



STORTINGET

# Innst. 429 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 4 (2021–2022) og Dokument 4:1 (2021–2022)

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Melding for året 2021 fra Sivilombudet og Melding for året 2021 fra Sivilombudet om forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved frihetsberøvelse**

Til Stortinget

## 1. Sammendrag fra Dokument 4 (2021–2022)

### 1.1 Innledning

I samsvar med lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven) har ombudet gitt meldinger til Stortinget om virksomheten i 2021.

I årsmeldingene redegjøres det for tendenser, utviklingstrekk og statistikk for saker mottatt i 2021.

### 1.2 Sivilombudets arbeid med saker tatt opp av eget tiltak

Ved siden av behandling av klager, kan Sivilombudet undersøke saker på eget initiativ. Muligheten til å ta opp saker av eget tiltak er et viktig tillegg til klagebehandling, som gir ombudet flere virkemidler i arbeidet med å forhindre at borgere utsettes for urett eller feil fra den offentlige forvaltningen. Målet er å hindre størst mulig grad av urett, og ombudet prioriterer saker som er viktige for rettssikkerheten, og som gjelder mange.

Det følger av sivilombudsloven § 15 at ombudet av «eget tiltak» kan «ta opp, undersøke og uttale sin mening om konkrete eller generelle forhold i forvaltningen». Arbeidsmetoden er godt egnet til å avdekke systemfeil som begås i forvaltningen, og dermed forhindre urett for mange mennesker.

Sakene som tas opp av eget tiltak, spenner over et stort felt og har både fellestrekk og ulikheter. Felles for sakene er at de tar for seg et tema eller en problemstilling uten tilknytning til en konkret klagesak.

I årsmeldingen presenteres flere av sakene, herunder undersøkelse av Skatteetatens praksis for vurdering av unnskyldelege forhold ved illeggelse av tilleggs-skatt og undersøkelse av dispensasjoner i strandsonen.

Problemstillingene som blir tatt opp, kan handle enten om forvaltningens rettslige forståelse, eller forvaltningens praksis, herunder saksbehandlingsrutiner. Ombudets arbeidsområde favner om hele «den offentlige forvaltning». Det vil si at ombudet av eget tiltak kan sette i gang undersøkelser av både statlig og kommunal forvaltning.

Antallet saker som tas opp av eget tiltak er langt lavere enn antallet klagesaker. I 2021 har ombudet tatt opp 22 saker av eget tiltak. Disse sakene kan imidlertid være omfangsrike og ressurskrevende.

I 2020 satte Sivilombudet i gang en prosess for å styrke og systematisere arbeidet med saker av eget tiltak. Ved siden av å vedta en helhetlig årsplan for hvilke undersøkelser som skal gjennomføres i virksomheten per år, er det utarbeidet noen kriterier for prioritering, som en hjelp ved utvelgelsen av saker.

Problemstillinger som tas opp uavhengig av konkrete klager, gir mulighet til å gjøre bredere undersøkelser, og til å bruke andre metoder enn ellers.

I saker som tas opp av eget tiltak kan ombudet undersøke en problemstilling mer generelt, for eksempel ved å innhente vedtak fra flere forvaltningsorganer.

Etter å ha mottatt flere klager over saksbehandlingstiden hos ulike namsmenn, gjennomførte ombudet en undersøkelse hos Politidirektoratet om saksbehandlingstiden i saker om utlegg og gjeldsordning hos namsmennene i alle landets politidistrikt. Ombudet fant at behandlingstiden i saker om utlegg og gjeldsordning til dels var uholdbar lang, og vil fortsette å følge utviklingen i saksbehandlingstiden i 2022. Ved å ta opp saken som en undersøkelse av eget tiltak, kunne ombudet undersøke saksbehandlingstiden hos namsmennene i alle politidistrikt, og ikke kun dem det var mottatt klager på.

Det er særlig aktuelt å gjennomføre undersøkelser av eget tiltak på områder der det ikke finnes noen, eller det finnes få andre kontroll- og tilsynsmuligheter. Dersom et annet organ har viet oppmerksomhet til et problem, kan det tilsi at det er mindre grunn til at ombudet velger å forfølge samme problem. Dersom problemet er særlig godt egnet for Sivilombudets kontroll, tilsier det at saken prioriteres. Sivilombudet har blant annet et fortrinn i saker der rettslige spørsmål er i kjernen, i saker som blir kjent gjennom mottatte klager, og i saker som gjelder kommunal forvaltning. Riksrevisjonens kontrollfunksjon gjelder som kjent kun den statlige forvaltningen.

Ombudet prioriterer saker som er rettsikkerhetsmessig viktige, og som gjelder mange. Det legges vekt på sannsynligheten for at det skjer feil på området, og på om feilen vil kunne avdekkes gjennom våre arbeidsmetoder. Problemstillinger som gjelder ressursvake grupper, er også viktige.

Oftest vil saker som tas opp av eget tiltak, være basert på en mistanke om at det forekommer urett.

Ideene til saker som tas opp av eget tiltak, oppstår ofte i forbindelse med behandlingen av klager. Det kan være en konkret sak som reiser en generell problemstilling som ombudet ønsker å undersøke nærmere, og som ombudet ønsker å løfte til et overordnet nivå.

### 1.3 Ulovlig telefonkontroll i fengsler

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt kriminalomsorgens kontroll av telefonsamtaler til og fra innsatte i norske fengsler. I uttalelse 21. desember 2021 konkluderte ombudet med at dagens straffegjennomføringslov og praksis på området ikke er i samsvar med de kravene som Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og Grunnloven stiller.

Innsatte i norske fengsler har i dag ikke en lovbestemt rett til kontakt med andre utenfor fengselet gjennom telefon. I straffegjennomføringsloven § 32 er det likevel forutsatt at innsatte skal ha mulighet til å ringe og ta imot telefonsamtaler. Loven pålegger kriminalomsorgen å rutinemessig kontrollere telefonsamtaler til og

fra de aller fleste innsatte gjennom hele fengselsoppholdet. Kontrollen skjer i hovedsak ved at telefonsamtalene avlyttes. Avlyttingen begrenser innsattes rett etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 til å kommunisere i fortrolighet og til å bestemme hvilke opplysninger andre skal få vite om egne personlige forhold.

På bakgrunn av klager fra innsatte om det som blir opplevd som et unødvendig strengt kontrollregime, besluttet Sivilombudet å undersøke om kriminalomsorgens kontroll av innsattes telefonsamtaler er i tråd med menneskerettighetene. Ombudet undersøkte også innsattes ringekostnader, og begrunnelsen for at ringepriisen for de innsatte dekker merkostnadene som følge av fengslenes behov for overvåkningsteknologi i telefoni-løsningen.

Per 31. desember 2020 var det totalt 3 011 innsatte i fengsler og overgangsboliger på grunnlag av beslutning om varetekt eller dom på forvaring, ubetinget fengsel eller bot. Av disse var 2 286 plassert i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, altså i overkant av 75 prosent. Dette tilsier at det er stor variasjon i hvem som er innsatt i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. De innsatte kan være dømt for svært ulike forhold – alt fra økonomiske forbrytelser til volds-, seksual- og narkotikaforbrytelser.

Dagens straffegjennomføringslov krever ikke at kriminalomsorgen må foreta konkrete risikovurderinger og dermed differensiere behovet for telefonkontroll. Nødvendigheten av å avlytte telefonsamtalen vil derfor være mer eller mindre begrunnet, avhengig av hvem den innsatte er, og hvilke straffbare handlinger som er begått.

Vernet etter EMK artikkel 8 skal beskytte personer mot vilkårlig og overdreven myndighetsutøvelse. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har slått fast at telefonavlytting er et alvorlig inngrep i privatlivet og kommunikasjonsfriheten.

Det sentrale spørsmålet for Sivilombudet var derfor om kriminalomsorgens telefonkontroll oppfyller vilkårene for lovlige inngrep i de innsattes menneskerettigheter, dvs. om kontrollordningen har tilstrekkelig hjemmel i lov, ivaretar et legitimt formål og er forholdsmessig.

Ombudet la til grunn at telefonkontroll i fengsel har et legitimt formål etter konvensjonen. Drøftelsene i uttalelsen konsentrerte seg derfor om kravene til hjemmel og forholdsmessighet.

Praksis fra EMD står sentralt når innholdet i EMK skal fastlegges og for vurderingen av hvilke standarder som skal legges til grunn.

Ifølge EMD innebærer en automatisert kontrollordning at fengselsmyndighetene får for vide fullmakter. Den nasjonale regelen må derfor i tilstrekkelig grad sette rammer for myndighetsutøvelsen, og angi hvilke grunner som kan gjøre kontroll berettiget. Hjemmelsgrunnlaget må også i tilstrekkelig grad regulere fengselsmyndighetenes fremgangsmåte i slike saker. Dom-

stolen har da lagt vekt på om grunnlaget for en avgjørelse om å iverksette kontroll er konkretisert, om tidsperioden for hvor lenge kontroll kan gjennomføres, er avgrenset, og om avgjørelsen om kontroll kan overprøves.

Videre kan inngrep i beskyttede rettigheter ikke foretas på bakgrunn av et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag alene. Myndighetene må også gi en tilfredsstillende begrunnelse for at inngrepet er nødvendig og forholdsmessig. Dette må sikres både ved utformingen av lovgivningen og gjennom fengselsmyndighetenes konkrete vurderinger av kontrolltiltak før de iverksettes, uavhengig av fengselets sikkerhetsnivå.

I lys av praksis fra EMD og egne undersøkelser i saken konkluderte Sivilombudet med at den systematiske telefonavlyttingen som foregår i norske fengsler, er ulovlig både etter EMK artikkel 8 og den tilsvarende bestemmelsen i Grunnloven § 102. Ombudet konstaterte at straffegjennomføringsloven § 32 andre ledd ikke gir anvisning på tilfredsstillende rettsikkerhetsgarantier, og at den i større grad må sette rammer for kriminalomsorgens myndighet. Etter ombudets syn ivaretar dagens kontrollordning heller ikke kravet til generell og konkret forholdsmessighet.

Sivilombudet bemerket at alle offentlige organer og institusjoner som representerer myndighetene, plikter etter Grunnloven § 92 å håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett. Dette betyr at straffegjennomføringsloven ikke kan praktiseres i strid med konstitusjonelle rettigheter eller inkorporerte folkerettslige forpliktelser som ved motstrid skal gå foran.

Flere innsatte har henvendt seg til Sivilombudet med klage over ringeprisen i fengsel, og stilt spørsmål ved rettmessigheten av at det er dyrere å ringe for innsatte enn befolkningen ellers.

Det følger av gjeldende rett at innsatte som hovedregel selv må dekke utgiftene til å ringe.

I forbindelse med Sivilombudets undersøkelser ble det opplyst at ringeprisen for innsatte er noe høyere enn vanlig som følge av at fengslenes telefoniløsning gjør bruk av overvåkningsteknologi, blant annet knyttet til automatisk loggføring, avlytting og mulighet for opptak. Dette gir seg særlig utslag i ringekostnadene ved samtaler til mobil i Norge og utlandet.

Videre ble det opplyst at fengslenes telefoniløsning er selvfinansierende, og at ringeprisen omfatter kostnader til vedlikehold og teknisk bistand (support) fra leverandøren. Det er ingen prisforskjell knyttet til selve overvåkningsfunksjonen, ettersom denne er integrert i telefoniløsningen.

Ringepreisen i det enkelte fengsel er derfor uavhengig av fengselets sikkerhetsnivå og den faktiske gjennomføringen av kontroll.

Sivilombudet viste til at EMD har akseptert at innsatte i utgangspunktet må dekke sine ringekostnader,

men at den konkrete ringeprisen for innsatte kan være et inngrep i vernet etter EMK artikkel 8.

Avgjørende er dermed om inngrepet er tilstrekkelig rettfærdiggjort ut fra vilkårene i konvensjonen.

Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet har i svar til Sivilombudet varslet at de vil foreta en gjennomgang av ringekostnadene for innsatte i forbindelse med innføringen av en felles telefoniløsning for samtlige fengsler.

Ombudet gikk derfor ikke nærmere inn på de spørsmålene som var reist. Ombudet understreket likevel at det ved myndighetens gjennomgang av ringekostnadene må ses hen til hjemmelsgrunnlaget for telefonkontrollen, og tas stilling til om innsatte kan belastes merkostnadene av fengslenes behov for overvåkningsteknologi.

Justis- og beredskapsdepartementet varslet også at de vil gjøre en gjennomgang av straffegjennomføringsloven med tilhørende forskrifter, slik at det primære regelverket for kriminalomsorgen bringes i samsvar med menneskerettslige krav. I påvente av lov- og forskriftsendringer, har departementet svart at det vil vurdere midlertidige føringer for kriminalomsorgens praktisering av reglene om kommunikasjonskontroll.

