktureiendeler	0	0
Maskiner og transportmidler	0	0
Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende	153 764	371 015
Sum utbetaling til investeringer	153 764	371 015

Utbetaling til kjøp av aksjer	2023	2022
Kapitalinnskudd	0	0
Obligasjoner	0	0
Investeringer i aksjer og andeler	0	0
Sum utbetaling til kjøp av aksjer	0	0

NOTE 6: Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten

	2023	2022
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten	0	0

NOTE 7: Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten

	2023	2022
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten	0	0

NOTE 8: Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

	31.12.2023	31.12.2023	Forskjell
	Spesifisering av bokført avregning med statskassen	Spesifisering av rapportert mellomværende med statskassen	
Finansielle anleggsmidler			
Investeringer i aksjer og andeler*	0	0	0
Obligasjoner	0	0	0
Sum	0	0	0
Omløpsmidler			
Kundefordringer	0	0	0
Andre fordringer	0	0	0
Bankinnskudd, kontanter og lignende	0	0	0
Sum	0	0	0
Langsiktig gjeld			
Annen langsiktig gjeld	0	0	0
Sum	0	0	0
Kortsiktig gjeld			
Leverandørgjeld	-5 696 205	0	-5 696 205
Skyldig skattetrekk	-3 193 728	-3 193 728	0
Skyldige offentlige avgifter	0	0	0
Annen kortsiktig gjeld	714	-4 123 434	4 124 148
Sum	-8 889 220	-7 317 162	-1 572 057
Sum	-8 889 220	-7 317 162	-1 572 057



Plan- og bygningsloven



HANS CHR. BUGGE

Forurensningsansvare

Runa Bunæs
Kristin Ottesen Kvigne
Bjørn Vandvik (red.)

Utlendingsrett

Erik C. Aagaard (red.)

Arbeidstvistloven

Geir Woxholth

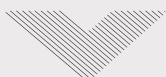
Forvaltningsloven

Forebyggingsenhetens besøksprosess

Forberede besøket og innhente
informasjon



Gjennomføre besøket



Utarbeide besøksrapport



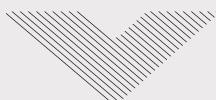
Publisere besøksrapporten med
funn og anbefalinger



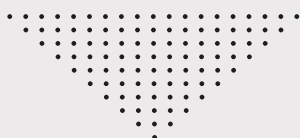
Stedet som ble besøkt følger
opp besøksrapporten



Stedet orienterer Sivilombudet
om oppfølging av funn og
anbefalinger



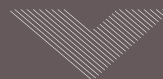
Sivilombudet vurderer stedets
oppfølging av rapporten.
Evt. videre dialog med stedet



Avslutning av saken

Saksgang klagesaker

Klage mottas



Vurdering om klagen kan behandles



Klagen tas til behandling, henvises videre i forvaltningen eller avvises. Sivilombudet innhenter dokumenter fra forvaltningen ved behov



Klageren får foreløpig svar



Klagen avsluttes på bakgrunn
av informasjonen i dokumentene,
eller saken undersøkes nærmere og
tas ved behov opp med forvaltningen.
Kopi av alle brev sendes klageren



Undersøkelsene fortsetter.
Klageren får anledning til å uttale seg



Sivilombudet gir sin uttalelse

Design og ombrekking:
Reidun Morholt, Aksell

Trykk: Aksell

Redaksjonen ble avsluttet i
februar 2024.



Besøksadresse: Akersgata 8, Oslo
Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo
Telefon: 22 82 85 00
Grønt nummer: 800 80 039
E-post: postmottak@sivilombudet.no
www.sivilombudet.no