I oppfølgingen av uttalelsen har Sivilombudet bedt om å få oversendt de midlertidige føringene til kriminalomsorgen, og bli orientert om resultatet av gjennomgangen av ringekostnadene for de innsatte.

Myndighetene har i liten grad vært opptatt av forholdet til menneskerettighetene og Grunnloven på dette området. Kriminalomsorgens ulovlige telefonkontrollpraksis synes å ha pågått over lang tid. Dette er uheldig. Sivilombudet påpekte derfor at forvaltningen har en selvstendig plikt til å vurdere forholdet til menneskerettighetene der disse er relevante og sentrale for forvaltningens handlinger og avgjørelser. I alminnelighet må et fagdirektorat eller departement som blir klar over at det nasjonale regelverket eller forvaltningens praksis er i strid med bindende menneskerettslige krav, forventes å raskt ta initiativ til en praksisendring i sine underliggende etater, i tillegg til nødvendige endringer i lov og forskrift.

Saken om telefonkontroll i fengsel er et eksempel på Sivilombudets arbeid med å bidra til at norske myndigheter respekterer og sikrer menneskerettighetene. Ombudets generelle menneskerettighetsmandat er beskrevet i sivilombudsloven § 1, og supplerer det særskilte ansvaret ombudet har for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff etter tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon.

## 1.4 Det er ikke lov å nedprioritere innsyn

Sivilombudet behandler årlig flere titalls klager på lang saksbehandlingstid i innsynssaker. Det totale antallet saker har økt de siste årene, og gjelder både kom-

muner, departementer og andre forvaltningsorganer. Saksbehandlingstiden i disse sakene strekker seg gjerne over flere uker, i noen tilfeller i flere måneder.

Det er nedfelt i Grunnloven § 100 femte og sjette ledd at alle har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter, og at de statlige styresmaktene skal legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Etter offentliglova § 29 første ledd skal et innsynskrav avgjøres uten ugrunnet opphold.

I lovens forarbeider går det frem at dette vil si så snart som praktisk mulig, og at de fleste innsynskrav er såpass enkle at de bør kunne avgjøres samme dag som de er mottatt. Sivilombudet har i en rekke tidligere uttalelser lagt til grunn at de fleste innsynskrav bør kunne behandles innen én til tre arbeidsdager, men at det i enkelte tilfeller kan ta lengre tid. Lovens ordlyd åpner for at visse omstendigheter kan tilsi at behandlingen og avgjørelsen av en innsynsbegjæring tar noe lengre tid enn normalt. Sakens omfang eller sakens karakter kan i visse tilfeller begrunne noe mer tidsbruk enn ellers. Forvaltningen må også ved stor arbeidsbelastning prioritere sine oppgaver på en forsvarlig måte. I alle tilfeller må det foreligge en saklig begrunnelse for å fravike lovens utgangspunkt.

Også klager på innsynsavslag skal forberedes og «avgjerast utan ugrunna opphald», ifølge offentliglova § 32 tredje ledd. Behandlingen av en klagesak vil ofte ta noe lengre tid enn behandling i førsteinstansen, blant annet fordi det stilles strengere krav til klageinstansens begrunnelse. Sivilombudet har i flere saker uttalt at hensynet til innsynsreglenes effektivitet og formålet bak offentlighetsprinsippet tilsier hurtighet på alle trinn ved behandlingen av innsynssakene. Ombudet har lagt til grunn at en saksbehandlingstid på mellom to og tre uker etter mottakelse av klagen fra underinstansen vanskelig kan aksepteres, også når det tas høyde for en eventuell tilbakesending av saken til førsteinstansen for klagebehandling. De strenge kravene til saksbehandlingstid i innsynssaker innebærer at klageinstansen må prioritere behandling av innsynsklager. Siden saksforberedelsen allerede har funnet sted i førsteinstansen, skal det mye til å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker.

Sivilombudet mottok i 2021 125 saker om klager på lang saksbehandlingstid eller manglende svar i innsynssaker. De fleste sakene løser seg ved foreløpige undersøkelser per telefon. I 2021 ble 44 av de innkomne klagenes ordnet slik. Det er imidlertid enkelte ganger grunnlag for mer inngående undersøkelser. Det kan for eksempel være fordi saksbehandlingstiden går flere uker eller måneder ut over det som normalt anses som en akseptabel saksbehandlingstid, eller fordi forvaltningen selv etter foreløpige telefonundersøkelser ikke behandler innsynskravet.

I to separate saker som gjaldt saksbehandlingstiden i henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, var det bedt om innsyn i korrespondanse mellom de respektive departementene og Koronakommisjonen. Begge departementene brukte flere måneder på å besvare innsynskravene. Departementene viste blant annet til at det var snakk om en omfattende mengde dokumenter på flere tusen sider, og at den pågående pandemien hadde ført til stor økning i arbeidsbyrden.

I sine uttalelser uttrykte ombudet stor forståelse for at departementene var i en presset situasjon på grunn av den pågående pandemien og den uvanlig store arbeidsmengden denne har ført til.

En tidsbruk på flere måneder for behandling av innsynskravene, kunne likevel ikke anses å være i tråd med offentliglovas krav. Ombudet påpekte også at det ikke var gjort endringer i offentliglova som følge av pandemien, og at kravet til rask saksbehandling særlig vil gjøre seg gjeldende i svært samfunnsaktuelle saker, slik som forvaltningens håndtering av pandemien.

Sivilombudet har i fire saker også undersøkt saksbehandlingstiden i innsynssaker på generelt grunnlag og av eget tiltak. En av disse sakene viste at Trondheim kommune hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid av innsynskrav på ca. to måneder. Kommunen forklarte den lange saksbehandlingstiden med den pågående koronapandemien og etableringen av en ny nettavis i Trondheim. Dette hadde medført en kraftig økning i antall innsynskrav kommunen måtte håndtere, samtidig som kompleksiteten i sakene hadde økt. Ombudet kom i uttalelsen til at saksbehandlingstiden var uakseptabelt lang og at det, slik saken var opplyst, fremstod som at ingen innkomne innsynskrav ble behandlet i tråd med lovens krav.

Også to saker som gjaldt Statsforvalteren i Trøndelag og Statsforvalteren i Troms og Finnmark endte med kritikk for lang saksbehandlingstid. I begge sakene hadde Statsforvalteren en gjennomsnittlig saksbehandlingstid av innsynsklager på mellom en og to måneder, og saksbehandlingstiden ble forklart med kapasitetsutfordringer, at sakene var tidkrevende og kompliserte, samt behov for innhenting av dokumenter og uttalelser fra underinstansen.

I ombudets uttalelser ble det vist til at ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte eller økt saksmengde, ikke generelt kan gi grunnlag for å godta lengre saksbehandlingstid enn lovens krav.

Sivilombudet påpekte at det påligger forvaltningen å sørge for å organisere seg på en slik måte at innsynsklagen blir behandlet i tråd med gjeldende regelverk.

På bakgrunn av et økt antall klager over Politidirektoratets saksbehandlingstid i innsynssaker, iverksatte Sivilombudet undersøkelse av eget tiltak. Undersøkelsen avdekket at Politidirektoratet har hatt en praksis

med å la være å behandle innsynskrav som ikke var behandlet innen to måneder, med mindre den som hadde bedt om innsyn purret på svar. Undersøkelsen avdekket også at Politidirektoratet ikke hadde oversikt over det totale antallet innkomne innsynskrav og innsynsklager, hvor mange av disse som var ubehandlet, eller hva som var gjennomsnittlig saksbehandlingstid i disse sakene. Ombudet kom i uttalelsen til at saksbehandlingstiden i direktoratet ikke var i tråd med lovens krav, og at praksisen med å ikke behandle innsynskrav etter to måneder med mindre den som hadde bedt om innsyn purret på svar, ikke hadde hjemmel i offentleglova. Praksisen ble for øvrig stanset 1. desember 2021.

Offentlighet og innsyn er en viktig forutsetning for en åpen og opplyst debatt. Det er også viktig for at offentligheten skal kunne kontrollere forvaltningens myndighetsutøvelse, bruk av offentlige midler og øvrig virksomhet. Den offentlige forvaltningen forvalter fellesskapets verdier og utfører oppgaver som angår oss alle. Innsynssaker er derfor et prioritert arbeidsområde for Sivilombudet.

Forvaltningen er avhengig av allmennhetens tillit.

Ofte er det journalister som klager til Sivilombudet på grunn av manglende svar og lang saksbehandlingstid av innsynskrav. Innsyn i forvaltningens saker og dokumenter er blant mediens viktigste verktøy for å avdekke kritikkverdige forhold i den offentlige forvaltningen. I 2021 har vi sett flere eksempler på slike saker. At innsynskrav behandles korrekt og uten ugrunnet opphold er dermed også en forutsetning for at mediene skal kunne utføre sitt oppdrag.

Arbeidet med å behandle innsynskrav kan til tider være ressurskrevende.

Lovgiver har forutsatt at behandling av innsynskrav og innsynsklager er arbeid som skal prioriteres av forvaltningen.

## 1.5 Hvordan gikk det med klagen?

Sivilombudet behandler mange klager i året. En del av disse ender med en uttalelse som inneholder kritikk av forvaltningens avgjørelse eller handlemåte og en henstilling til at forvaltningen gjør en ny vurdering i saken. Selv om Sivilombudets uttalelser ikke er rettslig bindende, er det en klar forventning fra Stortingets side om at forvaltningen retter seg etter ombudets uttalelser. Dette gjelder også i tilfeller der forvaltningen er uenig med Sivilombudet. En lojal etterlevelse er en grunnleggende forutsetning for den kontrollen vi fører med forvaltningen.

Det følger av sivilombudsloven § 12 at Sivilombudet, på bakgrunn av behandlingen av en klagesak, kan «uttale sin mening om saken og inn ta standpunkt om at forvaltningen har gjort feil, handlet uforsvarlig eller opptrådt i strid med god forvaltningsskikk, at en avgjør-

else er ugyldig eller klart urimelig, at det foreligger begrundet tvil om forhold av betydning for saken, eller at det foreligger forhold som kan medføre erstatnings- eller oppreisningsansvar».

Det følger videre av sivilombudsloven § 12 andre ledd at «[d]ersom ombudet har gitt uttrykk for et standpunkt som nevnt i første ledd, kan ombudet også gi uttrykk for at feil bør rettes, at saken bør behandles på nytt, eller at det bør ytes erstatning eller oppreisning». Stortinget har forutsatt at forvaltningen retter seg etter ombudets uttalelser. Dersom forvaltningen likevel ikke gjør det, kan ombudet bringe saken inn for Stortinget gjennom årsmeldingen eller en særskilt melding, jf. sivilombudsloven § 5. Alternativt kan ombudet anbefale klageren å ta ut søksmål for domstolene. I så fall har klageren krav på fri sakførsel.

I årsmeldingen nevnes eksempler på flere saker der ombudet har oppdaget at forvaltningens rutiner eller forståelse av regelverket kan ha ført til en uriktig behandling i flere saker.

Det vises videre til saker der ombudets uttalelse har fått helt konkrete følger for klageren, f.eks. ved at klageren har fått innsyn i dokumenter, fått rett til en parkeringstillatelse for funksjonshemmede, fått omgjort et vedtak om tilbakekall av oppholdsrett, fått en lønnsøkning, fått dekket sine sakskostnader eller fått en tilbakebetaling fra staten.

I innsynssaker kan forvaltningens fornyede vurdering føre til at klageren får innsyn i dokumenter etter at Sivilombudet har undersøkt saken.

## NÅR FORVALTNINGEN IKKE FØLGER

### SIVILOMBUDETS UTTAELSE

Noen ganger velger forvaltningen likevel å ikke følge ombudets uttalelse.

I sak 2021/109 uttalte Sivilombudet at Nav hadde praktisert regelverket om foreldrepenger feil. En far mistet 67 dager med foreldrepenger fordi han søkte etter at mors permisjon var over. Han klaget til Sivilombudet. Ombudet undersøkte saken, og la til grunn at foreldrepengene ikke skulle ha blitt avkortet. Reglene i folketrygdloven om at foreldrepengene skal tas ut sammenhengende, medfører ikke et krav om at far må søke om utsatt frist før mors siste dag med stønad. Nav ble bedt om å vurdere saken på nytt. Etter en fornyet vurdering kom Nav til at de var uenige med ombudet, og omgjorde derfor ikke saken til klageren. Sivilombudet har anbefalt søksmål i denne saken, noe som også betyr at klageren får dekket sine sakskostnader ved en eventuell domstolsbehandling.

I sak 2020/766 kritiserte Sivilombudet en instruks som Justis- og beredskapsdepartementet ga UDI i mars 2020 om hvordan lovbestemmelsen om permanent oppholdstillatelse skulle tolkes i saker der søker er flykt-

ning. Instruksen hadde betydning for rundt 1 400 søknader om oppholdstillatelse fra flyktninger fra Somalia (Somaliaporteføljen), og ble gjort gjeldende også for allerede innkomne søknader.

Sivilombudet kom til at det var begrunnet tvil om departementet ved instruks kunne endre langvarig forvaltningspraksis til ugunst for flyktningene, og at det uansett var tvilsomt at instruksen ble gjort gjeldende for allerede innkomne søknader om instruksen. Ombudet stilte også spørsmål ved om kravene til likebehandling var oppfylt. Ombudet ba på denne bakgrunn departementet vurdere instruksen på nytt. Departementet tok ikke stilling til de spørsmålene som var stilt, men sendte ut på høring et forslag om endring i utlendingsforskriften. I forslaget fastholdt departementet at vilkårene for permanent oppholdstillatelse må være oppfylt på vedtakstidspunktet. Dette betyr at departementet fortsatt ikke har fulgt opp ombudets kritikk i uttalelsen.

Sivilombudets uttalelser kan få stor betydning både for forvaltningens generelle arbeid og for den enkelte klager i saken. Forvaltningen har som følge av ombudets uttalelser en rekke ganger det siste året måttet endre sin praksis og sine rutiner.

Klagere har som følge av ombudets uttalelser i deres sak fått helt konkrete rettigheter som de hadde krav på etter loven.

I et samfunn med en stor grad av rettsliggjøring, og der rettskildet bildet blir mer og mer komplisert, er det viktigere enn noen gang at Sivilombudet kan føre kontroll med forvaltningen på en hensiktsmessig måte. Forvaltningen kan i noen tilfeller ha grunner til å fastholde sitt standpunkt i møte med ombudets uttalelser, særlig der det rettslige spørsmålet er tvilsomt, og en endret praksis får store konsekvenser. For mange klagere er ombudet likevel det eneste reelle alternativet for å få vurdert forvaltningens behandling og avgjørelse i deres sak. Å gå til sak for domstolene kan for mange klagere være utfordrende, selv når søksmålet tas ut etter anbefaling fra Sivilombudet og klageren får fri sakførsel. Derfor er det også svært viktig at forvaltningen normalt følger ombudets uttalelser i tråd med Stortingets klare forventning om dette.

## 1.6 Feil ved ansettelser i offentlig sektor er ikke uvanlig

Sivilombudet får hvert år mange klager som gjelder ansettelser. Ansettelsesvedtak kan ikke påklages til et overordnet forvaltningsorgan, og de færreste er villige til å bringe en sak om ansettelse inn for domstolene. Sivilombudets uttalelser i ansettelsessaker er derfor en viktig kilde til klargjøringen av hva som er gjeldende rett. Det er flere saksbehandlingsfeil som går igjen, særlig mangler ved utredningen av saken og skriftlig dokumentasjon av ansettelsesprosessen. Mange av feilene

kan unngås ved at forvaltningen får bedre kjennskap til og forståelse for kravene som stilles til en ansettelsesprosess.

Enhver kan klage til Sivilombudet dersom man mener å ha blitt forbigått i en offentlig ansettelsesprosess på et usaklig grunnlag. En behandling av saken hos Sivilombudet vil likevel ikke kunne føre til at man får den aktuelle stillingen. Sivilombudet gjør normalt bare nærmere undersøkelser i ansettelsessaker der vi ser det er gjort større eller mer gjennomgående feil.

Spørsmålet om hvem som er best kvalifisert for en stilling, beror i stor grad på skjønn. Slike skjønnsmessige vurderinger kan Sivilombudet bare i begrenset grad uttale seg om. Sivilombudets veileder «Ansettelser fra A til Å» er et slikt eksempel på en type forebyggende arbeid.

Reglene for ansettelser i offentlig sektor skal sørge for at den best kvalifiserte søkeren blir ansatt. En riktig ansettelse kommer arbeidsgiver til gode, og skaper tillit til at fellesskapets midler blir brukt på best mulig måte. Klager som gjelder ansettelser i stat, fylkeskommune og kommune har i antall klager vært en av de største klagesakstypene hos Sivilombudet i mange år.

Det er flere feil som går igjen i klagebunken, både ansettelse i strid med kvalifikasjonsprinsippet mangler ved saksutredningen og skriftlig dokumentasjon av ansettelsesprosessen. Ombudet finner eksempler på feil som at stillinger ikke lyses ut offentlig, at det ansettes i strid med kravene i utlysningsteksten og at referanser kontaktes før intervjurunder.

Kvalifikasjonsprinsippet er grunnleggende for ansettelser i både stat, fylkeskommune og kommune. Prinsippet går ut på at søkeren som er best kvalifisert for stillingen, skal få tilbud om den.

Utgangspunktet for vurderingen er kravene som er angitt i utlysningsteksten, og eventuelle lov- og avtalefestede krav. Andre sentrale momenter er utdanning, praksis og personlig egnethet. Kvalifikasjonsprinsippet skal sikre at forvaltningen rekrutterer personer med best mulig kompetanse til å utføre de oppgavene som hører til stillingen. Prinsippet styrker dessuten tilliten til upartiskhet og likebehandling, og til at offentlige midler benyttes på en god måte.

Plikten til å utrede og opplyse saken følger av forvaltningsloven § 17. Utredningsplikten innebærer at forvaltningen skal «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». En ansettelsessak opplyses normalt gjennom søknaden, intervjuer og innhenting av referanser, men kan også suppleres med for eksempel case-oppgaver og tester.

En annen sentral saksbehandlingsregel er kravet til skriftlighet. Regelen går ut på at hovedpunktene i en ansettelsesprosess skal nedtegnes skriftlig.

Mangel på skriftlighet er en feil som går igjen i mange ansettelser.

Utgangspunktet er at alle ledige stillinger skal lyses ut. Utlysningen skal alltid skje internt i forvaltningsorganet som skal ansette, og skal som hovedregel også skje eksternt. Unntak fra kravet om eksternt utlysning er først og fremst aktuelt der det finnes ansatte med fortrinnsrett til stillingen eller er i midlertidig stilling med krav på fast ansettelse.

Stillingen lyses ut med en utlysningstekst. Teksten må være utformet på en måte som gjør at mulige søkere forstår hva som skal til for å være formelt kvalifisert for stillingen. Arbeidsgiver er bundet av krav arbeidsgiver selv har oppstilt i utlysningsteksten. Det er ikke adgang til å ansette søkere som ikke oppfyller kravene angitt i utlysningen eller som følger av lov. Et eksempel kan være krav til en bestemt type utdanning. Hvis ingen søkere er kvalifisert til stillingen, må den lyses ut på nytt.

For at ansettelsessaken skal anses tilstrekkelig utredet og opplyst, kreves det i utgangspunktet at aktuelle søkere intervjues. Etter søknadsfristens utløp må det velges ut hvilke søkere som skal innkalles til intervju. Utvelgelsen skal bygge på kvalifikasjonsprinsippet. Det er de som etter en foreløpig vurdering fremstår best kvalifisert, som skal innkalles. Dersom det er mange kvalifiserte søkere, er det tilstrekkelig å kalle inn et rimelig antall av dem som fremstår best kvalifisert.

I tillegg til gjennomføring av intervjuer vil det normalt være nødvendig å kontakte de intervjuedes referanser for at utredningsplikten skal anses oppfylt. Hensikten med referanseinnhenting er å få bekreftet eller avkrefte opplysninger søkeren har gitt i søknad og intervju, og å avklare innholdet i tidligere arbeidsforhold. Referansene skal som hovedregel ikke kontaktes før dette er avklart med søkeren. Det er ikke nødvendigvis et krav for at saken skal anses tilstrekkelig opplyst, at alle de oppgitte referansene blir kontaktet. Dersom arbeidsgiver ikke ser grunn til å gå videre med en kandidat etter intervju, er det adgang til å gjøre det uten å kontakte referanser.

Etter at ansettelsessaken er ferdig utredet, må det treffes en beslutning om hvem som skal ansettes. Denne beslutningen omtales gjerne som «ansettelsesvedtaket». For ansettelser i statlig sektor følger det av statsansatteloven at ansettelser skal skje i en toleddet prosess. Første trinn er at det utarbeides en innstilling eller forslag til ansettelse fra den eller de som har gjennomgått søknadene og gjennomført intervjuer. Innstillingen er ikke bindende, men er å anse som et forslag til ansettelsesvedtaket. Når innstillingen eller forslaget er klart, sendes det til den eller de som har myndighet til å fatte vedtak om ansettelse. Andre trinn er at ansettelsesvedtaket treffes av den eller de som har kompetanse til å treffe vedtaket.

Ansettelsesprosessen er ikke lovregulert på samme måte i kommunal og fylkeskommunal sektor. Hvordan ansettelsen skal gjennomføres, vil i stor grad følge av

kommunens personalreglement. Det er likevel ikke uvanlig at ansettelsene skjer i to trinn, slik som i statlig sektor, selv om det ikke er et lovfestet krav.

Hovedregelen er at det for søknader til stillinger i offentlig sektor skal lages en offentlig søkerliste.

Plikten til å utarbeide søkerliste gjelder for alle organer som er omfattet av offentleglova. Både midlertidige og faste stillinger omfattes av hovedregelen om offentlige søkerlister. Plikten gjelder også selv om arbeidet med selve rekrutterings- og ansettelsesprosessen håndteres av et eksternt firma, f.eks. et konsulentfirma.

Søkerlisten skal inneholde informasjon om alle kandidatene som har vært vurdert til stillingen. Dette vil blant annet være alle som har sendt inn søknad

Formålet med offentlige søkerlister er å gi allmennheten informasjon om hvem som har søkt en offentlig stilling, og på den måten kunne kontrollere at det ikke tas utenforliggende eller usaklige hensyn ved ansettelser. Dette må ses i sammenheng med at offentlige stillinger skal kunngjøres offentlig og besettes etter konkurranse i henhold til det generelle kvalifikasjonsprinsippet.

## 1.7 Statistikk

### HOVEDTENDENSER

Det kom inn 4 032 klager til Sivilombudet i 2021. Antallet innkomne klager har vært stabilt de fire siste årene, men økte kraftig årene før. Alle kan klage til Sivilombudet, og det er en viktig rettssikkerhetsgaranti i det norske samfunnet.

Ombudet behandler flest saker innenfor trygd, helse og familie, justis- og utlendingssaker og plan og bygg. Saker om offentlighet og innsyn prioriteres. Offentlighetens adgang til innsyn i forvaltningen er et av fundamentene for et velfungerende demokrati, for ytringsfriheten og for medienes kontroll med myndighetene. Det er også et sakfelt der Sivilombudet innenfor statlig forvaltning i praksis ofte er eneste klageinstans.

I 2021 har ombudet både opprettet og sluttført flere undersøkelser av eget tiltak enn tidligere. Slike undersøkelser kan føre til kritikk av det aktuelle forvaltningsorganet. Flere forvaltningsorgan som har blitt undersøkt, har gitt tilbakemelding om iverksatte tiltak, som systemforbedring og flere ressurser for å forbedre sitt arbeid. Dermed vil undersøkelsene få betydning for mange klagere.

Ombudet behandler noe færre enkeltklager enn før. Det er særlig et resultat av at ombudet har valgt å behandle færre klager innenfor enkelte sakstyper der det tidligere ble behandlet et stort antall klager. I 2021 har ombudet behandlet færre saker som handler om ansettelser og barnebidrag. Det er to sakstyper der ombudet får inn mange klager, og der det ikke alltid er åpenbart at sakene vil kunne føre til endring for klageren, for eksem-

pel fordi ansettelse allerede var skjedd. Sivilombudet får mange klager på lang saksbehandlingstid og manglende svar fra forvaltningen. I 2021 har ombudet iverksatt flere undersøkelser som angår lang saksbehandlingstid. Ofte har disse sakene sitt utspring i enkeltklager.

I 2021 ser ombudet en økning i antall saker som har ordnet seg for klageren underveis i vår saksbehandling av dem. Særlig i saker om manglende svar i innsynssaker har vi kontaktet forvaltningsorganer per telefon. Ofte har saken løst seg etter ombudets muntlige henvendelse.

I 2021 var det kun 17 prosent av de undersøkte sakene som ikke ga grunnlag for kritikk. Det viser en treffsikkerhet ved utvelgelse av saker. Ombudet har innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen i færre saker enn tidligere år.

Saksbehandlingstiden hos Sivilombudet har gått jevnt nedover de siste årene. I en del saker er den likevel fortsatt lengre enn ønskelig.

#### Utvalgte saksområder 2021 – avsluttede saker

Saksområde	Antall	Antall	Endring i antall	Kritikk i
	saker i 2020	saker i 2021	saker fra 2020	
Saksbehandlingstid, manglende svar	886	1 098	24 %	23
Plan og bygg – herunder byggesaker	619	589	-5%	15
Trygdeytelser	417	368	-12%	7
Ansettelsessaker og arbeid- og tjenesteforhold – herunder yringsfrihet	370	389	5%	14
Politi og påtalemyndighet, kriminalomsorg	266	333	25%	4
Utlendingssaker, asyl, visum, opphold- og arbeidstillatelser, familieinnvandring osv.	240	305	27%	5
Helsebehandling, tvang, klage på personell, pasientskade	213	230	8%	4
Offentlighet, taushetsplikt, dokumentinnsyn	248	298	20%	30

Sivilombudet går gjennom alle klager for å ta stilling til om de skal behandles. Sakene fordeler seg i tre hovedkategorier: Saker som realitetsbehandles, saker som vi ikke går videre med av formelle grunner, og saker som ombudet velger å ikke gå videre med (ut fra «sakens art»).

Det er en god del saker som Sivilombudet ikke kan behandle av rent formelle grunner. Den vanligste grunnen er at saken fortsatt er til behandling hos forvaltningen. Sivilombudets kontroll er etterfølgende, det vil si at saken må være avgjort i forvaltningen først. I slike tilfeller informeres klagerne om hva som er rett klageinstans, og om at de kan komme tilbake til Sivilombudet når saken er avgjort i forvaltningen.

#### Nye saker i 2021

	2019	2020	2021
Klagesaker og skriftlige forespørsler	3 882	4 009	4 032
Saker tatt opp av eget tiltak	16	18	22
<b>Ialt</b>	<b>3 898</b>	<b>4 027</b>	<b>4 054</b>

#### SAKER TATT OPP AV EGET TILTAK

I 2021 har ombudet både opprettet og slutført flere undersøkelser av eget tiltak enn tidligere. I 2021 startet vi opp 22 undersøkelser på eget initiativ. Slike undersøkelser kan strekke seg over flere måneder.

26 eget tiltak-undersøkelser ble avsluttet i 2021.

#### UTVALGTE SAKSOMRÅDER

Sivilombudet mottar flest klager om saksbehandlingstid og manglende svar fra forvaltningen. Det er også mange som klager på byggesaker, trygdeytelser og ansettelsessaker, og det har vært en økning i antall klager som gjelder innsyn og offentlighet.

#### SAKER SOM BLIR REALITETSBEHANDLET

De fleste av de realitetsbehandlede sakene blir vurdert på bakgrunn av de tilsendte dokumentene, og blir ordnet eller avsluttet uten at ombudet finner grunn til å gå videre med dem. De resterende av de realitetsbehandlede klagenes blir forelagt for forvaltningen. Det vil si at Sivilombudet innhenter skriftlig uttalelse fra forvaltningsorganet som det klages på.

Andelen saker som har ordnet seg for klageren, har økt enda mer i 2021. Samtidig er det noen færre saker som ender med kritikk eller henstilling. Saker som avsluttes uten kritikk er noe lavere fordi ombudet avslutter flere saker innenfor kategorier der det tidligere ofte har vært grunnlag for kritikk.



<b>Realitetsbehandlede saker</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Ordnet	368	518
Avsluttet uten kritikk eller henstilling	962	727
Avsluttet med kritikk eller henstilling	122	108

Sivilombudet kan også velge å ikke gå videre med en sak. Tallet på slike saker har økt de siste årene, og det er et resultat av prioriteringer. På noen områder med mange enkeltsaker har ombudet i økende grad valgt å gå inn med systematiske undersøkelser og tematiske veiledningshefter til forvaltningen. Det er en viktig oppga-

#### *Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall dager*

	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Avviste saker	13	10	8	7	9	10
Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen	35	32	26	21	26	22
Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen	148	146	173	147	131	121

#### *Avsluttede og uavsluttede saker*

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Saker avsluttet i løpet av året	3 979	3 962	4 103
Uavsluttede saker ved utgangen av året	264	328	279

## **2. Sammendrag fra Dokument 4:1 (2021–2022)**

### **2.1 Sivilombudets forebyggingsmandat**

Stortinget vedtok den 14. mai 2013 at Norge skulle slutte seg til tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Konvensjonen pålegger statene å ha et organ som skal forebygge at personer som er fratatt friheten, utsettes for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Sivilombudet ble tildelt denne oppgaven, og det er opprettet en egen forebyggingsenhet for å ivareta denne delen av ombudets arbeid.

Sivilombudet har adgang til alle steder hvor personer er, eller kan være, fratatt friheten. Sivilombudet har også tilgang til alle nødvendige opplysninger av betydning for hvordan frihetsberøvelsen gjennomføres. Forebyggingsenheten besøker regelmessig steder der mennesker er fratatt friheten, for eksempel fengsler, politiarrester, psykisk helseverninstusjoner og barnevernsinstusjoner. I 2020 besøkte forebyggingsenheten for før-

ve for Sivilombudet å jobbe for å gjøre offentlige myndigheter bedre. Ved å løfte konkrete problemstillinger opp på et mer overordnet nivå, kan vi forebygge saksbehandlingsfeil hos forvaltningen.

### **KOMMUNER**

I 2021 har Sivilombudet behandlet klager på 204 av totalt 356 kommuner. 152 kommuner har ombudet ikke fått klager på.

### **SAKSBEHANDLINGEN HOS SIVILOMBUDET**

Saksbehandlingstiden hos Sivilombudet har gått jevnt nedover de siste årene.

ste gang sykehjem, og i 2021 har enheten besøkt boliger for psykisk utviklingshemmede. Besøkene kan skje med eller uten forhåndsvarsel.

Sivilombudet vurderer risiko for tortur og umenneskelig behandling på bakgrunn av et bredt kildegrunnlag. Ved besøk undersøker forebyggingsenheten forholdene på stedet gjennom observasjoner, samtaler og gjennomgang av dokumentasjon. Private samtaler med de som er fratatt friheten, er en særlig viktig informasjonskilde. Som en del av forebyggingsarbeidet har Sivilombudet utstrakt dialog med nasjonale myndigheter, kontroll- og tilsynsorganer i forvaltningen, andre ombud, sivilt samfunn, forebyggingsorganer i andre land og internasjonale aktører på menneskerettighetsfeltet.

Det er opprettet et rådgivende utvalg som bidrar med kompetanse, informasjon, råd og innspill til arbeidet.

#### **2.1.1 FNs TORTURKONVENSJON**

FNs torturkonvensjon slår fast at tortur og umenneskelig behandling er forbudt, og at dette forbudet aldri skal fravikes. Stater som slutter seg til konvensjonen, forplikter seg til å forby, forebygge og straffefølge all bruk av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Ifølge konvensjonen skal enhver konvensjonspart «sørge for at dens kompetente myndigheter iverksetter omgående og upartiske undersøkelser, i ethvert tilfelle der det er rimelig grunn til å anta at en torturhandling [eller andre former for grusom, umenneskelig eller nedverdiggende

behandling eller straff] har funnet sted på noe område under dens jurisdiksjon».

Norge sluttet seg til FNs torturkonvensjon i 1986. Torturforbudet er nedfelt i ulike deler av norsk lovgivning, inkludert i Grunnloven § 93.

### 2.1.2 TORTURKONVENSJONENS TILLEGSPROTOKOLL (OPCAT)

Tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon har som formål å forhindre og forebygge tortur og umenneskelig behandling av mennesker som er fratatt friheten. Den ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2002 og trådte i kraft i 2006. Bakgrunnen for protokollen er at mennesker som er fratatt friheten, befinner seg i en spesielt utsatt situasjon og står overfor økt risiko for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Stater som slutter seg til tilleggsprotokollen, forplikter seg til å ha ett eller flere nasjonale forebyggingsorganer som gjennomfører regelmessige besøk til steder hvor personer er eller kan være fratatt friheten, med sikte på å styrke beskyttelsen av disse personene mot tortur og umenneskelig behandling.

De nasjonale forebyggingsorganene har mulighet til å gi anbefalinger som peker på risikofaktorer for integritetskrenkelser. De kan også legge fram forslag og kommentarer til eksisterende lovgivning eller lovforslag.

Forebyggingsorganene skal være uavhengige av myndighetene og stedene for frihetsberøvelse, ha nødvendige ressurser til rådighet og ha ansatte med nødvendig kompetanse og fagkunnskap.

Tilleggsprotokollen har også opprettet en internasjonal forebyggingskomité, FNs underkomité for forebygging (SPT), som arbeider parallelt med de nasjonale forebyggingsorganene. SPT kan besøke alle steder for frihetsberøvelse i statene som har sluttet seg til tilleggsprotokollen. I tillegg kan SPT gi råd og veiledning til de nasjonale forebyggingsorganene.

## 2.2 Arbeidsmetoder

Forebyggingsenheten skal identifisere risiko for tortur og umenneskelig behandling og forebygge at mennesker utsettes for slike krenkelser. Dette gjøres i hovedsak gjennom besøk til institusjoner der personer er fratatt friheten. I tillegg jobbes det med oppfølgings- og informasjonsarbeid og med kunnskapsdeling. Arbeidsmetodene skal bidra til en helhetlig og tverrfaglig tilnærming.

Risiko for tortur eller umenneskelig behandling påvirkes av en rekke ulike faktorer, blant annet rettslige og institusjonelle rammer, fysiske forhold, opplæring, ressurser, ledelse og institusjonskultur. Dette gjør at det er nødvendig med en helhetlig tilnærming der ulike ar-

beidsmetoder og faglige perspektiver tas i bruk. For å sikre et tverrfaglig perspektiv i arbeidet består forebyggingsenheten av medarbeidere med arbeidserfaring fra ulike sektorer og utdanningsbakgrunn fra blant annet jus, kriminologi, menneskerettigheter, psykologi og samfunnsvitenskap.

### PLANLEGGING OG GJENNOMFØRING AV BESØK UNDER PANDEMIEN

Koronapandemien har hatt stor innvirkning på planlegging og gjennomføring av besøk i 2021. I begynnelsen av året var situasjonen fortsatt uoversiktlig, og det rådet høy usikkerhet om nye virusmutasjoner og framdrift i vaksineringsen.

Ved starten av året ble det besluttet å gjennomføre en bredere undersøkelse av forholdene for mindreårige i arrest våren 2021. Undersøkelsen omfattet et besøk til Oslo politidistrikt og informasjonsinnhenting fra alle landets politidistrikter. Bakgrunnen for undersøkelsen var at det fra 2018 har vært rapportert en økning i bruk av arrest overfor mindreårige.

Høsten 2021 ble det igjen mulig å gjennomføre besøk ettersom store deler av befolkningen var blitt vaksinert, og samfunnet hadde åpnet opp igjen.

Som følge av denne samfunnsendringen gjennomførte forebyggingsenheten høsten 2021 besøk til flere boliger for mennesker med utviklingshemning i kommunene Hamar og Kristiansand.

Sivilombudet har tilgang til alle nødvendige opplysninger av betydning for forholdene under frihetsberøvelse, og det blir gjort en grundig kartlegging i forkant av hvert besøk.

Stedene forebyggingsenheten besøker, er svært ulike i størrelse, organisering og styring. De store ulikhetene mellom stedene som omfattes av mandatet, betyr at det må jobbes kontinuerlig med utvikling av arbeidsmetodene.

I forkant av besøkene utarbeides tilpassede intervju guider. Samtalene gjennomføres i løpet av besøket som delvis strukturerte intervjuer med to av forebyggingsenhetens medlemmer til stede. Dette sikrer at informasjonen blir tilstrekkelig dokumentert.

Stedene varsles som hovedregel ikke om dato for besøket. Det informeres vanligvis om at et besøk vil finne sted i løpet av en periode på 2–12 måneder. Dette gjør det mulig å hente inn informasjon fra en rekke kilder i forkant av besøket.

Sentrale kilder i denne fasen er dokumenter fra stedet som skal besøkes, tilsynsmyndigheter, myndighetsorganer og andre relevante instanser.

I 2021 var det flere faktorer som gjorde det nødvendig å foreta individuelle vurderinger om forhåndsvarsling. Én faktor var pandemien, som både la press på bemanningssituasjonen hos de vi besøkte, og førte til be-

hov for ekstra tilrettelegging med tanke på smittevern. En annen viktig grunn til at ombudet valgte å varsle tidspunkt for besøk, var at besøkene gjaldt sykehjem og boliger for mennesker med utviklingshemning. Personer med kognitiv svikt, som demens eller utviklingshemning, kan ha behov for å være forberedt for å kunne føle seg trygge under besøkene.

Forholdene på stedet undersøkes gjennom egne observasjoner, samtaler og gjennomgang av dokumenter.

Forebyggingsenheten prioriterer alltid å gjennomføre private, fortrolige samtaler med dem som er eller kan være fratatt friheten. Ved behov benyttes tolk. Det gjennomføres også samtaler med ansatte, ledelse, helse-tjenester og andre relevante parter.

Etter at besøket er gjennomført, utarbeides en rapport. Denne beskriver risikofaktorene som ble avdekket under besøket, og gir konkrete anbefalinger om hvordan risikoen for krenkelser kan reduseres. I analysearbeidet som danner grunnlaget for rapporten, innhentes det ofte mer dokumentasjon for å supplere kildene på viktige områder.

To uker før rapporten skal offentliggjøres, sendes et utkast til stedet som er besøkt. Slik får de en mulighet til å rette opp feil og misforståelser. Den endelige besøksrapporten oversendes stedene, med kopi til ansvarlige departement, direktorat og forvaltningstilsyn.

Stedene som har blitt besøkt, får en frist for å orientere Sivilombudet om hvordan de har fulgt opp anbefalingene i rapporten. Stedets oppfølging publiseres også på Sivilombudets nettside. Enkelte anbefalinger krever begrenset innsats å følge opp, mens andre er krevende. Dette innebærer at oppfølgingen av et besøk noen ganger kan ta lang tid, mens den andre ganger avsluttes relativt raskt.

## 2.3 Barn i politiarrest

Barn under 18 år skal bare settes i politiarrest som en aller siste utvei. Siden 2018 har det vært rapportert en økning i antall mindreårige som blir satt i arrest. Dette var bakgrunnen for at Sivilombudet våren 2021 gjennomførte et besøk til Oslo politidistrikt, der vi undersøkte hvordan barns rettigheter ble ivaretatt når de blir pågrepet av politiet og brakt i arrest. Det ble i tillegg innhentet informasjon om bruk av arrest overfor mindreårige fra landets øvrige politidistrikter.

Å bli satt i arrest er et svært inngripende tiltak. Det gjelder særlig for barn. Både fysisk og mentalt er barn i en sårbar utviklingsfase, og de har derfor generelt høyere risiko for å ta skade av frihetsberøvelsen enn voksne.

Barn som settes i arrest, er altså mer sårbare enn andre for å bli utsatt for brudd på menneskerettighetene, og de har derfor krav på et særlig vern mot slike inngripende tiltak.

Barn har ikke samme forutsetninger for å oppfatte tid som voksne, og de har ikke fullt ut rukket å utvikle

evnen til å håndtere stresset, angsten og uroen som isolasjon kan skape. Barn og unge som pågripes og plasseres i arrest, kan være i krise, i sjokk eller under påvirkning av rus. Å bli plassert på glattcelle kan skape traumer. Traumer som skjer i barndommen, kan være særlig skadelige fordi de virker inn på barns utviklingsprosesser – dermed er det fare for at de bidrar til en skjevutvikling eller setter varige spor.

Dette er bakgrunnen for at FNs barnekonvensjon uttrykkelig slår fast at barn kun skal berøves friheten som en siste utvei, og bare for et kortest mulig tidsrom.

Under forebyggingsmandatet har Sivilombudet besøkt flere steder der barn og unge er eller kan være fratatt friheten. Besøkene har resultert i flere anbefalinger om politiets rolle og bruk av politibistand på institusjon.

Etter en periode med nedgang har det siden 2018 igjen har vært en klar økning i omfanget av barn i arrest i Norge. Flere aktører har uttrykt bekymring over dette. På denne bakgrunnen gjennomførte Sivilombudet en undersøkelse av hvordan barns rettigheter ivaretas når de blir pågrepet av politiet og satt i arrest. Undersøkelsen omfattet et besøk over to dager til Oslo politidistrikt 11.–12. mai i 2021. I tillegg ble det hentet inn informasjon fra de elleve andre politidistriktene. Det ble også innhentet informasjon fra Politidirektoratet, Spesialenheten for politisaker, Uteseksjonen i Oslo kommune, Barneombudet, Forsvarergruppen i Advokatforeningen og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM).

Oslo politidistrikt er det største politidistriktet i landet målt i folketall og det distriktet der flere mindreårige framstilles for arrest. I 2020 ble mindreårige framstilt for arrest i Oslo totalt 204 ganger. Dette utgjorde omtrent 30 prosent av tilfellene der mindreårige dette året ble satt i arrest i Norge.

Mindreårige kan settes i arrest både som følge av at de er pågrepet for mistanke om en straffbar handling, og som følge av at de er innbrakt etter politiloven.

Det skal være en høy terskel for å pågripe barn. Straffeprosessloven slår fast at mindreårig kun skal pågripes når det er «særlig påkrevd». Intervjuer tydet på at både tjenestepersoner i patruljeseksjonene og politiadvokater i påtaleenheten var bevisste på at det skal være høy terskel for å pågripe barn. Gjennomgang av straffesaksdokumenter viste også at ungdommene som ble framstilt for arrest i perioden vi undersøkte, var pågrepet for alvorlige hendelser. Det manglet imidlertid dokumentasjon av hvilke vurderinger som var gjort for å sikre at det særlige vilkåret som gjelder pågripelse av barn, var oppfylt i hvert enkelt tilfelle.

## BRUK AV GLATTCELLE FOR BARN – MANGELFULLT TALLGRUNNLAG

For at en mindreårig skal plasseres på celle eller annet låst rom, må dette være «tvingende nødvendig».

Dette gjelder uansett om den mindreårige er pågrepet eller innbrakt. Dersom plassering på celle ikke er tvingende nødvendig, skal den mindreårige tilbakeholdes i et mindre inngripende lokale. Alternativer til plassering på celle skal være vurdert og forsøkt, og vurderingen og konklusjonen skal føres i arrestjournalen. Alternative tiltak skal vurderes og eventuelt forsøkes, og vurderingen og konklusjonen skal føres i arrestjournalen. Dersom den mindreårige plasseres på celle, skal oppholdet være for et kortest mulig tidsrom.

Sivilombudets undersøkelse viste at tall for arrestasjoner av mindreårige i Norge fremdeles er usikre. Tallene i Politidirektoratets årsrapporter om arrestforhold samsvarer i flere tilfeller ikke med tall politidistriktene rapporterte direkte til Sivilombudet.

For eksempel satt det ifølge Politidirektoratets årsrapporter ingen mindreårige på celle i Vest politidistrikt i 2019 og kun ett barn på celle i 2020. Tall hentet inn direkte fra Vest politidistrikt, tilsa at elleve mindreårige var plassert på celle i 2019 og ni i 2020.

Årsakene til avvikene er ikke undersøkt, men det framstår klart at det fremdeles ikke finnes god nok statistikk over arrestasjoner av mindreårige i Norge. Dette er kritikkverdig og var ett av forholdene Sivilombudet fulgte opp med Justis- og beredskapsdepartementet i etterkant av besøket.

Av de totalt 204 mindreårige som ble framstilt for arrest i Oslo politidistrikt i 2020, ble 170 plassert på celle i arresten. Tilgjengelige tall fra de siste årene kunne tyde på at terskelen for plassering av mindreårige på celle var lavere i Oslo enn ellers i landet, da andelen som ble plassert på celle av de som totalt ble pågrepet, framstod betydelig høyere enn i øvrige politidistrikter. Dette var det imidlertid ikke mulig å slå fast sikkert på grunn av ulikheter i distriktenes innrapportering til Politidirektoratet.

### **MANGLENDE ALTERNATIVER TIL GLATTCELLE FOR BARN I ARREST**

Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) anbefaler at mindreårige ikke settes i ordinære politiceller, men i barnevennlige omgivelser. Også FNs spesialrapportør mot tortur har understreket at barn som er pågrepet, må plasseres i barnevennlige omgivelser.

Barns behov for tilrettelegging og tilpasning er også bakgrunnen for det strenge vilkåret om at det må være «tvingende nødvendig» dersom en mindreårig settes på celle eller i et annet låst rom.

Informasjon som ble hentet inn fra alle landets politidistrikter, avdekket imidlertid at det i praksis er få reelle alternativer til glattcelle når barn settes i arrest. Ingen politidistrikter rapporterte til Sivilombudet at de har tilrettelagte rom som alternativ til celle for mindre-

årige som er pågrepet eller innbrakt, og som blir holdt tilbake over noe tid.

Det er en klar risiko for at vilkåret «tvingende nødvendig» ikke blir vurdert, når det i praksis ikke finnes alternativer til celle for mindreårige. Dette bar også den skriftlige dokumentasjonen preg av. I flertallet av loggføringene vi gjennomgikk fra alle landets politidistrikter, var det brukt standardiserte fraser som «sakens alvorlighet» eller «øvrige omstendigheter», eller at annen plassering var «vurdert, men ikke funnet hensiktsmessig» som begrunnelse for å plassere en mindreårig på celle.

I enkelte tilfeller var det ikke loggført noen vurderinger av alternativer til celle.

### **BRUK AV GLATTCELLER FOR BARN**

I Norge gjelder ingen spesielle krav til hvordan utformingen skal være av celler eller andre rom for barn og unge som blir satt i politiarrest. Norske politiceller er utformet som glattceller, helt uten møbler, i betong og nesten alltid uten mulighet til å se ut. Uavhengig av alder opplever mange et opphold i en slik glattcelle som belastende.

Sivilombudet ser behov for reguleringer på dette feltet for å sikre trygge og barnevennlige omgivelser for barn som pågripes eller innbringes til politiarrest, i tråd med anbefalinger fra Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT).

Besøket til Oslo sentralarrest, innsamlingen av data fra alle landets politidistrikter og tidligere besøk til politiarrester under forebyggingsmandatet viser at svært få politidistrikter har gjort endringer for å tilrettelegge celler for mindreårige. I de få tilfellene der dette er gjort, er tilpasningene svært begrenset, og cellene har fremdeles karakter av å være glattceller.

I lys av skadepotensialet som ligger i bruk av glattcelle, spesielt for barn, er dette kritikkverdig. Glattceller er ikke barnevennlige og skaper ikke nødvendig trygghet, og barn bør derfor ikke plasseres i slike celler.

### **RISIKO FOR ISOLASJON**

De alvorlige skadevirkningene av isolasjon er kjent, og det er krav om at det skal settes inn tiltak for å hindre isolasjon og avhjelpe konsekvensene av opphold i politiets arrest. På bakgrunn av barns særlige behov for oppfølging og trygghet er kravene til oppfølging av mindreårige enda strengere. Barn skal holdes atskilt fra voksne arrestanter, og menneskelig kontakt må sikres av ansatte. Kravet er derfor at mindreårige i politiarrest «til enhver tid» skal ha mulighet til å ha samvær med ansatte fra arresten eller noen som jobber i helse- og omsorgstjenesten eller barnevernet, og som befinner seg i lokalene.

Gjennomgangen av arrestjournaler for alle mindreårige som ble satt i arrest i perioden januar–mai 2021, viste at ingen av de mindreårige som satt på celle i Oslo sentralarrest i denne perioden, hadde mulighet til samvær med voksne i det omfanget som regelverket forutsetter. Det var heller ikke dokumentert at dette var tilbudt.

I samme periode var gjennomsnittlig «sittetid» i arrest for mindreårige i Oslo sentralarrest 14 timer. De som ble innsatt på kvelden, måtte med få unntak overnatte i arresten. For mange barn vil det være ekstra belastende å være i arresten over natten. Det ble gjennomført få avhør om kvelden, og dette så ut til å bidra til at mindreårige var i arresten til neste dag. Når barn fratras friheten, skal det skje over et kortest mulig tidsrom. Tidspunktet for innsettelse i arrest for flere av de mindreårige tilsa etter Sivilombudets vurdering at det er mulig å redusere den gjennomsnittlige sittetiden ved å gjennomføre flere avhør på kveldstid.

## **MANGLENDE TILPASNINGER VED ARREST AV BARN**

God informasjon er viktig i en stressende og vanskelig situasjon. Barn og unge som blir fratatt friheten, har krav på god og tilpasset informasjon fra de blir tatt hånd om av politiet, til de blir løslatt eller overført til et fengsel eller et annet sted.

Risikoen for krenkelser er stor i de første timene av en frihetsberøvelse, og FNs barnekonvensjon krever at barn som mistenkes for en straffbar handling, informeres umiddelbart og direkte om mistanken mot seg og om retten til juridisk bistand i saken. Informasjonen må tilpasses barnets alder og modenhet og gis både skriftlig og muntlig. Det er avgjørende at informasjonen formidles på en enkel, ikke-teknisk måte, med et språk den mindreårige forstår, om nødvendig med tolk.

Dette er viktig både for å gjøre oppholdet minst mulig belastende i seg selv og for å skape trygghet under avhør.

Barn som plasseres i arrest i Oslo, får ofte ikke god nok informasjon om rettighetene sine. Skrivene som deles ut når noen settes i arresten, var de samme for voksne og mindreårige. De var utformet i et formelt, lite tilgjengelig språk og manglet informasjon om barns særlige rettigheter, for eksempel retten de har til å ha samvær med en voksen ansatt under hele oppholdet. Dette er ikke i tråd med anbefalinger fra Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT), som understreker at informasjonen må tilpasses barnets alder og modenhet og gis både skriftlig og muntlig.

Det er også viktig at informasjonen formidles muntlig på en god og forståelig måte. Funnene viste stor variasjon i hvordan mindreårige fikk formidlet muntlig informasjon i forbindelse med pågripelse, innsettelse og avhør og under oppholdet på cellen. Intervjuer og gjennomgang av dokumentasjon og lydopptak fra avhør vis-

te at noen var gode til å formidle informasjonen og la vekt på å undersøke om den mindreårige hadde forstått. Andre gikk gjennom rettighetene raskt og rutinemessig uten å sjekke om informasjonen var forstått.

## **BEHOV FOR NASJONALE TILTAK**

Undersøkelsen av forholdene for barn i arrest avdekket et klart behov for nasjonale tiltak for å sikre ivaretagelsen av barn som plasseres i arrest.

I en situasjon der bruken av arrest for barn øker, blir dette særlig viktig. Sivilombudet fulgte derfor opp flere av funnene med Justis- og beredskapsdepartementet. I et brev ble departementet blant annet bedt om å gjøre rede for hvordan disse utfordringene vil bli fulgt opp:

### **Kvalitetssikrede nasjonale tall**

Det er behov for en pålitelig nasjonal oversikt som gjør det mulig for både lokale og sentrale myndigheter å følge opp bruken av arrest overfor mindreårige. Departementet ble bedt om å gi ombudet en orientering om hvordan dette vil sikres.

### **Trygge og barnevennlige omgivelser når barn settes i arrest**

Departementet ble bedt om å redegjøre for hvordan sentrale myndigheter kan sikre trygge og barnevennlige omgivelser for barn som pågripes eller innbringes til politiarrest. Politiet bør ha arrestlokaler med egnede alternativer til plassering på glattcelle og tilrettelagte rom som ivaretar barns behov for trygghet i samsvar med menneskerettslige standarder.

### **Informasjon tilpasset alder og modenhet**

Videre understreket vi at mindreårige som pågripes og settes i arrest, bør få informasjon som er lett å forstå og tilpasset deres alder og modenhet. Funnene viste at det er behov for å få på plass standardisert informasjonsmateriell som er tilpasset barn og i tråd med menneskerettslige standarder, og vi ba departementet redegjøre for hvordan dette vil sikres.

### **Regelverk tilpasset barns behov og barnets beste**

Straffeprosessloven, politiloven og tilhørende regelverk skal tolkes og anvendes i lys av Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon. Sivilombudets undersøkelse synliggjorde at lov- og instruksverket på enkelte viktige områder ikke reflekterer barns grunnleggende rettigheter. Det er derfor behov for at departementet ser nærmere på hvordan regelverket skal sikre barns rett til å bli hørt, barns rett til offentlig oppnevnt forsvarer og barns særlige vern mot inngripende maktbruk.

Justis- og beredskapsdepartementet er bedt om å svare Sivilombudet våren 2022, og vi vil følge opp disse og øvrige punkter i dialogen vår med departementet.

## 2.4 Forebygging i kommunale helse- og omsorgstjenester

Frihetsberøvelse omfatter flere situasjoner enn de hvor personer sitter i arrest, er fengslet eller har et vedtak om tilbakeholdelse i en institusjon. Også i helse- og omsorgssektoren kan personer være underlagt begrensninger som utgjør frihetsberøvelse. Våren 2021 publiserte Sivilombudet sine første rapporter fra sykehjem og boliger for personer med utviklingshemning.

### FOREBYGGINGSMANDATET OG KOMMUNALE HELSE- OG OMSORGSTJENESTER

Fengsler, politiarrester, utlendingsinternat og lukkede sengeposter i psykisk helsevern er alle steder som åpenbart faller inn under forebyggingsmandatet. Dette er steder der det enkelt kan slås fast at personer er fratatt friheten. Forebyggingsmandatet omfatter imidlertid alle steder en person ikke kan forlate av egen fri vilje, eller steder der man mistenker at personer kan være utsatt for slike bevegelsesbegrensninger. Selv om det ikke er fattet et formelt vedtak om frihetsberøvelse, kan noen være underlagt så omfattende begrensninger at det i praksis foreligger en frihetsberøvelse.

Også kortvarig tilbakeholdelse der tiltaket involverer inngripende tvangsmiddelbruk, kan utgjøre en frihetsberøvelse.

På sykehjem kan det i noen tilfeller fattes vedtak om innleggelse eller tilbakeholdelse mot pasientens vilje. Det kan også brukes tvang for å gi nødvendig helsehjelp til personer uten samtykkekompetanse som motsetter seg helsehjelpen. Det finnes ingen særskilt hjemmel for å tvangsplassere mennesker med utviklingshemning, og ingen kan tvangsplasseres i et bofelleskap. Helse- og omsorgstjenesteloven åpner imidlertid for bruk av tvang og makt som ledd i tjenestetilbudet til utviklingshemmede. I praksis kan beboere på sykehjem og mennesker med utviklingshemning være underlagt omfattende begrensninger i sin livsutfoldelse, som låste dører og bevegelsehindrende tiltak. Det kan også være andre årsaker til at de ikke har en reell frihet til å bestemme hvor og hvordan de vil bo. I noen tilfeller vil bakgrunnen for dette være et lovlig fattet vedtak, men i andre tilfeller er de reelt begrenset uten at det foreligger et vedtak.

På bakgrunn av dette og informasjon fra blant annet bruker- og pårørendeorganisasjoner foretok Sivilombudet høsten 2020 besøk til to sykehjem og til tre boliger for mennesker med utviklingshemning. Rapporter fra disse besøkene ble publisert våren 2021. Høsten 2021 ble det gjennomført ytterligere ni besøk til boliger for mennesker med utviklingshemning i kommunene Hamar og Kristiansand. I løpet av pandemiperioden i 2020 og 2021 ble det dermed gjennomført forebyggingsbesøk til 14 steder i 5 kommuner.

### KOMMUNENES MENNESKERETTIGHETSANSVAR – NOEN RISIKOOMRÅDER

Kommunene har ansvar for at alle innbyggere tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. I likhet med alle andre offentlige myndigheter er kommunene forpliktet av menneskerettighetene og har et ansvar for myndighetsutøvelse som griper inn i disse rettighetene.

Mennesker som er fratatt friheten, er avhengige av beskyttelse fra myndighetene for å kunne ivareta rettighetene sine. Terskelen for at handlinger, eller unnlater, kan medføre brudd på forbudet mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling, er derfor lavere når noen er på et sted der de er fratatt friheten. Flere forhold kan medføre brudd på menneskerettighetene når noen er fratatt friheten, som uforholdsmessig bruk av tvang, manglende beskyttelse mot vold og overgrep eller svikt i behandlings- og omsorgstilbudet.

Beboere med langtidsplass på sykehjem har et stort pleie- og omsorgsbehov som gjør at de er helt avhengig av personalet for å få oppfylt de grunnleggende rettighetene sine. I noen tilfeller kan mangler ved omsorgen og ivaretakelsen av sykehjemsbeboeres grunnleggende behov og rettigheter utgjøre en risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Også mange mennesker med utviklingshemning er avhengig av tilrettelegging for å utøve selvbestemmelse og leve et godt liv. Samtidig kan mange ha vanskeligheter med å formidle behovene sine og si fra når noe ikke fungerer eller strider mot det de ønsker. Nedsatt kognitiv funksjon vil ofte føre til at mennesker med utviklingshemning uttrykker seg gjennom atferd, og denne atferden kan oppfattes som problematisk av omgivelsene. Historisk har utfordrende atferd i utstrakt grad blitt møtt med tvang.

### SELVBESTEMMELSE OG MEDVIRKNING

Mennesker med utviklingshemning og beboere på sykehjem har som alle andre rett til å bestemme over eget liv. Enhver begrensning i denne grunnleggende retten må ha hjemmel i lov og være nødvendig og forholdsmessig i hvert enkelt tilfelle. Det må etableres effektive ordninger for å hindre misbruk og diskriminering.

For at muligheten for medvirkning og selvbestemmelse skal være reell, må informasjon om rettigheter, klagemuligheter, behandling og andre forhold gis på en forståelig måte som er tilpasset den enkeltes evne til å motta informasjonen. Manglende medvirkning kan blant annet øke bruken av tvang. For mennesker som kan ha vanskeligheter med å uttrykke seg, kan denne risikoen være større enn for andre, og det kreves derfor ekstra aktsomhet.

Under besøkene har forebyggingsenheten blant annet sett på hvordan det legges til rette for medvirkning og selvbestemmelse, og hvordan pårørende og verger

involveres for å sikre beboeres rettigheter og medvirkning.

### **BRUK AV TVANG**

En viktig del av den personlige friheten er å kunne bestemme over seg selv og sin egen kropp. Dette omtales gjerne som retten til personlig integritet, og det inkluderer både fysisk og psykisk integritet. Bruk av tvang innebærer inngrep i den enkeltes integritet og utgjør en risiko for nedverdiggende og umenneskelig behandling. Menneskerettighetene oppstiller derfor strenge vilkår for bruk av tvang.

Vilkårene for å bruke tvang må være godt kjent hos både de ansatte og ledelsen. Det skal ikke være noen tvil om hvem som har ansvaret for å utforme vedtaket, hvordan det skal utformes, og hvem som skal godkjenne det. Ansatte må også ha solid kunnskap om hvordan tvang skal gjennomføres på en mest mulig skånsom måte, og hvordan tvang best kan forebygges for den enkelte beboer.

Kommunen skal ha en overordnet faglig ansvarlig som skal informeres om alle vedtak om bruk av tvang som fattes overfor mennesker på sykehjem og i boliger for mennesker med utviklingshemning. Dette skal sikre kvalitet, lovlighet og oversikt over tvangsbruken i kommunen

Forebyggingsenheten har sett på om og hvordan tvang brukes på sykehjemmene og overfor mennesker med utviklingshemning, om tvang blir dokumentert, og om den er lovlig. Forebyggingsenheten har også sett på Statsforvalterens rolle ved bruk av tvang. Spesielt gjelder dette mennesker med utviklingshemning, som Statsforvalteren har en viktig rettssikkerhetsfunksjon overfor.

### **RETT TIL HELSEHJELP**

Likeverdige helsetjenester er et uttalt mål i nasjonal lovgivning og regjeringens strategier. Retten til likeverdige fysiske og psykiske helsetjenester er også slått fast i flere av menneskerettighetskonvensjonene Norge har sluttet seg til, deriblant artikkel 12 i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som er gjeldende norsk rett gjennom menneskerettsloven.

Mange beboere på sykehjem og mennesker med utviklingshemning kan ikke forventes å selv kunne si ifra om behov for helsekontroll eller helseoppfølging. De kan blant annet ha vansker med å formidle plager og identifisere tegn eller symptomer på egen sykdom. Dette kan utgjøre en risiko for at behov for helsehjelp ikke oppdages. Svært mange har sammensatte behov og er også avhengig av helsehjelp fra psykisk helsevern.

### **BESKYTTELSE MOT VOLD OG OVERGREP**

Kommunen skal ha særlig oppmerksomhet rettet mot at pasienter og brukere kan være utsatt for, eller stå

i fare for å bli utsatt for, vold eller seksuelle overgrep. Kommunen skal legge til rette for at helse- og omsorgstjenesten blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep.

Beboere på sykehjem og personer med utviklingshemning er spesielt sårbare for krenkelser, vold og overgrep. Krenkelser og vold kan få store konsekvenser for den enkelte beboers livskvalitet og er knyttet til en rekke alvorlige helseutfordringer. Forskning og annen dokumentasjon av hendelser viser at krenkende atferd mot beboere på sykehjem og mennesker med psykisk utviklingshemning også forekommer i Norge.

Personer som jobber med eldre eller personer med utviklingshemning, bør ha kunnskap om hvordan vold og overgrep kan oppdages, rapporteres og håndteres. I både sykehjemmene og boliger for mennesker med utviklingshemning har Sivilombudet undersøkt om det er på plass gode rutiner for å beskytte beboere mot vold, aggresjon og overgrep fra andre beboere og fra ansatte.

## **2.5 Besøk, oppfølging og noen resultater i 2021**

### **BESØK GJENNOMFØRT I 2021**

I løpet av 2021 gjennomførte Sivilombudet besøk til ti steder. Besøksvirksomheten måtte fremdeles begrenses på grunn av pandemien og smittevernregler, spesielt våren 2021.

11.–12. mai besøkte Sivilombudet sentralarresten i Oslo politidistrikt. Formålet var å undersøke hvordan mindreåriges rettigheter ivaretas når de pågripes og plasseres i arrest.

19.–21. oktober besøkte Sivilombudet fem boliger for mennesker med utviklingshemning i Hamar kommune. Forholdene for i alt seks personer på disse stedene ble undersøkt.

16.–18. november besøkte Sivilombudet fire ulike boliger for mennesker med utviklingshemning i Kristiansand kommune. Forholdene for i alt sju personer på disse stedene ble undersøkt.

Sivilombudet besøkte slike boliger for første gang i 2020. Mennesker med utviklingshemning kan være avhengig av mye hjelp og motta helse- og omsorgstjenester fra kommunen som er så inngripende at det tilsvarer frihetsberøvelse. I disse situasjonene kan tvang og makt bli brukt. Mennesker med utviklingshemning kan også oppleve andre begrensninger i muligheten til å bestemme selv, noe som medfører risiko for krenkelser.

Under besøket til bofellesskapene ble det gjennomført samtaler med både ansatte og beboere, mens samtaler med pårørende og verger ble gjennomført via telefon.

Etter hvert besøk offentliggjør Sivilombudet en rapport som beskriver funn og gir anbefalinger for å forebygge tortur, umenneskelig og nedverdiggende behand-

ling. Under følger utdrag fra sammendragene i besøksrapportene som ble publisert i 2021. Rapportene er i sin helhet publisert på Sivilombudets nettsider. Rapportene fra besøkene som ble gjennomført høsten 2021, blir publisert i 2022.

I kapittel 4 i årsmeldingen, gis det en nærmere omtale av de gjennomførte besøkene.

## Oppfølging i etterkant av besøksrapport

En viktig del av forebyggingsarbeidet finner sted etter at rapportene er publisert. Alle stedene vi besøker, blir bedt om å gi en skriftlig tilbakemelding om hvordan anbefalingene våre er fulgt opp, innen tre måneder etter at besøksrapporten foreligger.

På bakgrunn av den skriftlige rapporteringen vurderer vi om tiltakene stedene har iverksatt, er tilfredsstillende. All korrespondanse med stedene er offentlig og publiseres fortløpende på nettsidene våre. I løpet av året har Sivilombudet hatt dialog med en rekke institusjoner vi tidligere har besøkt.

Enkelte anbefalinger krever begrenset innsats fra stedene, mens andre er mer krevende å følge opp. Dette innebærer også at forebyggingsenhetens arbeid i etterkant av besøkene kan ta lang tid, mens det andre ganger avsluttes relativt raskt.

Gjennom 2021 har vi hatt dialog med syv steder i etterkant av besøk. Tre av disse var ikke avsluttet ved utgangen av året. Dette inkluderer blant annet oppfølgingen av besøket til Åsgårdstrand sykehjem, som ble gjennomført i 2020. Her har vi etterspurt mer utfyllende informasjon om kommunens oppfølgingsarbeid i kjølvannet av Sivilombudets rapport. Sivilombudet har også bedt Statsforvalteren i Oslo og Viken om en grundigere redegjørelse av sitt forbedringsarbeid i etterkant av besøket til bofellesskap for personer med utviklingshemning i Drammen kommune i 2020.

## Noen eksempler på resultater i 2021

### ENDRINGER VED ALLE SYKEHJEM I NORDRE FOLLO

Etter Sivilombudets besøk ved Høyås bo- og rehabiliteringssenter valgte Nordre Follo kommune å legge arbeidet med å følge opp anbefalingene fra Sivilombudet som et eget prosjekt i utviklingsteam helse og mestring. Arbeidet vil omfatte alle sykehjem og omsorgsboliger i kommunen.

Flere av Sivilombudets anbefalinger til Nordre Follo kommune gjaldt manglende dokumentasjon, og kommunen har igangsatt kartlegging av dokumentasjon hos et utvalg pasienter med langtidsvedtak på alle sykehjemmene og omsorgsboligene for å avdekke ulikheter og vurdere tiltak.

Kommunen har styrket arbeidet med å sikre beboernes medvirkning. I arbeidet overfor pårørende oppgir

kommunen at de skal utarbeide nytt informasjonsmaterieell, og sikre at pårørende alltid kontaktes og kjenner beboerens primærteam.

Kommunen oppgir videre at de jobber med å revidere prosedyrer for forebygging av vold og trusler mot ansatte, og at de utarbeider nye prosedyrer. De beskriver også kompetansehevende tiltak der de vil trekke inn eksterne aktører. Videre skal Høyås bo- og rehabiliteringssenter starte opplæring i metoder for å forebygge og håndtere voldshendelser.

### TILTAK FOR Å UNNGÅ ULOVLIG TVANGSBRUK MOT PERSONER MED UTVIKLINGSHEMNING I DRAMMEN

Etter Sivilombudets besøk til bofellesskap for personer med utviklingshemning i Drammen kommune har kommunen arbeidet systematisk med å gjøre rapportens funn og anbefalinger kjent innad i kommunen og blant kommunepolitikere, berørte beboere, pårørende og verger.

Kommunen har iverksatt flere tiltak for å følge opp anbefalingene i Sivilombudets rapport, som skal innføres i alle tjenestens avdelinger i kommunen. Blant annet har kommunen satt av tid og ressurser i tjenesten for å unngå perioder med ugyldige vedtak om tvang som følge av lang saksbehandlingstid i kommunen eller fordi vedtaket ikke er godkjent av Statsforvalteren. Kommunen arbeider med å øke bevisstheten om dokumentasjonsplikten og har beskrevet konkrete tiltak for å sikre systematikk i opplæringen av ansatte, inkludert opplæring i lovverket om tvang og om forebygging av tvang.

### BEDRE OPPLÆRING VED JONG UNGDOMSHJEM

Etter Sivilombudets besøk ved Jong ungdomshjem i 2019 er det gjennomført opplæring i dokumentasjon av tvang for alle ansatte ved ungdomshjemmet.

Bufetat viser til at det etter besøket er tatt grep for å sikre at ungdommenes rett til bevegelsesfrihet fullt ut er forstått av institusjonens ansatte og ungdommene selv. Det vises til at det har blitt presisert overfor alle ansatte og ungdommer at ungdommer ved institusjonen har rett til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonen, at denne retten kun begrenses etter konkrete og individuelle vurderinger, og at eventuelle begrensninger alltid skal dokumenteres.

### FORBEDRINGER VED SYKEHUSET ØSTFOLD

Sivilombudet besøkte alderspsykiatrisk seksjon og sikkerhetspsykiatriske seksjoner ved Sykehuset Østfold i 2019. Etter rapportene fra besøkene satte sykehuset i gang et større arbeid med kvalitetsforbedring, et prosjekt som omfattet oppfølging av flere av anbefalingene fra Sivilombudet.



Sykehuset har utarbeidet en rekke nye prosedyrer, retningslinjer og maler som ledd i kvalitetsutviklingsarbeidet, og vi har mottatt flere eksempler på disse. En gjennomgang av dokumentene viser at man blant annet har tydeliggjort lovens vilkår når det gjelder bruk av tvangsmidler og hvordan man skal jobbe forebyggende før eventuell bruk av tvangsmidler. I et utkast til prosedyre for bruk av mekaniske tvangsmidler er det presisert at bruken skal vurderes fortløpende av miljøpersonale og ansvarshavende. Dette er viktige presiseringer i lys av funn fra besøket. I prosedyrene for kortvarig fastholding er følgende presisert: «Vedtak om fastholding vil være både fattet og iverksatt i det pasienten tas tak i». Dette er viktig fordi det sikrer at all fysisk maktbruk overfor pasienter vedtaksføres, og at pasientens rettsikkerhet dermed ivaretas bedre.

## UTREDNING AV HELSETILBUDET VED POLITIETS UTLENDINGSINTERNAT

I mai 2021 sendte Sivilombudet en skriftlig forespørsel til Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet om forholdene ved Politiets utlendingsinternat på Trandum.

Bakgrunnen var Sivilombudets bekymring for at forholdene ved utlendingsinternatet ikke var i samsvar med menneskerettslige krav. Helse- og omsorgsdepartementet har gitt Helsedirektoratet i oppdrag å utrede konsekvenser ved en eventuell omorganisering av helsetilbudet ved internatet. Det opplyste Helse- og omsorgsdepartementet i brev til Sivilombudet 7. juni 2021. Sivilombudet deltok på et innspillmøte om denne utredningen i Helsedirektoratet 26. oktober 2021.

Justis- og beredskapsdepartementet orienterte i sitt svarbrev om at de blant annet planlegger å revidere gjeldende forskrift om Politiets utlendingsinternat, og at de vil inkludere Sivilombudets vurderinger i dette arbeidet. Ettersom menneskerettighetssituasjonen for de internerte er kritikkverdig, og har vært det over mange år, understreker Sivilombudet at myndighetene også bør gjennomføre umiddelbare endringer på Trandum. Dette bør gjøres for å hindre at praksis ved internatet er i strid med loven, og at de internerte utsettes for risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

## 2.6 Nasjonal dialog

I 2021 har Sivilombudet videreført dialogen med sivilsamfunn og myndigheter gjennom både digitale og fysiske møter. Sentrale temaer har vært oppfølging av tidligere besøk og forebyggingsenhetens arbeid med barn i arrest, sykehjem og boliger for mennesker med utviklingshemning.

## RÅDGIVENDE UTVALG

Sivilombudets forebyggingsenhet har tre årlige møter med rådgivende utvalg, samt løpende dialog ved behov. I 2021 ble to av møtene avholdt digitalt, mens årets siste møte ble holdt i lokalene våre med mulighet for å delta digitalt.

Et sentralt tema for møtene i rådgivende utvalg i 2021 har vært forebyggingsenhetens arbeid med rapporten om bruk av politiarrest overfor barn. Utvalget bidro med innspill i både planleggingsfasen og underveis i arbeidet. Et annet hovedtema har vært gjennomføringen av besøk til sykehjem og boliger for mennesker med utviklingshemning og oppfølgingen av disse besøkene. I tillegg har rådgivende utvalg vært et forum for å presentere høringsinnspill og utveksle kunnskap og informasjon.

## ANNET FORMALISERT SAMARBEID

Sivilombudet er representert i det rådgivende utvalget til Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), som jevnlig tar opp temaer av interesse for ombudet generelt og forebyggingsarbeidet spesielt. I tillegg holder Sivilombudet løpende kontakt med Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet.

## MYNDIGHETSDIALOG OG HØRINGSPROSESSER

### Oppfølging av besøksrapport om bruk av arrest overfor barn

Sivilombudets undersøkelse av forholdene for barn som pågripes og bringes inn til arrest, omfattet både et besøk til Oslo politidistrikt og en gjennomgang av informasjon fra alle landets politidistrikter. Undersøkelsen synliggjorde behov for nasjonale tiltak på flere områder for å sikre at barns rettigheter ivaretas fullt ut når de pågripes og settes i arrest. Dette omfattet blant annet mangelen på korrekte nasjonale tall om bruk av arrest overfor barn, behovet for barnevennlige arrestlokaler, barns rett til å bli hørt og barns vern mot inngripende maktbruk. Problemstillingene ble tatt opp i skriftlig dialog med Justis- og beredskapsdepartementet og vil bli fulgt nærmere opp i 2022.

## 2.7 Internasjonalt samarbeid

Som følge av pandemien står nasjonale forebyggingsorganer overfor stadig nye problemstillinger, og det er et stort behov for å utveksle erfaringer og kunnskap på et internasjonalt plan. Digitale løsninger gjør det mulig å opprettholde en tett dialog med internasjonale aktører om forebyggingsmandatet.

Årsmeldingen redegjør nærmere for den internasjonale kontakten.

### 3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Birte Usland og Lubna Boby Jaffery, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Sara Bell, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til Årsmelding for 2021 fra Sivilombudet, jf. Dokument 4 (2021–2022).

#### Dokument 4 (2021–2022)

Komiteen viser til at Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet) skal føre kontroll med den offentlige forvaltningen for å hindre urett mot den enkelte eller feil fra forvaltningens side. Sivilombudet skal også bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene.

I hovedsak skjer dette ved å behandle klager som ombudet mottar fra enkeltpersoner. I forbindelse med ny sivilombudslov som trådte i kraft i 2021, fikk også andre personer som saken kan ha betydning for, anledning til å uttale seg.

I alt kom det inn vel 4 000 klager, noe som er på linje med tidligere år. Komiteen har merket seg at det har vært en økning i antall saker som har ordnet seg for klageren underveis i ombudets behandling av klagen. Dette kan tyde på at ombudet har den nødvendige respekt og autoritet som ombudet må ha for å gjøre jobben det er satt til å gjøre. Komiteen har også registrert at saksbehandlingstiden hos ombudet har gått jevnt nedover de siste årene. Dette er en gledelig utvikling.

Komiteen har merket seg at ombudet i innledningen opplyser at det mottas flere klager enn det er mulig å behandle, og at prioriteringen blir krevende: Det heter:

«I 2021 har vi avsluttet 26 undersøkelser av eget tiltak, betydelig flere enn tidligere år.»

Videre opplyses det:

«I 2021 har ombudet tatt opp 22 saker av eget tiltak. Disse sakene kan imidlertid være omfangsrike og ressurskrevende. Saken om dispensasjoner i strandsonen er et eksempel på det.»

Felles for disse sakene er at de tar for seg et tema eller en problemstilling uten tilknytning til en konkret sak. Dette kan være større systematiske undersøkelser som kan strekke seg over flere måneder. Blant sakene som ble undersøkt, er fengslens praktisering av telefonkontroll, Politidirektoratets innsynspraksis, kommunenes lange saksbehandlingstid og lang ventetid hos namsmennene i saker om gjeldsordning.

Komiteen har merket seg at i saker tatt opp av eget tiltak, er målet å hindre størst mulig grad av urett og at sakene velges slik at ombudet får mest mulig ut av ressursene som nedlegges. Ombudet prioriterer derfor saker som er rettssikkerhetsmessig viktige, og som gjelder mange personer.

Komiteen har merket seg at Sivilombudet har utarbeidet veiledningshefter til forvaltningen på området hvor det antas å foreligge systemfeil som kan ramme flere borgere. Veiledningene er tenkt å ha en forebyggende effekt slik at det begås færre feil. Komiteen er positiv til slike forebyggende tiltak.

Komiteen har merket seg at en gjenganger i saker som behandles av ombudet, er lang saksbehandlingstid, og at tiltak først settes inn når ombudet tar opp dette med etatene det gjelder. Ofte er saksbehandlingstiden så lang at dette går ut over rettssikkerheten til innbyggerne. Komiteen mener det er svært viktig at saksbehandlingstiden reduseres der hvor dette går på rettssikkerheten løs, og ber ombudet fortsatt følge med på saksbehandlingstiden i slike saker.

Selv om Sivilombudets uttalelser ikke er rettslig bindende for forvaltningen, ligger det en klar forventning om at forvaltningen følger ombudets uttalelser. Komiteen har en rekke ganger presisert at en forventer at dette følges opp. For mange av klagerne er ombudet i praksis den eneste som kan vurdere forvaltningens behandling i deres sak. Som et eksempel på saker kan nevnes tilbakekall av førerrett som følge av bruk av alkohol i helger og ferier. I en sak ombudet tar opp i årsmeldingen, kom ombudet til at Politidirektoratets vurdering av vilkåret om edruelighet i bestemmelsen om tilbakekall var mangelfull. Det var begrunnet tvil om det forelå slik risiko for kjøring i påvirket tilstand som bestemmelsen krever, og dermed om trafikksikkerhetsvilkåret var oppfylt. Ombudet understreket at det at en person med jevne mellomrom er beruset på alkohol, ikke i seg selv skal føre til tilbakekall av førerrett, så lenge vedkommende sørger for at det ikke er risiko for kjøring i påvirket tilstand. Politidirektoratet behandlet saken på nytt og fastholdt at vedtaket var riktig ut fra forholdene på det opprinnelige vedtakstidspunktet.

Komiteen viser til at saken er et eksempel på at forvaltningen ikke fulgte ombudets syn. Saken løste seg likevel fordi klageren på tidspunktet for den nye vurderingen oppfylte lovens krav til edruelighet, og at klageren derfor kunne få førerretten tilbake.

Selv om det er mulig å ta denne typen saker til domstolene, skal det svært mye til før domstolene kan overprøve forvaltningens avgjørelser. I praksis blir derfor forvaltningens avgjørelser stående. Dette gjelder også når ombudet anbefaler søksmål og klageren får fri sakførsel dekket av ombudet. Komiteen vil be om at saker der forvaltningen ikke følger ombudets uttalelser, rapporteres i årsmeldingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, viser til at Sivilombudet i årsmeldingen skriver om hvordan den nye sivilombudsloven har begrenset ombudets rett til innsyn. I årsmeldingen skriver Sivilombudet:

«For å kunne utøve kontrollfunksjonen, er det viktig at Sivilombudet har tilgang til alle relevante saksdokumenter. Det er problematisk å avgrense tilgangen vår til «regjeringsnotater og dokumenter direkte knyttet til disse». Det er ikke nærmere definert hva det innebærer. Det er åpenbart at det vil oppstå tvil rundt det.»

Flertallet viser til Innst. 247 L (2021–2022) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om representantforslag om å gjenopprette Sivilombudets innsynsrett i regjeringens dokumenter, og Stortingets lovvedtak av 19. mai 2022. Med denne endringen vil Sivilombudet igjen ha innsyn i alle dokumenter som er nødvendige for å utføre kontrollen. Flertallet viser også til de begrensninger som gjelder for retten til innsyn, jf. Innst. 247 L (2021–2022) side 3.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet ser det i utgangspunktet som positivt om ombudet har kapasitet til å gjøre generelle undersøkelser som omfatter både statlige organers og kommuners myndighetsutøvelse. Gode grunner kan tale for at et generelt problem kartlegges fremfor å avgi uttalelse i tilsynelatende én enkelt sak. Samtidig er det viktig at ombudet ikke forlater eller nedprioriterer den grunnleggende idé bak denne ombudsordningen. Den har vært et forbilde for mange andre land når det gjelder at den lille kvinne eller mann skal ha et organ å henvende seg til, som kan se nøye på om det er begått urett eller dårlig forvaltningsskikk overfor denne personen. Dette medlem antar at det med det begrensede budsjett ombudet har hvis en sammenligner med andre kontrollorganer, lett vil stå i fare for reelt å nedprioritere denne lille manns eller kvinnes klage når det gjennomføres det som i meldingen omtales som betydelig økning i antallet generelle undersøkelser. Dette medlem ser med uro på at et stort antall klagesaker ikke blir undergitt en grundigere undersøkelse. Dette kommer til syne ved at det opplyses at ca. halvparten av alle klager gjelder plan- og bygningsett, mens antallet uttalelser på feltet kun var 13, derav 3 om dispensasjoner i strandsonen.

Det er også viktig at det er enkeltinnbyggernes perspektiv som skal ivaretas av ombudet. Dette medlem har merket seg at ombudet i flere saker har prioritert saker i strandsonen. Det kan være naturlig og viktig fra den enkelte innbyggers perspektiv. Kontrollen med strandsonen generelt, der nasjonale og regionale interesser generelt er satt høyere enn innbyggernes perspektiver, bør på det generelle grunnlag kontrolleres av det

ordinære statlige apparat, og fra Stortingets side gjennom Riksrevisjonen.

Dette medlem er også spørrende til at det legges mye vekt på hvilke saker som «egner seg» for kontroll fra ombudets side. Urett mot innbyggere skjer trolig ikke bare på de begrensede områder som «egner seg» for ombudskontroll. Det er opp til ombudet å organisere seg slik faglig og personalmessig at mest mulig av det offentliges opptreden overfor innbyggerne faktisk kan sjekkes av ombudet. Ut fra sakstypene som omtales i meldingen, er det i praksis ikke ombudskontroll på områder som har stor helse- og velferdsmessig eller økonomisk betydning for enkeltpersoner og næringsdrivende. Dette medlem anser det som viktig at ombudet reelt er tilgjengelig for befolkningen på hele det området som ombudet har kompetanse til å kontrollere.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre, viser til at Sivilombudet skal utføre sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget, jf. sivilombudsloven § 5. Flertallet har forståelse for at det også hos Sivilombudet må gjøres prioriteringer, og mener Sivilombudet selv skal gjøre disse prioriteringene, i samsvar med de føringer som er gitt for Sivilombudet gjennom lov.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til Sivilombudets gjennomgang av telefonkontroll i norske fengsler, som ombudet konkluderte med at strider mot Den europeiske menneskerettskonvensjonen og Grunnloven § 102. Ombudet konstaterte at straffegjennomføringsloven § 32 andre ledd ikke gir anvisning på tilfredsstillende rettsikkerhetsgarantier, og at bestemmelsen i større grad må sette rammer for kriminalomsorgens myndighet. Sivilombudet skriver i årsmeldingen:

«Justis- og beredskapsdepartementet varslet også at de vil gjøre en gjennomgang av straffegjennomføringsloven med tilhørende forskrifter, slik at det primære regelverket for kriminalomsorgen bringes i samsvar med menneskerettslige krav. I påvente av lov- og forskriftsendringer, har departementet svart at det vil vurdere midlertidige føringer for kriminalomsorgens praktisering av reglene om kommunikasjonskontroll.»

Disse medlemmer imøteser informasjon fra departementet til Stortinget om dette arbeidet så raskt som mulig. Disse medlemmer viser til at Sivilombudet ba departementet og Kriminalomsorgsdirektoratet om en tilsvarende oppdatering innen 18. februar inneværende år.

## Dokument 4:1 (2021–2022)

Komiteen viser til melding for året 2021 fra Sivilombudet om forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved frihetsberøvelse, jf. Dokument 4:1 (2021–2022).

Norge sluttet seg i 2013 til tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT), som slår fast at tortur og umenneskelig behandling er forbudt. Statene som slutter seg til konvensjonen, forplikter seg til å opprette et organ som skal sørge for at staten følger konvensjonen. Oppgavene er tillagt Sivilombudet, som har opprettet en egen forebyggingsenhet for å ivareta denne delen av ombudets arbeid.

Komiteen viser til at forebyggingsenheten har adgang til alle steder hvor personer er, eller kan være, fratatt friheten. Enheten har også tilgang til alle nødvendige opplysninger av betydning for hvordan frihetsberøvelsen gjennomføres.

Forebyggingsenheten besøker regelmessig steder der mennesker er fratatt friheten, for eksempel fengsler, politiarrester, psykisk helseverninstitusjoner og barnevernsinstitusjoner.

Komiteen har merket seg at koronapandemien har hatt stor innvirkning på mulighetene for enhetens besøk til institusjoner i 2021. Mange av personene som forebyggingsenheten normalt besøker, befinner seg i en sårbar livssituasjon som vil kunne bli forverret av en sykdom som covid-19. Komiteen har forståelse for dette.

Komiteen viser til at forebyggingsenheten i 2020 for første gang besøkte sykehjem, og i 2021 boliger for psykisk utviklingshemmede. Dette er steder hvor personer som oppholder seg, ikke har fått vedtak om frihetsberøvelse, men likevel kan være underlagt så omfattende begrensninger at det i praksis foreligger en frihetsberøvelse. Komiteen er godt forøyd med at også denne typen institusjoner følges opp.

Komiteen viser til at det siden 2018 har vært en økning i antall mindreårige som blir satt i arrest. Barn under 18 år skal kun settes i politiarrest som aller siste utvei. Mindreårige har generelt høyere risiko for å ta skade av frihetsberøvelsen enn voksne, skader som kan sette varige spor og forfølge dem livet ut. Komiteen viser til at forebyggingsenheten i 2021 gjennomførte et besøk til Oslo politidistrikt for å undersøke bruken av arrest overfor mindreårige. Komiteen har merket seg at både politiet og påtalemyndigheten var bevisste på at det skal være en høy terskel for å pågripe barn. Gjennomgangen viste at ungdommene var pågrepet for alvorlige hendelser, men at det manglet dokumentasjon

på hvilke vurderinger som var gjort i hvert enkelt tilfelle. I tillegg mangler det tilpassede rom som alternativer til glattcelle. I Norge gjelder ingen spesielle krav til hvordan utformingen skal være av celler eller andre rom for barn og unge som blir satt i politiarrest. Norske politiceller er utformet som glattceller, helt uten møbler, i betong og nesten alltid uten mulighet til å se ut. Komiteen er enig med forebyggingsenheten i at det er behov for reguleringer på dette området. Komiteen viser til at Justis- og beredskapsdepartementet er bedt om å svare Sivilombudet i løpet av våren 2022.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre merker seg at det fremkommer av Sivilombudets undersøkelse at det fremdeles er usikre tall knyttet til antallet arrestasjoner av mindreårige i Norge. Disse medlemmer støtter Sivilombudets konklusjon om at dette er kritikkverdige, og at Justis- og beredskapsdepartementet må sikre at det ikke er avvik i datainnsamling og rapportering på feltet.

Videre merker disse medlemmer seg at Sivilombudet anbefaler følgende nasjonale tiltak for å sikre at arrestasjoner av mindreårige er tråd med forpliktelsene Norge har i henhold til FNs barnekonvensjon:

- Kvalitetssikrede nasjonale tall.
- Trygge og barnevennlige omgivelser når barn settes i arrest.
- Informasjon tilpasset alder og modenhet.
- Regelverk tilpasset barns behov og barnets beste.

Disse medlemmer støtter Sivilombudets anbefalinger og foreslår på bakgrunn av dette følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen om å iverksette nasjonale tiltak på bakgrunn av Sivilombudets anbefalinger, som sikrer mindreårige som blir arrestert, vilkår som er i tråd med Norges forpliktelser etter FNs barnekonvensjon.»

## 4. Forslag fra mindretall

### Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre:

#### Forslag 1

Stortinget ber regjeringen om å iverksette nasjonale tiltak på bakgrunn av Sivilombudets anbefalinger, som sikrer mindreårige som blir arrestert, vilkår som er i tråd med Norges forpliktelser etter FNs barnekonvensjon.

## 5. Komiteens tilråding

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

vedtak:

I

Dokument 4:1 (2021–2022) Melding for året 2021 fra Sivilombudet – vedlegges protokollen.

II

Dokument 4 (2021–2022) – om Melding for året 2021 fra Sivilombudet om forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved frihetsberøvelse – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 24. mai 2022

**Peter Frølich**

leder

**Carl I. Hagen**

ordfører





